

Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no Estado do Rio de Janeiro¹

Paula Alexandra Nazareth

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

No contexto de expansão urbana desordenada, são fundamentais as ações dos governos para combater o avanço das desigualdades sociais. O plano diretor municipal, instrumento básico da política urbana, a ser elaborado e executado de forma participativa, possibilita a articulação com outros instrumentos de planejamento, financiamento e gestão públicos. Alguns indicadores, quantitativos e qualitativos, são apresentados buscando oferecer uma interpretação dos limites da implementação desses instrumentos nos municípios do Rio de Janeiro. A análise, com base na literatura pesquisada, indica que, em geral, os planos diretores tendem a não enfatizar a promoção do acesso à moradia; não há vinculação com os instrumentos orçamentários; e os objetivos e diretrizes para a política ambiental são genéricos, sem metas concretas, e não são autoaplicáveis. Conclui-se que as expectativas de um desenvolvimento socioambiental sustentável não são atingíveis com a utilização apenas formal, não efetiva, desse instrumento.

Palavras-chave: administração municipal, planejamento, política urbana, política ambiental, desenvolvimento sustentável

¹ Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, em 2016.

[Artigo recebido em 15 de janeiro de 2017. Aprovado em 4 de agosto de 2017.]

Planes directores y instrumentos de gestión urbana y ambiental en el Estado de Río de Janeiro

En el contexto de la desordenada expansión urbana, son fundamentales las acciones de los gobiernos para luchar contra el avance de las desigualdades sociales. El plan director municipal, instrumento básico de la política urbana, previsto para ser elaborado y ejecutado con participación popular, hace posible la articulación con otros instrumentos de planeo, financiamiento y gestión públicos. Algunos indicadores, cualitativos y cuantitativos, son presentados buscando ofertar una interpretación de los límites de la implementación de esos instrumentos en las municipalidades de Rio de Janeiro. El análisis basado en la literatura indica que, en general, los planos no confieren énfasis a la promoción del acceso a la morada; no hay vinculaciones con los instrumentos de presupuesto; y los objetivos e directrices para la política ambiental son genéricos, sin metas tangibles, y no autoadministrados. Se concluye que las expectativas de un desarrollo socio ambiental sostenible no son alcanzables con la utilización solamente formal, no efectiva, de ese instrumento.

Palabras clave: administración municipal, planificación, política urbana, política ambiental, desarrollo sostenible

Master Plans and instruments for urban and environmental management in the State of Rio de Janeiro

In the context of disorderly urban expansion, government's actions are primal to fight the social inequalities advance. The municipal master plan is the basic urban policy instrument, to be elaborated and implemented with popular participation. It works as to articulate other public planning, financial and management instruments. Some quantitative and qualitative indicators are presented in order to offer an interpretation of the limits of the implementation of these instruments in the municipalities of Rio de Janeiro. The review of the literature points out that, in general, the master plans do not stress efforts on housing access, there are relevant lacks of connection between them and the budget instruments, and the objectives and guidelines for environmental policy are generic, with no concrete goals, and not self-applicable. It can be concluded that the expectations of a sustainable socio-environmental development are not obtainable with the only formal, non-effective use of this instrument.

Keywords: municipal administration, planning, urban policy, environmental policy, sustainable development

Introdução

As disposições da Constituição Federal brasileira relacionadas à gestão urbana estão alinhadas com os princípios de descentralização e democratização, designando os municípios como os entes responsáveis pela execução da política e das ações necessárias ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar social, estabelecendo-se instrumentos de natureza participativa com o objetivo de aproximar a população dos processos decisórios.

Ao regulamentar as previsões dos artigos 182 e 183 da Constituição, a Lei Federal nº 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), estabeleceu que o plano diretor (PD), aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, cujas diretrizes gerais incluem, entre outras, “a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, I).

A integração do PD com os instrumentos de planejamento, financiamento e gestão definidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional brasileira é essencial para alinhar ações com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável. Entre eles, merecem destaque os planos orçamentários, anuais e plurianuais², e os planos de sustentabilidade adotados pelos governos locais³, que são complementares e devem ser integrados com as prioridades definidas no PD.

Este trabalho analisa os principais instrumentos da política de desenvolvimento urbano e gestão ambiental previstos na legislação brasileira para serem utilizados pelos municípios e discute brevemente as alternativas de financiamento das ações de políticas públicas pelas quais são responsáveis.

Com base na revisão de pesquisas e estudos, procurou-se avaliar, de forma geral, como está sendo implementada a gestão das políticas urbana e ambiental pelos municípios e, em especial, como as cidades fluminenses estão lidando com o PD, se estão buscando assegurar uma gestão voltada para o desenvolvimento sustentável, de forma participativa, e ainda se, no processo de planejamento e execução das políticas públicas, os governos locais observam e se utilizam dos instrumentos e planos aprovados.

² O plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

³ Elaborados em conformidade com os acordos dos quais o Brasil é signatário, como a Agenda 21 Global e a Agenda 2030, que definiu os objetivos de desenvolvimento sustentável (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005a).

São apresentados alguns indicadores com o objetivo de agregar elementos para a análise do processo de implementação, pelos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, dos principais instrumentos disponíveis para a gestão das políticas públicas visando ao desenvolvimento urbano sustentável.⁴

Desafios dos municípios brasileiros para o financiamento da gestão urbana

O modelo de urbanização brasileiro se constituiu de forma excludente, segregando parte considerável da população proveniente das zonas rurais, sem integrá-los, marginalizando-os e expulsando-os para as periferias sem uma política habitacional e sem enfrentar a questão fundiária urbana, agravando as desigualdades sociais (ROLNIK, 2012; GOULART; TERCÍ; OTERO, 2015; MOREIRA, 2008).

Nesse contexto de expansão urbana descontrolada⁵, que resultou em assentamentos precários e condições inadequadas de moradia, são fundamentais as ações dos governos para resolver os problemas urgentes da população, especialmente a pobreza – identificado como o principal desafio do desenvolvimento sustentável (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016).

Dentre os principais desafios impostos às cidades brasileiras – e à grande maioria das cidades latino-americanas –, destaca-se o atraso estrutural dos equipamentos urbanos. É uma realidade que impõe investimento em infraestruturas e serviços básicos (água, eletricidade, saneamento, resíduos sólidos), transportes, regularização da propriedade fundiária e moradia digna e acessível, a fim de reduzir as desigualdades sociais e oferecer um ambiente propício para a prosperidade econômica, social e ambiental.⁶

A tendência à individualização e à privatização do desenvolvimento urbano, que se traduz em forte expansão e fragmentação do espaço urbano e coloca em risco a inserção dos habitantes com redução das desigualdades e acesso a todos aos serviços públicos básicos (educação, saúde, serviços em rede etc.), é outro importante desafio.

Por fim, ressaltam-se a superexploração dos recursos naturais e a vulnerabilidade dos ecossistemas urbanos, que sofrem os efeitos das mudanças climáticas e da

⁴ Dados da *Pesquisa de informações básicas municipais – perfil dos municípios brasileiros 2013* (MUNIC – 2013), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O questionário foi aplicado nos 5.570 municípios do país e traz uma seção especial sobre o meio ambiente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014, p. 13).

⁵ De acordo com o IBGE, a taxa de urbanização no Brasil, que era de 36% em 1950, atingiu 85% em 2015 (<https://goo.gl/jlp1fj>. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015).

⁶ Ver Cavé *et al.* (2014) sobre o financiamento das cidades na América Latina; Nazareth (2015) sobre os desafios do financiamento local no Brasil.

ocupação desordenada, exigindo ações para conter a degradação ambiental e para a prevenção e gestão de riscos de desastres.

O governo municipal é um ator primordial para a construção de um processo bem sucedido de desenvolvimento. Cabe-lhe coordenar as ações internas à cidade, estimular as iniciativas de desenvolvimento local e um ambiente favorável de negócios; articular com os demais atores públicos, privados e da sociedade civil; adequar as ações às realidades regional e nacional, calcando-as nas capacidades locais; e captar recursos e promover parcerias, avaliando a possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais, pactos regionais ou outros tipos de articulação assemelhados, que possibilitem a constituição de redes regionais.

Mas para executarem as ações necessárias para a promoção do desenvolvimento sustentável, que envolve o combate à desigualdade social, especialmente em face das limitações de recursos orçamentários, os municípios necessitam de recursos e de cooperação financeira e política.

Como mencionado, a Constituição, aprovada em um momento de redemocratização do país, atribuiu aos entes municipais, elevados à condição de entes federativos autônomos, a responsabilidade pela gestão urbana (apesar de não ter garantido as fontes de financiamento necessárias à execução das políticas) e pela execução de políticas públicas das áreas sociais (NAZARETH, 2014, 2015). Estabeleceu ainda o envolvimento municipal com as tarefas de defesa do meio ambiente, determinada em 1981 pela regulação da política ambiental em âmbito nacional.⁷

A divisão de responsabilidades pelo gasto público entre as três esferas de governo, construída historicamente no país, segue, em linhas gerais, as prescrições da teoria tradicional das finanças públicas. Cabe ao Governo Federal, principalmente, o financiamento do ensino superior, defesa, previdência, transportes (rodovias maiores e interestaduais, sendo esta uma responsabilidade que é compartilhada com os estados) e segurança nacional. Aos governos estaduais compete financiar o ensino médio, rodovias estaduais e segurança pública (polícia), enquanto os governos municipais são responsáveis pelo ensino fundamental e a gestão da política urbana, incluindo transporte e limpeza pública, entre outras áreas. A política de saneamento básico é dividida entre estados e municípios; e a política pública de saúde, dividida entre os três níveis, com gastos que foram gradualmente descentralizados, por meio do Sistema Único de Saúde (NAZARETH, 2007).

⁷ Ao contrário do que acontece com a educação e a saúde, a atribuição de responsabilidade ambiental aos municípios não foi acompanhada de mecanismos regulares para o financiamento das ações e a capacitação de seus promotores, realidade que não impediu uma atuação relevante dos municípios nessa área (NEVES, 2006).

Do ponto de vista do financiamento de suas ações, as transferências intergovernamentais constituem hoje a principal fonte de recursos para os governos municipais, mas são muitas vezes insuficientes para dar conta dos expressivos valores envolvidos, especialmente para as obras de melhoria e expansão da infraestrutura. Essa realidade, observada de maneira geral nos países da América Latina, ocorre também nos municípios brasileiros, altamente dependentes das transferências intergovernamentais da União, e, em menor medida, dos estados.⁸

A cobrança de impostos sobre a propriedade imobiliária territorial urbana e de contribuição de melhoria decorrente da valorização imobiliária em virtude de obras e melhoramentos realizados pelo poder público também enfrenta dificuldades de diversas ordens, o que redundava em limitada capacidade de autofinanciamento por meio da exploração e gerenciamento dos impostos e tributos de competência municipal.⁹

Nesse contexto, instrumentos alternativos de financiamento, específicos para as operações urbanas, devem ser buscados. A cobrança de tarifas pela prestação dos serviços públicos urbanos, no todo ou em parte, pode constituir fonte de financiamento não desprezível, pelo potencial para assegurar um fluxo contínuo de receita para os governos responsáveis pelos serviços, apesar de essa alternativa também enfrentar obstáculos de ordem econômica e política para sua efetivação (CAVÉ *et al.*, 2014).

Tanto no caso brasileiro como em outros países da América Latina, os programas e fundos públicos nacionais de investimento representam uma opção para os municípios captarem recursos de médio e longo prazo para o financiamento de projetos de infraestrutura urbana. No Brasil, as principais instituições financeiras especializadas são a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, não obstante as restrições de acesso ao crédito de longo prazo aos municípios brasileiros, inclusive por limitações de ordem legal.

Em complementação, o endividamento junto a instituições financeiras privadas ou internacionais, quando possível, oferece uma alternativa interessante. Apresenta, como principal vantagem, distribuir os custos do financiamento de um projeto ao longo de sua vida útil, envolvendo, portanto, os atuais e os futuros contribuintes cidadãos que serão beneficiados com a infraestrutura a ser dessa forma viabilizada.

⁸ Cavé *et al.* (2014) e Nazareth (2007). Ver também Alencar e Gobetti (2008), para uma avaliação do sistema de transferências intergovernamentais brasileiro.

⁹ Tais como capacidade limitada de pagamento dos contribuintes, informalidade, cadastros desatualizados, estruturas ineficientes de arrecadação e fiscalização tributária, entre outras. Para uma análise do financiamento e capacidade de gasto municipal, ver Villaça (2006) e Nazareth (2014, 2015).

Embora esses financiamentos sejam de longo prazo, com taxas de juros razoáveis, o fato de serem em divisas (com risco cambial), vinculados a projetos específicos e com garantias dos governos centrais não contribui para reforçar a autonomia dos governos locais, ficando essa opção, muitas vezes, restrita aos estados ou aos maiores municípios.¹⁰

Outra modalidade de financiamento da infraestrutura urbana é o estabelecimento de parcerias público-privadas, instrumento considerado “complexo e sensível, já que seu objetivo é envolver em um mesmo projeto parceiros cujos interesses e horizontes de investimento são muitas vezes divergentes” (CAVÉ *et al.*, 2014, p. 46), e que, por essa razão, ainda é relativamente pouco adotado no Brasil.

Para que seja pleno e sustentável, além do aumento da renda e da riqueza pela via do crescimento da produção e do consumo em novas bases, sem comprometer a vida das gerações futuras, o processo de desenvolvimento deve integrar todas as dimensões: econômica, social, cultural, ambiental, científico-tecnológica e político-institucional. O poder público local pode e deve atuar no processo por meio de uma política fiscal ativa, voltada para induzir e promover transformações, procurando utilizar todos os recursos, exógenos e endógenos, articulando receitas e despesas, política tributária e de gastos, de maneira coordenada (VILLAÇA, 2006).

O planejamento municipal

As dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros para promover o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável, vale destacar, não se resumem à questão fiscal ou financeira analisada, mas são também de natureza técnica e de qualificação dos recursos humanos que trabalham nas administrações públicas locais, traduzindo-se em uma fraca capacidade institucional.

Essa realidade exige a mobilização e o investimento no capital humano, empresarial, social, natural, para permitir, pela combinação simultânea de todos esses esforços, o nível de desenvolvimento desejado, com qualidade de vida digna a todos os habitantes das cidades.

É fundamental, para tanto, adotar estratégias de planejamento e de gestão compartilhada do processo de desenvolvimento local, identificando potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, e os problemas, limites

¹⁰Na América Latina, as instituições financeiras internacionais “mais ativas são, por ordem de volume de atividade: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, a CAF (Corporación Andina de Fomento) e, entre as agências de desenvolvimento bilaterais, a AFD (França), a JICA (Agência de cooperação internacional do Japão), ou ainda a KFW (Banco de desenvolvimento da Alemanha)” (CAVÉ *et al.*, 2014, p. 28).

e obstáculos a serem enfrentados; escolher vocações, estabelecer metas, definir estratégias e prioridades, monitorar e avaliar resultados. As estratégias participativas contribuem para o crescimento do capital humano e social, o empoderamento da população e a boa governança, condições necessárias para o desenvolvimento sustentável.

O planejamento estratégico deve ser uma premissa para a definição das ações governamentais direcionadas ao desenvolvimento sustentável das cidades. Significa escolher prioridades de forma participativa e democrática, elaborar projetos e negociar com os atores locais e parceiros, internos e/ou externos, para levantar os recursos e reunir os meios necessários à realização de uma agenda local democrática e inclusiva.

O município conta com vários instrumentos para se planejar. Dentre eles, destacam-se, por sua importância, o plano diretor municipal (PD), que define a destinação das diversas áreas do território considerando suas especificidades, o plano plurianual municipal (PPA), que contém as ações prioritárias do governo municipal para um período de quatro anos e a Agenda 21, plano local de desenvolvimento sustentável, com ações de curto, médio e longo prazo para o território de um município, conjunto de municípios ou bacia hidrográfica (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005a).

Para aumentar a efetividade das ações planejadas para o desenvolvimento pleno, em todas as suas dimensões, as normas instituidoras dos planos determinam (ou preveem) que a administração local deve assegurar a participação da população e a gestão democrática no processo de elaboração dos três instrumentos descritos.

Preferencialmente, a participação se daria com a realização de um debate amplo sobre a cidade, em audiências públicas e por meio de outros mecanismos de fortalecimento da transparência e da democracia, como os conselhos municipais de política urbana e ambiental, entre outros. Estaria assegurada, dessa forma, a representação das diversas instituições e da sociedade civil, incluindo associações de moradores e de trabalhadores, movimentos sociais, o Poder Legislativo municipal, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, entre outras.

O PD, elaborado de forma participativa, deveria, idealmente, considerar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Possibilitaria, assim, a integração com as políticas estaduais e federais desenvolvidas no município com os mesmos objetivos, bem como com os instrumentos de planejamento orçamentário e os planos de sustentabilidade. A prática, como se discutirá, tem se mostrado diferente das intenções que nortearam a instituição desses instrumentos.

Estatuto da Cidade

A Constituição de 1988, absorvendo a demanda de participação da sociedade civil organizada e as propostas do movimento pela reforma urbana que se vinham constituindo desde a década de 1970 em resposta ao caráter excludente do desenvolvimento urbano, dedicou, pela primeira vez na história brasileira, um capítulo específico à questão urbana (GOULART; TERCI; OTERO, 2015).

Após intensas disputas legislativas, que ilustram conflitos entre os diferentes interesses e visões acerca do futuro das cidades, foram finalmente regulamentados os artigos 182 e 183 pelo Estatuto da Cidade (EC), aprovado pela Lei Federal nº 10.257/2001. Com o estatuto, a política de desenvolvimento urbano ganhou um marco regulatório efetivo, definido por um conjunto de normas e instrumentos de intervenção voltados para “regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo” (GOULART; TERCI; OTERO, 2015).

De acordo com o artigo 182, a política urbana é responsabilidade do município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. O mesmo artigo estabelece que o plano diretor municipal (PD) é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano e deve definir o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social. O artigo 183 trata da aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que a utiliza para sua moradia ou de sua família, garantindo o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação compatível com sua vocação legal (BRASIL, 1988).

A participação foi consagrada como princípio mediante o texto da lei: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, II).

Com a aprovação do estatuto, o país passou a contar com diversos instrumentos urbanísticos capazes de conter a especulação imobiliária e promover a democratização do acesso à cidade, como a outorga onerosa do direito de construir, as zonas especiais de interesse social, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, entre outros.

Contudo, apesar da previsão de utilização desses instrumentos trazida pela nova legislação, observam-se, de maneira geral, diretrizes vagas e imprecisas nos PDs, que não se convertem em ações efetivas para o enfrentamento da grave questão fundiária, questão que será abordada adiante.

Plano diretor

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Com base nesses princípios, determinou que o PD, aprovado por lei municipal, é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, que devem englobar o território do município como um todo (art. 40 do EC).

Aos municípios que não tinham PD aprovado na data de entrada em vigor do estatuto, mas que pela lei teriam obrigação de fazê-lo, foi concedido um prazo de cinco anos¹¹ para sua elaboração e aprovação, sendo obrigatório aos municípios: a) com mais de 20 mil habitantes; b) que fazem parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) que são integrantes de áreas de especial interesse turístico; e d) que estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou têm atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41 do EC). Posteriormente, a Lei Federal nº 12.608/2012 ampliou a obrigação também para as cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A legislação determina ainda que as cidades com mais de quinhentos mil habitantes devem elaborar um plano de transporte urbano integrado, compatível com o PD ou nele inserido, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.¹²

As diretrizes gerais preconizadas pelo EC para a política de desenvolvimento urbano e a promoção da função social da propriedade incluem a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e dos demais setores da sociedade no processo de urbanização; o planejamento do desenvolvimento das cidades; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; a ordenação e controle do uso do solo, entre outras (art.2º do EC).

¹¹ Até 10/2006, data posteriormente prorrogada para 30/06/2008, pela Lei Federal nº 11.673/2008.

¹² Art. 41, §3º do Estatuto da Cidade, incluído pela Lei Federal nº 13.146/2015.

Cabe ao PD prever como serão usados e ocupados os diversos espaços do município; definir a área de expansão das indústrias e das atividades econômicas em geral; definir as áreas de moradias sociais, as que devem ser preservadas do ponto de vista ambiental e as que devem ser adensadas; definir os locais mais convenientes para instalação de micro e pequenos negócios, de construção de escolas, postos de saúde, praças, rodoviárias e destinação final de resíduos sólidos; identificar as propriedades e suas atividades econômicas, definindo os melhores espaços de sua expansão; prever as tendências de evolução dos pequenos aglomerados urbanos e as vias de comunicação que deverão ser construídas a médio e longo prazos; demarcar as áreas de maior potencial hídrico e ricas em recursos naturais; traçar o perfil dos bens e imóveis históricos, indicando as possibilidades de seu aproveitamento turístico (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005a, p. 5).

Como se observa, o PD deve buscar garantir uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, além de preservar e restaurar os sistemas ambientais, promovendo a regularização fundiária, de acordo com os princípios da reforma urbana que esteve na base de sua concepção e origem.

Para Goulart, Terci e Otero (2015), o plano é peça chave para o enfrentamento do quadro de desigualdade urbana, irregularidades fundiárias, segregação sócio-espacial e degradação ambiental, desde que elaborado e implementado de forma eficaz. Com efeito, embora já existisse antes do EC, suas formas de elaboração foram aprimoradas, evoluindo de um formato mais burocrático e tecnocrático para uma prática com ampla participação da população e atuação da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais envolvidos com a reforma urbana.

Desse ponto de vista e considerando sua importância, todos os municípios deveriam elaborar seus planos (mesmo aqueles que não são obrigados) adaptados às suas condições e especificidades, com base na tecnicidade (é de fato instrumento técnico), mas com a devida legitimidade política, dada pela participação e envolvimento da sociedade civil local em sua elaboração, implementação e execução.

Para que possa atender as necessidades da população de forma democrática e participativa, garantindo o acesso à terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, o processo de planejamento e formulação da política urbana por meio do PD não pode ficar restrito à esfera técnica da administração. E esses objetivos só serão atingidos com a utilização dos instrumentos definidos no estatuto, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios (GOULART; TERCI; OTERO, 2015).

Como ocorre com frequência, contudo, em virtude da falta de capacidade técnica e qualificação dos servidores de muitas prefeituras e, de maneira mais contundente, na sociedade civil local, o PD tem a sua execução contratada a escritórios e assessorias profissionais, especializadas, que não conhecem as especificidades municipais.

O resultado do processo assim conduzido, padronizado, se torna dissociado da realidade local, ignorando os conflitos sociais, as prioridades locais, muitas vezes “segregando, voluntária ou involuntariamente, grandes massas populacionais, em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais” apenas para o cumprimento da lei. Prática que dificulta, por conseguinte, a formulação de políticas públicas e ações eficazes, resultando que “esta desconectividade entre a cidade planejada e a cidade real tem contribuído para o ceticismo dos resultados do processo” (MOREIRA, 2008, p. 13).

Moreira (2008) propõe que os instrumentos devam ser de natureza técnico-científica (incluindo a coleta, tratamento e interpretação de dados), político-institucional (relações entre as forças políticas constituídas e os atores) e econômico-financeira (abrangendo os recursos orçamentários e de outras origens previstos), tornando o plano uma espécie de pacto entre setores da sociedade e cidadãos, para “direcionar a forma de crescimento sintonizada com uma visão de cidade coletivamente construída, buscando uma melhor qualidade de vida para seus habitantes” (MOREIRA, 2008, p. 14).

A gestão do território deve ser, assim, orientada, necessariamente, pela busca de soluções articuladas e integração regional, como estratégia de desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentável. O poder público municipal teria o dever de promover o debate para a construção do plano, por meio de audiências públicas, assegurando a maior representação e participação social no processo.

Embora a gestão participativa esteja prevista no EC, muitos municípios elaboraram e aprovaram seus PDs sem a participação legítima de grupos menos favorecidos na política pública local.¹³

De fato, a importância conferida ao PD municipal como instrumento democrático de gestão urbana foi ampliada com a aprovação do EC, momento a partir do qual criou-se grande expectativa de que seria a solução para os graves problemas urbanos vivenciados no país – a grande concentração populacional nas regiões

¹³ Como apontado por Goulart *et al.* (2015), os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus PDs. A maioria não tem estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento.

metropolitanas; o elevado déficit habitacional; o esvaziamento das áreas centrais das cidades, com expansão desordenada das periferias, sem saneamento básico adequado, com degradação ambiental comprometendo o meio ambiente urbano e rural, violência e segregação sócio-espacial crescentes (MOREIRA, 2008).

Transcorridos quinze anos, no entanto, resta claro que a existência e aprovação da lei, por si só, não foram suficientes para uma efetiva democratização do acesso à terra urbana, com inclusão das camadas mais desfavorecidas da população. E que os PDs não conseguiram ordenar e planejar o crescimento urbano como se esperava.

De acordo com Moreira (2008, p. 21), na prática, os planos “ainda são elaborados sem refletirem a realidade da cidade real”, sem respeitar suas características geográficas, demográficas e socioeconômicas, com um caráter essencialmente político e normativo, destinando-se, muitas vezes, apenas a cumprir a exigência legal de sua elaboração. Observam-se inúmeras contradições entre a norma e a realidade, e não se verifica preocupação com o desenvolvimento econômico regional, sendo as disposições do PD limitadas à área do próprio município, sem considerar potenciais riscos, oportunidades de expansão e de cooperação com outros entes – realidade observada pelo autor em 2008, mas que permanece atual, de acordo com avaliações mais recentes (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016).

Os planos acabam na maior parte dos casos restritos aos objetivos de um mero zoneamento, com uma visão tecnicista, e não raro obedecem mais à lógica do mercado imobiliário e de sua valorização privada, do que à lógica da cidade, que visa à plena realização de sua função social. Conclui o autor com a seguinte reflexão:

Partindo do princípio que o cumprimento da função social da cidade passa, sobretudo, pelo cumprimento da função social da propriedade, o Plano Diretor atenderá a este papel se contribuir na construção de três direitos fundamentais do cidadão: o de participar na sua elaboração e fiscalização; o de morar por meio de um adequado ordenamento territorial e um meio ambiente saudável; e o de acesso à infra-estrutura, assim como dos benefícios das obras e serviços públicos, equipamentos de lazer, educação e saúde. Os diversos ambientes que constituem as cidades não são células autônomas. Estão articuladas entre si e são reflexos das desigualdades sociais, que tem merecido do Estado tratamento diferenciado. Percebe-se com clareza as diferenças movidas por interesses de grupos sociais que se apoderam de seu aparelho, mas também estimulado por lutas sociais.

São os bairros privilegiados com áreas de lazer, ruas bem pavimentadas e arborizadas, limpeza sistemática dos logradouros, policiamento presente, rede de água e esgoto, iluminação pública, os melhores hospitais e escolas, contenção de encostas, telefones públicos, entre outros. Assim, os ambientes das metrópoles são objeto de práticas distintas, de uma cidadania desigual

que se traduz em ambientes desiguais. Naquelas áreas onde a população está excluída dessas facilidades, emerge um outro ambiente. Continua avançando a moradia precária e ilegal, em situações de insalubridade, reduzido de endemias e epidemias, cujo conteúdo em termos de equipamentos de consumo coletivo é extremamente deficiente em um cenário de muita elevada densidade populacional (MOREIRA, 2008, p. 25).

A próxima seção reúne alguns indicadores relativos ao processo de implementação do PD e dos principais instrumentos voltados para a gestão urbana nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, com o intuito de contribuir para a análise da capacidade institucional das administrações municipais para planejar e executar políticas públicas e promover o desenvolvimento local inclusivo e sustentável.

Instrumentos de política urbana e planos diretores no Estado do Rio de Janeiro

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2013, publicada no *Perfil dos Municípios Brasileiros 2013* (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014), 2.785 (50%) municípios brasileiros declararam ter plano diretor (PD) em 2013, 763 (14%) estavam elaborando o plano e 2.019 (36%) não o possuíam. O percentual de municípios que não possuíam plano, como esperado, foi mais elevado no grupo de municípios com população até 20 mil habitantes (para os quais não é obrigatório), chegando a 55% naqueles com até 5 mil habitantes.¹⁴

A pesquisa mencionada registrou um aumento expressivo no número de municípios com PDs entre 2005 (quando apenas 15% dos municípios brasileiros contavam com esse instrumento) e 2013, sendo o percentual maior entre os municípios mais populosos.

No Rio de Janeiro, 70 dos 92 municípios (76% do total) possuíam PD em 2013, enquanto 6 dos 21 municípios que não possuíam, declararam estar, à época, elaborando os respectivos planos.¹⁵

¹⁴ Dos 1.718 municípios com mais de 20 mil habitantes (cujo prazo final para aprovação do plano foi prorrogado para junho de 2008, como se observou anteriormente), restavam 178 (10%) que ainda não o haviam feito em 2013, sendo que, desses, 108 (6%) afirmaram que o plano estava em elaboração. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

¹⁵ Na realidade eram 71, já que Duque de Caxias recusou responder o questionário do IBGE. Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do RJ (TCE-RJ) em 2016 dava conta da existência de 65 PDs, sendo 38 aprovados por lei complementar (41%) e 27 por lei ordinária (29% do total), enquanto 27 não possuíam planos. A discrepância dos números das duas instituições é ilustrativa das limitações dos dados informados pelos municípios (<https://goo.gl/eTxSLs>).

Outros instrumentos de política urbana adotados pelos municípios brasileiros, articulados pelo PD, buscam regular o uso e ocupação do solo urbano com fins de inclusão social, econômica e política, sendo mais utilizados o código de posturas, a lei do perímetro urbano e o código de obras.

Os instrumentos mais recentes, que passaram a ser contemplados pelo EC, ainda apresentam uma incidência menor nos municípios, como a lei de desapropriação com pagamento de títulos, a lei do direito de preempção e a lei de transferência do direito de construir.

Também foram previstos no EC instrumentos relativos à disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social; além de institutos tributários e financeiros, como o imposto sobre a propriedade imobiliária e os incentivos e benefícios fiscais, e diversos institutos jurídicos e políticos, tais como a desapropriação e o tombamento de imóveis.

De acordo com a referida pesquisa do IBGE, 5.174 municípios do país (93%) apresentaram, em 2013, pelo menos um dos instrumentos de planejamento pesquisados. Os mais utilizados eram a lei de perímetro urbano e o código de obras; e os menos, a legislação sobre operação urbana consorciada e a legislação sobre solo criado. Apenas 393 (7%) municípios não tinham nenhum instrumento de planejamento em 2013, enquanto que no Rio de Janeiro, naquele ano, 100% dos municípios apresentavam ao menos um dos instrumentos.

Os instrumentos mais utilizados pelos municípios do Rio de Janeiro em 2013 são a seguir resumidos, indicando-se a descrição adotada pelo IBGE, disponível no glossário da pesquisa da qual se extraíram os dados (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014, p. 273):

Código de obras – instrumento de regulação das construções, com especificação de padrões mínimos desejáveis para garantia da salubridade e segurança destas, utilizado em 89 das 92 cidades do RJ, sendo que em 84 (91% delas) com leis específicas, a maioria aprovada entre os anos 1940 e 1999.

Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo – instrumento de regulação do uso e ocupação do solo urbano, segundo zonas ou áreas delimitadas, adotado por 78 municípios do RJ, 85% do total, a maioria também com leis específicas.

Legislação sobre parcelamento do solo – divisão do solo urbano mediante loteamento ou desmembramento, adotada em 77 das 92 cidades, sendo que em 62 (67%) por leis específicas, aprovadas entre 1943 e 2012, e nas demais 15, como parte integrante do PD.

Lei de perímetro urbano – estabelece o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais, adotada em 73 cidades do RJ (80% do total), em mais da metade com leis específicas, muitas aprovadas antes de 2000, a mais antiga datando de 1949.

Observou-se também que 67 cidades (73% dos municípios do RJ) contavam, em 2013, tanto com legislação sobre zona e/ou área de interesse social – área de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária – como sobre zona e/ou área de interesse especial – zona criada em função da preservação cultural, paisagística ou do estabelecimento de um tipo específico de uso do solo.

Em 42 cidades fluminenses (46%), a legislação sobre a zona de interesse social é parte integrante do PD, enquanto 25 municípios (27%) possuem legislação específica sobre o assunto. De modo similar, em metade dos municípios, a legislação sobre a zona de interesse especial integra os respectivos planos, enquanto 22 municípios (um quarto do total) possuem leis específicas regulando essas áreas.

Entre os instrumentos menos utilizados pelos municípios fluminenses, destacam-se a legislação sobre operação urbana consorciada (conjunto de intervenções e medidas para transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em áreas urbanas delimitadas, prevendo a participação da iniciativa privada), em 33 municípios (36% do total), majoritariamente como parte integrante do PD. E a legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir (concessão ou outorga, pelo poder público, do direito de construir), também presente em 42 municípios (menos da metade), em geral integrando o PD e em poucas cidades, por leis específicas que datam de 2002 a 2012, sugerindo ser esse um instrumento de adoção mais recente.

Outros instrumentos adotados são a legislação sobre estudo de impacto de vizinhança (define empreendimento ou atividade que dependerá de estudo prévio de impacto para obter a licença de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal, objetivando estabelecer os efeitos urbanísticos, positivos ou negativos) – em grande parte das 48 cidades fluminenses que a possuem, integra o PD (36 cidades) –; e a legislação sobre contribuição de melhoria (tributo devido pelo proprietário de imóvel em áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas) – existente em 53 dos 92 municípios fluminenses, sendo em 37 (40%) por lei específica.

Além dos indicadores analisados, avaliações qualitativas sobre os PDs participativos realizadas para o conjunto do país no âmbito de uma grande pesquisa nacional corroboram muitas das conclusões apontadas na literatura, já mencionadas.¹⁶

¹⁶Costa *et. al.* (2011). A coordenação nacional da pesquisa definiu, a partir de critérios demográficos, a distribuição do número de planos a serem avaliados pelos estados, cabendo ao Rio de Janeiro a avaliação de 28 PDs e a realização de dois estudos de caso. A coordenação da pesquisa no estado coube à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, e contou com a participação de pesquisadores de diferentes instituições (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011).

No Estado do Rio de Janeiro, a avaliação foi realizada em 28 PDs e destacou a grande diversidade entre eles, embora apresentem alguns importantes aspectos em comum. A pesquisa concluiu que, de uma maneira geral, os PDs não enfatizam a promoção do acesso à moradia; as assessorias contratadas para a elaboração do documento, em virtude das dificuldades técnicas e da baixa qualificação das equipes das prefeituras, podem definir parte importante do conteúdo dos planos, sugerindo a pouca participação popular; e não há vinculação dos PDs com os planos orçamentários municipais. Por fim, os grandes investimentos estão além da influência do PD, revelando o alcance limitado desse importante instrumento no Estado (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011, p. 13-16). As disposições dos PDs avaliados na pesquisa, relativas à política ambiental no RJ, serão analisadas adiante.

Para atenuar os problemas e dificuldades na implementação e elaboração dos planos já discutidos, apontados por diversos autores e evidenciados na mencionada avaliação realizada nacionalmente, é fundamental que o PD e os demais instrumentos de planejamento e gestão urbana por ele articulados estejam integrados aos instrumentos de planejamento orçamentário, previstos no art. 165 da Constituição, aprovados pelo Poder Legislativo municipal.

O plano plurianual (PPA), já mencionado, tem validade de 4 anos a partir do segundo ano de uma administração e acaba no primeiro ano da administração seguinte, sendo obrigatório para todos os municípios. Com vistas a maximizar os resultados e melhorar a qualidade dos gastos públicos, define objetivos, diretrizes, recursos e ações, organizados em programas que devem ser identificados por descrições claras do propósito a atingir, com datas de início e fim, além de pressupor a disponibilidade de recursos, com metas e indicadores. Dessa forma, permite o acompanhamento e a avaliação de sua implementação.

O PPA influencia a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que institui, a cada ano, as metas e prioridades para a ação governamental, e a lei de orçamentária anual (LOA), que estabelece receitas e gastos do poder municipal ao longo de um ano. Desde 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu um amplo conjunto de novas regras a serem cumpridas pelos administradores públicos de todos os entes e contribuiu para o fortalecimento de planos e orçamentos, conferindo ao PPA, à LDO e à LOA um caráter integrado nos três níveis de governo.¹⁷

¹⁷ Além de definir as diretrizes para os orçamentos, a LRF (Lei Complementar Federal nº 101/2000) acrescentou funções à LDO, incluindo a previsão de anexo de riscos fiscais e a definição de critérios, entre outros, para utilização da reserva de contingência e de índices de atualização e demonstrativos de impacto orçamentário e custo fiscal relacionados à dívida pública, a receitas e despesas.

As ações governamentais, definidas, financiadas e executadas segundo esses instrumentos de planejamento aprovados, precisam observar as disposições contidas no PD e as prioridades que ali foram estabelecidas de forma participativa, para que se possa alcançar o desenvolvimento local e atender as necessidades da população.

Dimensão ambiental: desenvolvimento sustentável e a Agenda 21

No município, como observado, o PPA contém as ações prioritárias do governo, definidas em função do rumo que se quer dar à dinâmica econômica e social, pressupondo-se que deva observar a destinação das diversas áreas do território municipal especificadas no PD.

A Agenda 21 Local, por sua vez, é um instrumento de planejamento de políticas públicas não obrigatório. Envolve a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre problemas ambientais, sociais e econômicos locais e de debate sobre soluções, através da identificação e implementação de ações concretas, buscando harmonizar desenvolvimento econômico – condição necessária, mas não suficiente – com justiça social e equilíbrio ambiental.

Em termos práticos, define um plano local de desenvolvimento sustentável, com ações de curto, médio e longo prazo para um determinado território, seja ele o município, um conjunto de municípios ou uma bacia hidrográfica, entre outros.¹⁸

O ponto de partida dessa agenda foi o reconhecimento da importância do Estado como gestor das políticas públicas em defesa dos interesses das gerações futuras, dando origem à Agenda 21 Global, aprovada na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 (RIO-92) por governos de 179 países¹⁹. De adesão voluntária pelos países signatários, trouxe uma nova visão contemplando princípios do desenvolvimento sustentável, integrando as dimensões social, ambiental e institucional ao progresso econômico.

O termo agenda teve o intuito de fixar compromissos relativos a políticas e metas que contemplassem o desenvolvimento sustentável, indicando a necessidade de se reinterpretar o conceito de progresso para além dos tradicionais indicadores.

¹⁸ Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas apresentou o documento *Nosso futuro comum* (Relatório Brundtland), que definiu desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, devendo-se ressaltar que o conceito pressupõe não apenas preservação ambiental, mas também o combate à desigualdade social (<https://goo.gl/3nxd0U>).

¹⁹ O texto resultou de processo de elaboração, consulta e negociação de 1989 a 1992 e, desde então, a agenda foi modificada e alterada várias vezes, como em 1997 (Rio+5), 2002 (Rio+10) e 2012 (Rio+20).

Em 2002 foi concluída a Agenda 21 Brasileira, uma adaptação da Agenda 21 Global às necessidades e vulnerabilidades do país, com propostas pactuadas voltadas para um futuro que propicie a condução de processo contínuo e sustentável; a descentralização e o controle social; e a incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas, com o objetivo principal de reduzir o quadro de desigualdades e discriminações sociais prevalecente no país.

O programa da Agenda Brasileira definiu ações de apoio à construção e implementação das agendas locais, incluindo a capacitação de pessoas para tanto e enfatizando que o avanço da cultura da sustentabilidade só é possível a partir de novas formas de cooperação e diálogo entre os vários atores sociais.

As ações transformaram-se em programa de governo do PPA federal 2004/2007, Brasil para Todos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005b). Seguindo a metodologia coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, o processo de construção resulta em um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, devendo criar mecanismos para mobilizar e sensibilizar os diferentes setores sociais para criação de um Fórum da Agenda 21 Local, no qual representantes da sociedade civil e do poder público definem trabalhos a serem desenvolvidos.

Assim construído e elaborado com base em um diagnóstico participativo, o plano local deve ser complementar aos demais planos municipais, em especial o PD e o PPA, integrando-os. As ações que integram o plano local contemplam metas, prazos, responsáveis e indicadores, para que possam ser implementadas, cobradas, monitoradas e avaliadas (resultados) de forma contínua (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005b).

A Agenda 21 Local e a legislação ambiental no RJ

No que diz respeito ao estágio de implementação das Agendas 21 Locais, de acordo com o que os municípios do Rio de Janeiro informaram ao IBGE na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 61 cidades (66% do total) já haviam iniciado o processo em 2013 e 29 (32%), não, enquanto 1 informou desconhecer o tema (e 1 recusou responder).

Das cidades do RJ, 26 (ou 28% do total) estavam na fase de sensibilização e mobilização (inicial) e 20 (22%) estavam em fase de implementação de ações da Agenda 21 em políticas públicas (final). Nas etapas intermediárias de definição de diagnóstico e metodologia estavam 7 cidades (8%) e de elaboração do plano de desenvolvimento sustentável, 8 cidades (9% dos municípios).

Entre os 92 municípios, 32 (35%) informaram possuir Fórum da Agenda 21 ativo em 2013, ou seja, realizaram reunião nos 12 meses anteriores à pesquisa.

No que tange ao licenciamento ambiental, área muito sensível a conflitos de competência segundo o IBGE, a Lei Federal nº 140/2011²⁰ define que cabe ao município licenciar atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local (critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade), ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em áreas de proteção ambiental (APAs), o que se constituiria em estímulo para o município atuar na área de licenciamento.

A legislação ambiental municipal pode ser inserida na lei orgânica do município (similar a uma constituição local), no código ambiental (que trata principalmente da política ambiental municipal) ou integrando o PD. No RJ, 82 municípios (89%) possuíam legislação ambiental específica em 2013, sendo em 40 cidades (ou 43%) sob a forma de código ambiental e em 23 (25%), sob a forma de diversas leis. Em 14 municípios (15%), a legislação ambiental é capítulo ou artigo da lei orgânica municipal e em apenas 4 integra o PD, enquanto só 1 município apresenta lei de criação de unidades de conservação. Somente 9 das 92 cidades (10%) não possuíam legislação ambiental em 2013.

Por fim, 90 municípios (98% do total) integram comitê de bacia hidrográfica – organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e existem no Brasil desde 1988. A composição diversificada e democrática dos comitês contribui, em tese, para que todos os setores da sociedade com interesse tenham representação e poder de decisão sobre a gestão. O Rio de Janeiro é o estado da Federação, além do Rio Grande do Sul, com a maior participação de municípios nesse tipo de arranjo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

Um novo paradigma: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Em 2015, o Brasil assumiu o compromisso com o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030, implicando mudança fundamental de paradigma na questão do desenvolvimento em âmbito internacional.²¹

Essa nova agenda – conjunto de programas, ações e diretrizes para orientar trabalhos e políticas – consiste em uma declaração com 17 objetivos e 169 metas,

²⁰ Trata da cooperação entre as esferas de governo nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum na área ambiental (responsabilidade compartilhada).

²¹ A Agenda, adotada pelos países membros da ONU depois de deliberações consultivas abrangentes, negociações intergovernamentais e contribuições da sociedade civil, baseia-se nos resultados da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, da Cúpula de 2010 sobre os ODM e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20). Os objetivos e metas deverão nortear políticas públicas em áreas de fundamental importância, constituindo os cinco Ps da Agenda 2030: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016).

uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, e um arcabouço para acompanhamento e revisão. Os 17 ODS buscam responder a novos desafios ampliados: são integrados e indivisíveis, não vinculantes e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

No Brasil, as ações devem necessariamente ser implementadas pelas três esferas autônomas de governo, e, para que tenham êxito, os programas governamentais federais, estaduais e municipais precisam estar articulados entre si. No nível local, analisado neste trabalho, também devem se articular com os demais instrumentos de planejamento – em especial o PPA e o PD –, e sua gestão deve ser participativa e acompanhada também pelos conselhos de políticas públicas instituídos localmente.

Planos diretores e política do meio ambiente no RJ

Na avaliação qualitativa sobre os PDs fluminenses e a política de meio ambiente, que consta do relatório já mencionado, *Avaliação dos planos diretores participativos do Estado do Rio de Janeiro: relatório estadual*, a conclusão é que os objetivos estabelecidos pelos 28 PDs analisados para a política ambiental foram considerados genéricos, não indo além do expresso nas diretrizes, também bastante genéricas e semelhantes entre eles, com exceção de algumas especificidades municipais relativas à recuperação de áreas degradadas por atividades econômicas desenvolvidas em cada um dos municípios (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011, p. 63).

Algumas diretrizes, segundo o relatório, aparecem em grande parte dos PDs fluminenses: preservação, conservação e recuperação do meio ambiente; implementação, incentivo e agilização do licenciamento ambiental; incentivo à criação de espaços territoriais especialmente protegidos, unidades de conservação e áreas verdes urbanas; integração da variável ambiental ao planejamento territorial, às ações do PD e à expansão urbana; uso racional, despoluição e proteção dos recursos hídricos; controle da ocupação de áreas de risco, encostas, áreas sujeitas à inundação ou margens de corpos hídricos.

Em um menor número de planos, aparecem diretrizes relacionadas ao planejamento da ampliação da arborização urbana; à implementação e/ou atualização do sistema de informações ambientais; e à garantia ou incentivo à participação popular/comunitária na política ambiental.

Tampouco há o estabelecimento de metas concretas, sendo objetivos de maior concretude aqueles que dizem respeito à elaboração de planos específicos para aspectos ambientais. De maneira geral, os instrumentos e definições para a

política ambiental no PD são muito genéricos, não são autoaplicáveis, necessitando regulamentação específica (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011, p. 78).

Dentre as ações articuladas com outros entes governamentais, destacam-se as de licenciamento ambiental e a adequação da legislação municipal às das demais esferas. Vários planos priorizam a ação articulada com outros municípios no que respeita aos recursos hídricos, fato que, segundo o relatório, reflete o reconhecimento de que essas questões devem ser tratadas no âmbito da área de abrangência da bacia hidrográfica.

A MUNIC 2013 também apresenta dados relativos à gestão e política de meio ambiente, revelando que 90% dos municípios brasileiros dispunham de algum órgão específico em 2013 – o que contribuiria para uma adequada gestão ambiental. A pesquisa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) observou que em 2002 apenas 68% possuíam algum órgão, evidenciando aumento do percentual em municípios com todas as classes de tamanho da população, em todos os estados.

Chama a atenção o fato de que 99% dos municípios com mais de 50 mil habitantes contam com alguma estrutura administrativa em meio ambiente, sendo que, em 86%, o órgão responsável é uma secretaria, exclusiva ou não. O modelo ideal seria de secretaria exclusiva de meio ambiente, mas se observam arranjos variados, muitas vezes como resultado circunstancial de acordos políticos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014), predominando no Brasil aqueles em que o órgão responsável tem *status* de secretaria exclusiva ou em conjunto com outras políticas setoriais (81%), seguido por setor subordinado a outra secretaria (13%), ou subordinado diretamente à chefia do Poder Executivo municipal (4%) e, por fim, órgão da administração indireta (1%).

No RJ, 90 das 92 cidades informaram contar com algum órgão gestor da área de meio ambiente, um percentual de 98%, superior ao apurado para o conjunto do país. A maioria tem *status* de secretaria municipal exclusiva (em 61 municípios, 66%) ou de secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais (em 27 cidades ou 29% do total), enquanto apenas 1 é órgão da administração indireta e 1 conta com setor subordinado diretamente à chefia do Executivo municipal.

A pesquisa do IBGE revelou também que a quantidade de pessoas ocupadas nessa área vem crescendo entre as prefeituras brasileiras, acompanhando o crescimento do contingente de funcionários, embora a relação entre esses e o total de servidores municipais continue reduzida (cerca de 1% em 2013). O aumento relativo do quadro de pessoal ocupado em meio ambiente, no entanto, se deu entre aqueles de menor estabilidade e vínculo mais precário, enquanto caiu a quantidade de servidores do regime estatutário e celetistas.

Nos órgãos gestores de meio ambiente dos 90 municípios do RJ que informaram possuir estrutura, trabalhavam 3.723 pessoas em 2013: 1.796 funcionários com vínculo estatutário (48%), que fazem parte do quadro permanente das administrações, em geral servidores concursados; 906 servidores somente comissionados (24%); 690 sem vínculo permanente (19%); 250 celetistas (7%) e 81 estagiários (2%).

Fundamental para o sucesso das ações nessa área é a atuação dos conselhos municipais de meio ambiente, que devem opinar e assessorar o Poder Executivo municipal. São instâncias colegiadas, com representantes de organizações públicas civis, de interesse público e privado, que podem exercer diversas funções, e integram os Sistemas Estadual e Nacional de Meio Ambiente.²² A pesquisa revelou que 91 dos 92 (99%) municípios do RJ possuíam, em 2013, conselho municipal dessa natureza – percentual que era de apenas 68% para o conjunto dos municípios brasileiros. Dos 91 conselhos, 82 (ou 89%) são paritários – mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil, indicativo do grau de democratização. Em 17 municípios, as leis de criação dos conselhos são anteriores a 1999, e em 74 municípios, datam de 2000 a 2009.

Com relação ao caráter dos conselhos, predominam, no RJ, os deliberativos em 79 cidades (86%), seguidos daqueles com caráter consultivo em 74 municípios (80%, mesma proporção para o conjunto dos municípios brasileiros); 38 têm caráter normativo (41%); e 36, caráter fiscalizador (39%), sendo que um mesmo conselho pode ter várias dessas atribuições e características.

As reuniões realizadas nos 12 meses que antecederam a aplicação do questionário são outra forma de se qualificar os conselhos, verificando se são ativos. Entre os municípios fluminenses, 95% mostraram atividade no período, e apenas 5 conselhos municipais não realizaram reuniões (indicando inatividade): 34 realizaram até 6 reuniões, 32 conselhos se reuniram de 7 a 12 vezes e 38 municípios tiveram de 12 a 24 reuniões.

Outro importante indicador é a existência de fundo municipal de meio ambiente, voltado para assegurar recursos financeiros para as ações, que podem ser utilizados por órgãos governamentais ou quaisquer organizações sem fins lucrativos. A criação deve ser autorizada por lei municipal, e as receitas, vinculadas ao aperfeiçoamento de mecanismos de gestão ambiental. No RJ, 88 municípios (96%) declararam possuir

²²Os conselhos são criados por lei municipal que define objetivos, competências, atribuições e composição, e devem mobilizar a população para participar de suas reuniões periódicas. Podem sugerir a criação, adequação e regulamentação de leis e indicar ao órgão ambiental a fiscalização de atividades poluidoras, mesmo sem exercer diretamente esse tipo de ação (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

fundo municipal de meio ambiente em 2013, enquanto apenas 3 não possuíam fundo.²³

Considerações finais

Este trabalho procurou analisar, com base em pesquisa e estudos sobre o tema, como está sendo implementada a gestão das políticas urbana e ambiental pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Em especial, analisou-se se as cidades fluminenses elaboraram e aprovaram os planos diretores, de forma participativa; se estão buscando uma gestão voltada para o desenvolvimento sustentável; e, ainda, se, no processo de planejamento e execução das ações de políticas públicas, os governos locais adotam os instrumentos de gestão urbana e ambiental disponíveis e observam os planos aprovados.

Embora a gestão participativa esteja prevista no Estatuto da Cidade, a revisão da literatura sugere que muitos municípios elaboraram e aprovaram seus PDs sem a participação legítima e desejada dos grupos sociais menos favorecidos, seja por interesses de ordem política, seja em razão da fraca capacidade institucional, dada pela baixa qualificação técnica e administrativa observada em muitas administrações locais.

A aprovação do EC, em 2001, foi acompanhada de grande expectativa de que o PD, ao ter sua importância ampliada, contribuísse para solucionar os graves e crescentes problemas urbanos do país – grande concentração populacional nas regiões metropolitanas; elevado déficit habitacional; esvaziamento das áreas centrais das cidades e expansão desordenada das periferias com agravamento da violência, sem saneamento básico adequado, com degradação ambiental comprometendo o meio ambiente urbano e rural.

A mera existência e aprovação das leis, no entanto, não foram suficientes para uma efetiva democratização do acesso à terra urbana, com inclusão das camadas mais desfavorecidas da população. Como constatado por diversos autores (MOREIRA, 2008; COSTA; CAMPANTE; ARAÚJO, 2011; GOULART; TERCÍ; OTERO, 2015; NASCIMENTO NETO, 2016; MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016), os PDs não conseguiram ordenar e planejar o crescimento urbano como se esperava; em muitos casos, apenas cumprem a exigência legal, sem garantir a efetividade do modelo de planejamento urbano defendido pelo EC, sem preocupação com o desenvolvimento econômico regional, a cidade obedecendo mais à lógica do mercado imobiliário e de sua valorização privada do que à realização de sua função social.

²³Segundo o IBGE (2014), o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro são os estados com maior número de municípios com fundo de meio ambiente.

Avaliação dos planos diretores participativos realizada no âmbito de uma pesquisa nacional (COSTA; CAMPANTE; ARAÚJO, 2011) corrobora muitas das conclusões citadas. A avaliação realizada em 28 PDs de municípios fluminenses, no âmbito daquela pesquisa (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011), destacou a grande diversidade entre eles, embora ressaltando que, em comum, não enfatizam a promoção do acesso à moradia; as assessorias contratadas para a elaboração dos planos podem definir parte importante do conteúdo dos planos; não há vinculação destes com os instrumentos orçamentários municipais; e os grandes investimentos estão além da influência do PD, revelando o alcance limitado desse importante instrumento também no RJ.

No que tange à política ambiental, observou-se, também naquela avaliação, que os objetivos estabelecidos pelos PDs analisados são genéricos, não indo além do expresso nas diretrizes, também bastante genéricas e semelhantes entre eles, com exceção de algumas especificidades relativas à recuperação de áreas degradadas por atividades econômicas desenvolvidas em municípios.

Diretrizes genéricas que aparecem em grande parte dos PDs fluminenses envolvem ações de preservação, conservação e recuperação do meio ambiente; licenciamento ambiental; criação de espaços territoriais especialmente protegidos, unidades de conservação e áreas verdes urbanas; integração da variável ambiental ao planejamento territorial, às ações do PD e à expansão urbana; recursos hídricos; controle da ocupação de áreas de risco. Em um menor número de planos, aparecem diretrizes relacionadas à arborização urbana; ao sistema de informações ambientais; e à garantia ou incentivo à participação popular/comunitária. As metas também não são concretas, com poucas exceções. De uma forma geral, como evidenciado pela avaliação dos PDs no RJ, os instrumentos e definições estabelecidos para a política ambiental nos planos não são autoaplicáveis, são genéricos, necessitando regulamentação específica.

Apesar da insuficiência dos resultados quando comparados às expectativas, não apenas no Estado do RJ, mas em todo o país, alguns estudos enfatizam os avanços em relação ao modelo anterior. Goulart, Terci e Otero (2015) destacam que, apesar dos problemas, o modelo de plano diretor participativo trazido pelo EC representa um avanço em relação à tradição de planos tecnocráticos, pela exigência da participação e disponibilidade de instrumentos urbanísticos orientados para a função social da cidade.

A virtude de desenhos institucionais como esse não diz respeito à efetiva capacidade decisória compartilhada com representantes da sociedade civil (que seria modesta), mas ao seu significado simbólico e ao seu caráter pedagógico e inclusivo. “Mesmo homologatória – no sentido de que teve baixa incidência sobre

as decisões governamentais –, a participação se inscreve em um movimento amplo de democratização dos processos decisórios de políticas públicas que ensejam a possibilidade de mecanismos mais democráticos na gestão urbana (conselhos, conferências etc.). Um exame crítico da participação pode atenuar as expectativas mais otimistas que se forjaram nos últimos tempos, mas também serve para identificar seus limites em perspectiva aperfeiçoadora” (GOULART; TERCI; OTERO, 2015, p. 134).

Ao analisar a trajetória histórica de aplicação do EC e os limites à efetivação do PD por meio do estudo do caso do Município de Curitiba, Nascimento Neto (2016) propõe uma visão alternativa, concluindo que, a despeito das modificações registradas desde 2001, com a elaboração de PDs e leis de zoneamento de uso e ocupação do solo, “as transformações efetivamente ocorridas na realidade urbana brasileira são restritas e desproporcionais ao esforço e recurso financeiro investido para sua consecução. Em que pese a perspectiva propositalmente distópica e provocativa, não se trata de negar os avanços alcançados, mas de reconhecer que foram muito aquém do esperado”, sugerindo que prevalecem “os interesses de grupos sociais de maior influência, que possuem maior capacidade de *lobby* sobre as decisões relacionadas à gestão da política urbana municipal”. E conclui que, após 15 anos do EC, “arrisca-se afirmar que seu princípio primordial, de garantir a função social da propriedade e da cidade, continua como elemento retórico” (NASCIMENTO NETO, 2016, p. 47-48).

Parece fundamental, de todo modo, para o sucesso do novo modelo de desenvolvimento urbano sustentável, com justiça social e efetiva redução das desigualdades sócio-espaciais que persistem no país, um esforço de coordenação eficiente das ações e políticas locais e regionais com a política nacional de desenvolvimento.

Os PDs, por sua vez, precisam responder às aspirações e necessidades genuínas de cada cidade e respectiva população, pois só assim serão capazes de assegurar a articulação efetiva dos instrumentos urbanísticos voltados para garantir a função social da propriedade imobiliária e da cidade, alinhados ao novo paradigma trazido pelo EC, que ainda não se consolidou.

Para tanto, é preciso assegurar o fortalecimento e a capacitação das instâncias de gestão, com investimentos nas estruturas físicas, modernização da máquina administrativa e qualificação técnica dos servidores, responsáveis pela elaboração, controle, fiscalização e execução das políticas públicas a cargo dos governos locais, que possuem grande impacto nas demandas sociais.

Para atenuar os problemas e dificuldades na implementação e elaboração discutidos, é fundamental que o PD e os demais instrumentos de planejamento

e gestão urbana por ele articulados estejam integrados aos instrumentos de planejamento orçamentário, previstos no art. 165 da Constituição, aprovados pelo Poder Legislativo municipal.

De fato, os instrumentos orçamentários disponíveis, as ações previstas no PPA, na LOA, nas ações da Agenda 21 só trarão avanços concretos para as pessoas e cidades, se alinhados ao que prevê o PD, respeitando os limites e as disposições definidas por meio de um adequado processo de planejamento estratégico.

Por fim, para que a gestão atenda de maneira efetiva às exigências do desenvolvimento sustentável e inclusivo, devem ser aperfeiçoados e valorizados os mecanismos de participação democrática na gestão urbana, com representação nos conselhos, conferências etc., e enfatizada a importância da transparência na divulgação das informações que possibilitem maior controle social das políticas locais.

Referências bibliográficas

ALENCAR, André A.; GOBETTI, Sérgio W. *Justiça fiscal na Federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. XIII Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília: Esaf, 2008.

BRAGA, Roberto. Política urbana e desenvolvimento sustentável: avanços e limites do Estatuto da Cidade. In: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO – PPLA, 2., 2010, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010. [CD]

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://goo.gl/zaRrL>. Acesso: 12/07/2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://goo.gl/PXk21E>. Acesso: 12/07/2016.

CAVÉ, Jérémie *et al.* *O financiamento da cidade latino-americana: instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável*. Paris, Brasília e Bogotá: Agence Française de Développement (AFD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Fundação Ciudad Humana (FCH), 2014. Disponível em: <https://goo.gl/gqU25h>. Acesso: 09/02/2016.

COSTA, Heloisa S. M.; CAMPANTE, Ana L.; ARAÚJO, Rogério P. Z. A dimensão ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: SANTOS JR., Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 173-217.

COSTA, Marco A. (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/N7rvSQ>. Acesso: 02/07/2017

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (FASE) *Avaliação dos planos diretores participativos do Estado do Rio de Janeiro: relatório estadual. Relatório da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/wgeD6Q>. Acesso: 15/06/2016.

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana T.; OTERO, Estevam V. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 7, n. 1, p. 122-135, jan./abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros: 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/9YDIYt>. Acesso: 11/02/2016.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. In: COSTA, M. A. (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: Ipea, 2016. p. 11-25.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Caderno de debate Agenda 21 e sustentabilidade – articulando planos nos municípios*. Caderno de Debate. Brasília: MMA, 2005a. Disponível em: <https://goo.gl/Wh2Zmf>. Acesso: 11/02/2016.

_____. *Caderno de debate Agenda 21 e sustentabilidade – a Agenda 21 e os objetivos de desenvolvimento do milênio: as oportunidades para o nível local*. Caderno de Debate nº 7. Brasília: MMA, 2005b. Disponível em: <https://goo.gl/WrXDzX>. Acesso: 11/02/2016.

MOREIRA, Helion F. O plano diretor e as funções sociais da cidade. Rio de Janeiro: CPRM. Serviço Geológico do Brasil, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/1GsGAE>. Acesso: 09/02/2016.

NASCIMENTO NETO, P. Tudo que é sólido desmancha no ar: reflexões sobre a gestão urbana contemporânea no Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 37, n. 131, p. 37-51, jul./dez. 2016.

NAZARETH, Paula A. *Descentralização e federalismo fiscal: um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <https://goo.gl/GxQm1z>. Acesso: 10/07/2016.

_____. Financiamento para o desenvolvimento local no Rio de Janeiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DO ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19., 2014, Quito, Equador. *Anais...* Quito, Equador: Clad, 2014.

_____. Descentralização fiscal e os desafios do financiamento das cidades brasileiras. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DO ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20., 2015, Lima. *Anais...* Lima: Clad, 2015.

NEVES, Estela M. S. C. *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas

e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://goo.gl/714nFL>. Acesso: 10/07/2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. PNUD, 2016. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso: 27/03/2016.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. (Orgs.). *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Anpur, 2012.

VILLAÇA, Sérgio P. V. Instrumentos de gestão fiscal e desenvolvimento econômico. *Revista de Administração Municipal*, Ano 52, n. 259, p. 64-69, julho/agosto/setembro 2006. Disponível em: <https://goo.gl/QEBpnb>. Acesso: 07/07/2016.

Paula Alexandra Nazareth

Possui Doutorado em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Desde 2005 é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), trabalhando atualmente na Coordenadoria de Controle da Receita e como docente na Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ. Contato: paulanazareth@gmail.com.

RSP