

V-013 - O SANEAMENTO VISTO NOS NOVOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS DA BAIXADA FLUMINENSE

Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto⁽¹⁾

Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Geógrafa pela PUC-RJ, mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR –UFRJ, doutorado em Urbanismo pelo Institut d'Urbanisme de Paris e pós-doutoramento no LATTs - Ecole Nationale de Ponts et Chaussées Atualmente é Pesquisadora IC do CNPq e Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Eliane da Silva Bessa

Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Endereço⁽¹⁾: Rua Nascimento Silva, nº 4B aptº 1001 – Ipanema, Rio de Janeiro, RJ, Cep: 22421-020, Brasil – Tel: +55 (21) 22473490 – e-mail: anabrittoster@gmail.com

RESUMO

A infra-estrutura é um componente da vida social e econômica que detém papel decisivo no desenvolvimento das nações. O saneamento apresenta - sem tirar o peso da estrutura viária, dos transportes e o do sistema energético - uma grande responsabilidade social por estar diretamente relacionado à saúde e à qualidade dos ambientes urbanos onde vivem as populações.

No Brasil, sob o ponto de vista histórico, os dados sobre saneamento sempre apresentaram resultados insatisfatórios, com investimentos irregulares e insuficientes frente à demanda populacional.

O fato é que a falta de infra-estrutura urbana, em especial o saneamento, acabou por contribuir para o agravamento de um quadro social já precário. A inadequação e a inexistência de políticas públicas capazes de administrar as necessidades básicas da população causam, principalmente em áreas adensadas e de grandes repercussões sociais, danos irreversíveis.

A elaboração de Planos Diretores, diante desse quadro de carência, pode ser interpretada como um encaminhamento político, ao estabelecer diretrizes da política urbana municipal, que visa buscar soluções de modo a promover um modo de vida mais adequado à população nos locais onde ela vive.

Examina-se nesse trabalho os Planos Diretores Municipais de 4 municípios da Baixada Fluminense, com foco na política de saneamento por eles elaborada, que se constitui o objeto desse estudo.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento ambiental, política pública, gestão municipal.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o tratamento dado à questão do saneamento ambiental nos Planos Diretores Municipais recentemente aprovados na Região da Baixada Fluminense, Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A Lei da Política Nacional de Saneamento Básico, aprovada em 2007, coloca novos desafios para os municípios, na medida em que vincula o repasse de recursos para os municípios com Planos Municipais de Saneamento Básico elaborados. Estes planos devem ser construídos de forma articulada e complementar às diretrizes da Política Municipal de Saneamento explicitadas nos Planos Diretores Municipais. No âmbito dos Planos Diretores que se estabelecem os instrumentos para a interação entre o planejamento urbano e as ações de saneamento ambiental. Entre as ações necessárias à elaboração dos Planos Diretores está necessariamente a construção de um diagnóstico dos serviços de saneamento e o levantamento das infra-estruturas existentes. Além de construir um quadro da situação existente, o diagnóstico deve também ter um caráter prospectivo, avaliando em que medida os serviços e infra-estruturas existentes atuam como limitadores do desenvolvimento urbano e propondo, como consequência, programas e ações para enfrentar este problema.

Na região da Baixada Fluminense vivem três milhões e meio de habitantes dos oito milhões que habitam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). A região concentra uma população que, em média, tem renda familiar de até dois salários mínimos, é, na sua maioria, negra, jovem e feminina. Nos oito municípios que conformam a região da Baixada, a realidade dos serviços de saneamento ambiental é precária em todos os seus componentes.

Mesmo nos municípios com mais de 90% de domicílios ligados à rede geral de água, segundo o Censo do IBGE-2000, como Nova Iguaçu e São João de Meriti, são conhecidos os problemas relativos à frequência irregular do abastecimento, falta de pressão na rede e má qualidade da água que chega às residências. Problemas de interrupção e irregularidade no abastecimento implicam na adoção de soluções paliativas. Muitas vezes os moradores recorrem aos poços como solução para cobrir as falhas no sistema de abastecimento de água. Em pesquisa realizada em 2000 pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz, no município de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, verificou-se que em um universo de 241 domicílios pesquisados, 80 consumiam água que apresentava um índice de coliforme totais e fecais acima do considerado normal. Dessas 80 casas 36 recorriam a poços e 44 tinham como fonte de abastecimento apenas a rede pública. Em São João de Meriti, dados do Datasus demonstravam em 2001 que 80% dos atendimentos a crianças de até 5 anos de idade nos dois postos de saúde existentes na cidade, foram causados por doenças de veiculação hídrica, ou seja, pela contaminação através das águas poluídas.

A situação dos serviços de esgotamento, tanto em termos dos sistemas de coleta, quanto no que tange ao tratamento dos efluentes na Baixada Fluminense é ainda mais precária, como mostram dados do Censo do IBGE, indicando importantes déficits no acesso aos serviços. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2000 demonstram que na maior parte dos distritos municipais da Baixada Fluminense não existe sistema separador, sendo os esgotos ligados à rede de drenagem. As estruturas de tratamento de esgotos da Baixada começaram a ser construídas na década de 90 através do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, no entanto, elas funcionam precariamente em função da inexistência de redes de coleta na região. Verificamos ainda que o assoreamento dos rios e canais e a ausência ou a precariedade da rede de drenagem, associados à ocupação ribeirinha para fins industriais e de moradia, ao desmatamento, à crescente impermeabilização do solo com o asfaltamento das vias, juntamente com a coleta e destino inadequado do lixo, colocam parte importante da Baixada Fluminense em situação de risco a enchentes que provocam mortes, perdas materiais, aumento de doenças.

Investimentos históricos realizados na região por diferentes governos estaduais chegam a somar, desde a década de 80, mais de 3 bilhões de reais, sem, no entanto, assegurar efetivamente o acesso universal ao saneamento ambiental, à habitação e a um ambiente com mais qualidade à população. Explicações para isso têm relação com: (i) a falta de um diagnóstico profundo sobre a dimensão do problema na região, orientando corretamente o perfil de intervenção; (ii) a descontinuidade e desintegração entre programas e projetos implementados ao longo desses anos na região. Cada novo programa elaborado e apoiado com financiamento por agências multilaterais não parte deste diagnóstico claro do que efetivamente existe de rede de serviços. (iii) as disputas políticas da região, por muitas vezes descaracterizam os projetos; (iv) falta de controle social, pois embora exista este componente em vários destes projetos, o seu formato não tem permitido a participação efetiva da população; (v) a falta de capacitação institucional, aliada à cultura centralizadora nos governos estaduais em relação à gestão do saneamento; (vi) a forte cultura clientelística nas gestões municipais; (vii) a crescente desmobilização de movimentos organizados, os quais necessitam de formação de novos quadros para acompanhamento crítico da implementação de políticas.

Nesse contexto foram formulados entre 2005 e 2007 os novos Planos Diretores Municipais analisados neste trabalho. Foram levantados e sistematizados Planos Diretores Municipais dos seguintes municípios: Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita e São João de Meriti. A partir de dois documentos formulados pelo Ministério das Cidades (Guia para a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento e Plano Diretor Participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos) foi definido um conjunto de questões que orientaram a análise dos planos, no sentido de verificar os seguintes aspectos: se existe uma concepção de integração entre os diferentes serviços que compõem o setor de saneamento ambiental; se as diretrizes de expansão da cidade levam em consideração a capacidade da infra-estrutura de saneamento; se as soluções para o saneamento estão adequadas à realidade social e econômica do município; se existe uma preocupação com a preservação dos mananciais; se existe uma definição de princípios para a formulação de um Plano Municipal de Saneamento; se são criadas instâncias para a participação da população e canais de acesso à informação; se existe articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação; se existe perspectiva de construção de uma articulação intermunicipal na região da Baixada Fluminense, com vistas à solução dos problemas de saneamento ambiental..

ANÁLISE DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Município de Duque de Caxias

O Plano Diretor de Duque de Caxias não possui um capítulo exclusivo para as políticas de saneamento. A política de saneamento está inserida no capítulo IV que trata da política de obras urbanas, abordando conjuntamente saneamento ambiental (abastecimento de água, drenagem pluvial, esgotamento sanitário, disposição de resíduos sólidos) e outras infra-estruturas urbanas, como fornecimento de energia e iluminação pública. As diretrizes com relação ao saneamento encontram-se no artigo 22 que define “diretrizes da política de obras e gestão de infra-estrutura no município”.

Com relação a soluções para o saneamento adequadas à realidade social e econômica do município o parágrafo VI define como diretriz o apoio à pesquisa de tecnologias de saneamento e alternativas de baixo custo operacional para comunidades carentes.

Ao examinarmos as soluções para o saneamento compatíveis com a realidade social e econômica do município, precisamos considerar a realidade de Duque de Caxias, onde encontramos, em sua grande parte, uma população em situação de carência, desprovida de serviços de infra-estrutura urbana adequados; é importante identificar as preocupações inseridas na lei que apontam para a solução de tais iniquidades. Existem na lei do PD determinações que caminham nesta direção, de maneira direta ou indireta. O Plano Diretor inicialmente insere preocupações referentes a redução das desigualdades sociais, no art. 5 relativo aos seus objetivos gerais.

Entre as inúmeras ações instituídas, verifica-se a promoção da função social da propriedade, a relação harmônica entre o meio ambiente natural e construído, o acesso a infra-estrutura social e urbana, a ordenação do parcelamento, a ocupação e uso do solo e a preservação do patrimônio ambiental e cultural; o estímulo ao acesso de toda a população ao abastecimento de água em quantidade suficiente e dentro dos padrões de potabilidade; o apoio a pesquisa de tecnologias de saneamento alternativas e de baixo custo operacional para comunidades carentes; a divulgação e realização de programas de orientação à economia da água e de educação sanitária em relação aos despejos de esgotos e águas servidas; resoluções referentes à problemática dos aterros sanitários e da situação de fragilidade ambiental que a falta de infra-estrutura urbana agrava e que inevitavelmente atinge a população como um todo, entre outros.

Com relação a uma preocupação com a preservação dos mananciais, destacam-se diferentes incisos do parágrafo VIII, relativos à promoção de gestões junto à órgãos de governo e à iniciativa privada no sentido de proteção das nascentes de água localizadas em território municipal, ao controle à montante dos pontos de captação de água do município da instalação de empreendimentos poluentes, promovendo, se necessário, convênios de cooperação mútua com outros município ou entes públicos.

No que se refere à questão relativa as diretrizes de expansão da cidade levam em consideração a capacidade da infra-estrutura de saneamento, destaca-se a necessidade de condicionar o licenciamento da expansão urbana à verificação da disponibilidade instalada ou projetada dos sistemas de abastecimento de água.

A questão do condicionamento da expansão urbana à existência de infra-estrutura também é tratada no título IV relativo ao macrozoneamento, onde estão definidas zonas de ocupação controlada, básica e preferencial, em função das condições e disponibilidade de infra-estrutura urbana, capacidade da rede viária e das diretrizes estratégicas de expansão urbana do Plano Diretor.

Ainda com relação ao artigo 22, verificamos que este não explicita uma concepção de integração entre os diferentes serviços que compõem o setor de saneamento ambiental, porém ele aponta a necessidade de integração entre as ações dos órgãos de governo responsáveis pelas diferentes infra-estruturas. De fato, o termo saneamento aparece poucas vezes no Plano Diretor, sendo tratado na maior parte das vezes como infra-estrutura, o que esvazia o conceito de saneamento ambiental.

Os princípios para a formulação de uma Política Municipal de Saneamento encontram-se, sobretudo, no artigo 22, dentro da Política de Obras e Infra-estruturas. De fato, o PD de Duque de Caxias não trata explicitamente de políticas integradas em prol do saneamento ambiental, entretanto, determina diversas ações em diferentes artigos que seriam as bases para a formulação de uma política municipal de saneamento. Todavia, o Plano Diretor apenas cita a necessidade de elaboração do Plano Municipal de Saneamento, mas não dá relevo a este tema e não define os princípios da Política Municipal de Saneamento.

Quando faz referência a Política Municipal de Saneamento, o PD de Caxias aponta que esta deverá ser fiscalizada pelo CONCIDADE e pela Câmara Municipal, e que deverá ser compatível com o Plano Diretor Participativo e com Planos Regionais de Saneamento Ambiental.

Dois aspectos merecem destaque: (i) nos objetivos estratégicos faz-se referência aos investimentos de recursos orçamentários em saneamento; (ii) no artigo 22 está prevista a elaboração de estudo de viabilidade sócio-econômica de implantação de uma Companhia Municipal de Águas e Esgoto. Estes dois aspectos revelam um interesse do município em ampliar sua ação no campo do saneamento ambiental. No entanto, esta perspectiva não nos parece efetiva na medida em que as referências ao diagnóstico da situação de saneamento e ao Plano Municipal de Saneamento apresentam-se pouco aprofundadas. Não foi verificado cadastro ou diagnóstico dos serviços de saneamento. Com relação ao diagnóstico, o artigo 21 (Título III - Capítulo IV – Item VIII, a) apenas indica a necessidade de recadastramento da rede de drenagem, para apoio ao planejamento e à manutenção das instalações existentes.

No que concerne à participação social, isto é, a criação de instâncias para a participação da população e canais de acesso à informação, verificamos que o PD de Duque de Caxias cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento da Cidade de Duque de Caxias- CONCIDADE com suas respectivas câmaras técnicas e com funções propositivas e deliberativas com relação à política municipal de saneamento. O CONCIDADE deverá deliberar sobre os contratos de concessão de serviços públicos de coleta de lixo, de abastecimento de água, esgotamento sanitário, e de transportes, com apoio de audiências públicas de ampla divulgação. Com relação às informações à população sobre serviços de saneamento não existem diretivas claramente explicitadas.

Examinando a articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação, verificamos que o Plano Diretor procura integração com os órgãos municipais competentes de obras e infraestrutura, de habitação e de ordenamento e controle urbano.

No que concerne a preservação dos mananciais, no capítulo referente à Política Ambiental, o PD de Caxias propõe o Programa de Ação Municipal para Recuperação de Recursos Hídricos, contemplando adequado remanejamento de população ribeirinha em situação de risco, recuperação de mata ciliar e tratamento de efluentes.

No que tange uma articulação regional, esta não é tratada com a devida relevância no PD de Duque de Caxias. Ele faz referência à necessidade de compatibilidade entre a Política Municipal de Saneamento e o Plano Regional de Saneamento, todavia não faz nenhuma referência a uma possível articulação regional. Esta referência está presente no que concerne aos recursos hídricos; no artigo 7 que define as diretrizes da Política Ambiental do Município está assinalado que o poder executivo deverá incentivar a criação de um Conselho Intermunicipal de Gestão dos Rios da Baixada.

Município de Belford Roxo

O PD de Belford Roxo possui um capítulo específico para Meio Ambiente e Saneamento (capítulo IV). Nele são apresentadas as diretrizes para a política municipal de saneamento que incorporam na definição da política um conceito amplo de saneamento ambiental (abastecimento da água; esgotamento sanitário; drenagem, coleta e destino de resíduos sólidos, e proteção ambiental), e adotando visão integrada para as políticas públicas de saneamento. No artigo 52 o Plano aponta como um dos objetivos gerais da política de meio ambiente e saneamento para o Município de Belford Roxo, a adoção de uma visão integrada para as políticas públicas de saneamento básico, gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente. Está colocada como exigência a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, mas não são definidos de forma detalhada os componentes do mesmo.

Um aspecto a ser destacado é a diretriz que prevê a revisão do contrato com a concessionária CEDAE, a fim de incluir metas e prazos para universalizar os serviços de água, coleta e tratamento de esgoto.

O PD de Belford Roxo faz referência a integração intersetorial quando sinaliza a necessidade de promoção e articulação institucional entre a concessionária de água e esgotos e os órgãos ou entidades responsáveis pela prevenção da saúde pública e meio ambiente para a integração de ações relativas à água distribuída à população.

No que concerne à questão de se as diretrizes de expansão da cidade levam em consideração a capacidade da infra-estrutura de saneamento, verificamos que o PD de Belford Roxo destaca dois aspectos importantes: (i) para haver condições de habitabilidade, estas deverão estar condicionadas à existência de infra-estrutura e serviços urbanos; (ii) as áreas já ocupadas devem ser dotadas de infra-estruturas e a expansão urbana deve estar atrelada à implantação de infra-estrutura e à preservação ambiental.

Belford Roxo, como outros municípios da Baixada, apresenta um percentual expressivo de sua população nos extratos de baixa renda. Este é ponto fundamental para avaliar se o seu PD indica se as soluções para o saneamento estão adequadas à realidade social e econômica do município. No capítulo referente a Meio Ambiente e Saneamento o PD de Belford Roxo aponta no art. 53, que trata das diretrizes gerais para a gestão da política de meio ambiente e saneamento básico, a redução das deficiências dos serviços urbanos que geram impactos negativos na qualidade de vida da população, assim como no artigo 60, o Plano Diretor indica que para melhorar as condições de saneamento básico no Município deverá ser planejada a oferta universal de saneamento básico - água, esgoto e drenagem urbana. O PD de Belford Roxo também avança ao incluir nos Instrumentos de Ordenação Territorial o Plano Municipal Saneamento Ambiental, que tem entre suas diretrizes a garantia à acessibilidade aos serviços urbanos em todo território municipal e a garantia da qualidade de vida aos cidadãos. Todavia não existem explicitados os mecanismos para viabilizar esta garantia do acesso a todos os cidadãos. O Plano Diretor não define áreas prioritárias para investimento em saneamento ambiental. As AEIS (áreas especiais de interesse social) que poderiam servir de indicador para investimentos prioritários serão definidas na lei de zoneamento a ser elaborada. Por outro lado, a inexistência de um diagnóstico da situação real dos serviços de saneamento, precedendo o PD e a falta de uma diretriz clara sobre a necessidade de realizá-lo, compromete uma avaliação da compatibilidade do Plano com a realidade municipal no que diz respeito ao saneamento.

Quanto à existência de uma preocupação com a preservação dos mananciais, verificamos que este é um aspecto bem desenvolvido no PD de Belford Roxo, que inclui uma seção referente ao controle e gerenciamento dos recursos hídricos voltado para a garantia da disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, onde se destacam diferentes medidas voltadas para a necessidade de proteção das áreas de mananciais e de preservação das áreas de nascentes existentes no município.

O PD de Belford Roxo destaca como princípio a promoção da participação popular nas medidas para conservação, melhoria e aproveitamento do meio ambiente, sendo definidas as instâncias para a participação da população. Em diferentes artigos o Plano indica que o sistema de planejamento e gestão da cidade será participativo e integrado. No capítulo referente ao meio ambiente e saneamento, o PD de Belford Roxo indica a criação do Conselho de Saneamento Municipal (artigo 53), porém não explicita a composição deste Conselho, que caráter ele terá (deliberativo ou consultivo) nem a forma como ele se articula ao Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade. Este Conselho se constitui, enquanto órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, como fim para promover a integração entre a sociedade e o Poder Executivo Municipal na construção de uma gestão de co-responsabilidade, visando alcançar o desenvolvimento urbano em Belford Roxo. Todavia, em nenhum momento fica explícito o caráter deliberativo deste Conselho, mas, sim, o seu caráter consultivo. O PD de Belford Roxo não explicita os canais de acesso à informação sobre saneamento.

No que tange a articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação destacamos diretriz central de que toda habitação deverá dispor de condições de higiene e segurança que permitam saúde e bem-estar à população, o que representam ser atendida por infra-estrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais básicos. Para isso, estão colocadas as diretrizes de dotarem as áreas, já ocupadas, com infra-estruturas e controlar a expansão sempre atrelada à implantação de infra-estrutura; o controle da ocupação de áreas de risco e de novos assentamentos irregulares através de programas de esclarecimento a população, a definição dos programas de regularização fundiária que estejam atrelados a programas de infra-estrutura urbana. Nas Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS estabelecidas para fins de regularização urbanística e fundiária e para definição de parâmetros e critérios diferenciados para o parcelamento e a ocupação do solo, são garantidos o saneamento básico, a instalação das redes de serviços urbanos e os equipamentos sociais necessários.

Avaliando se existe perspectiva de construção de uma articulação intermunicipal na região da Baixada Fluminense, com vistas à solução dos problemas de saneamento ambiental, verificamos que este aspecto é mencionado no art. 60 que sinaliza a necessidade de articular planos e projetos municipais com planos e

projetos estaduais e federais, visando a melhoria dos serviços de saneamento básico; não existe, porém, referência a uma articulação intermunicipal, salvo no artigo que menciona a proteção e a recuperação ambiental das bacias hidrográficas compartilhadas.

Município de São João de Meriti

O PD de São João de Meriti possui um capítulo específico que trata do saneamento (Capítulo IV- Da Política de Saneamento Ambiental e Serviços Urbanos). A concepção de saneamento do PD de São João de Meriti apresenta uma concepção muito ampla de saneamento, sendo considerados serviços públicos essenciais ao saneamento ambiental da cidade: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo das águas pluviais; distribuição de energia elétrica; gestão de resíduos sólidos; iluminação pública; pavimentação e controle de vetores. A prestação desses serviços deve ser orientada pelos princípios que norteiam a elaboração da Política de Saneamento Ambiental e Serviços Urbanos, a saber: universalização, integralidade, equidade, regularidade e continuidade.

Nesse sentido, as diretrizes da Política de Saneamento Ambiental quando apontam para a necessidade de universalização do acesso, entende que os serviços de saneamento ambiental integrado deverão se estender a toda a área da cidade, sendo dada prioridade ao atendimento das áreas ainda não servidas por redes de água potável e de esgoto sanitário, por meio de complementação ou ativação das respectivas redes de distribuição e coletoras. É dado um prazo de 5 anos para a complementação da rede de distribuição de água do município, com o objetivo de universalizar o abastecimento a contar da promulgação da Lei. No que concerne ao esgotamento sanitário o PD de São João estabelece como diretrizes a prioridade a investimentos que proporcionem o impedimento do contacto dos efluentes de esgoto sanitário não tratado com o meio ambiente; ele destaca a necessidade de realizar estudos e projetos para instalação de rede coletora de esgotamento sanitário e respectivo tratamento, com o objetivo de se alcançar a universalização da coleta e tratamento do efluente sanitário no prazo de 20 anos. Apesar do Plano Diretor apontar a necessidade de elaboração de um cadastro da rede existente, formal e informal, para instruir os projetos, não existe referência a um Plano Municipal de Saneamento, com metas de curto, médio e longo prazos, o que seria um instrumento central para tornar viável estas diretivas do Plano. Apenas com relação aos serviços de drenagem é explicitada a necessidade de formulação de um do Plano Diretor Municipal de Drenagem Urbana. O PD de São João aponta para a realização de estudos para a questão da municipalização dos serviços de reservação e distribuição de água potável.

Quando examinamos se as diretivas de expansão da cidade levam em consideração a capacidade da infraestrutura de saneamento, é preciso considerar que São João de Meriti é um dos municípios com maior densidade de ocupação do país, sendo as áreas livres disponíveis para expansão inexistentes. O PD de São João de Meriti define duas zonas, a urbana e a urbana consolidada: a zona urbana é aquela onde há infraestrutura básica, como água potável, esgotamento sanitário, distribuição de energia elétrica e manejo das águas pluviais; a zona urbana consolidada é aquela onde além da infra-estrutura básica, há a complementar, como iluminação pública, pavimentação e rede de telefonia.

Como os outros municípios da Baixada, São João de Meriti também apresenta um percentual expressivo de sua população nos extratos de baixa renda. Partindo do princípio de que este é ponto fundamental para avaliar se o Plano Diretor indica se as soluções para o saneamento estão adequadas à realidade social e econômica do município. Não existe nenhuma diretiva específica voltada para a provisão de serviços em áreas de população de baixa renda, ou para as AEIS (Área de Especial Interesse Social). O PD não define áreas prioritárias para investimento em saneamento ambiental.

No que diz respeito à existência de uma preocupação com a preservação dos mananciais, verificamos que não existem mananciais em São João de Meriti. Porém, no capítulo referente à recuperação ambiental, o Plano afirma que deverão ser realizadas ações pelo poder público para melhorar a qualidade ambiental da cidade e conseqüentemente de vida da população através da recuperação dos principais rios e bacias da região.

Quanto à questão da participação o PD de São João de Meriti tem como princípio a garantia da necessária transparência e a participação dos cidadãos e de entidades representativas no sistema de planejamento e gestão conduzido pelo setor público. A política urbana deve se pautar pelos princípios de gestão democrática e participativa. O art. 156 cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano da Cidade de São João de Meriti, com a finalidade de garantir a implementação do Plano Diretor, as Políticas Públicas e as Leis dela

decorrentes, bem como o de assessorar e fiscalizar o Poder Público na consecução destes objetivos, a partir das seguintes políticas: uso do solo e habitabilidade; transporte, mobilidade e acessibilidade; saneamento ambiental e serviços urbanos. O PD de São João aponta também para a realização de conferências e audiências públicas. O Plano não explicita o caráter do Conselho, remetendo essa questão à lei própria que o regulamentará.

Analisando a articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação, verificamos que o PD de São João indica que o poder público fomentará e apoiará as famílias e grupos que desejem obter e promover sua moradia, no entanto, dará prioridade àqueles que vivem em situações de risco. Podemos enquadrar nessas condições a população que vive em áreas de risco de inundação. A preocupação em priorizar os mais necessitados não enfraquece, entretanto, o caráter social atribuído à habitação, pelo Plano Diretor de São João, ao contrário, só o reforça.

Ao analisarmos se O PD de São João aponta para uma perspectiva de construção de uma articulação intermunicipal na região da Baixada Fluminense, com vistas à solução dos problemas de saneamento ambiental, verificamos que uma das diretrizes da política municipal de saneamento é a que prevê a integração do município com os municípios vizinhos e com o Estado, para assegurar fornecimento suficiente de água potável, dado a inexistência, no território de São João de Meriti, de mananciais de água a ser captada para este fim. Além disso, o Art. 166 autoriza o Público Municipal a se consorciar com outros municípios interessados da Baixada Fluminense, órgãos dos Poderes Públicos Estadual e Federal, para conseguir a plena integração funcional, econômica, social e de serviços públicos particularmente nas questões ligadas a: meio ambiente, circulação e transporte; e saneamento ambiental, em especial macro-drenagem, destino final dos resíduos sólidos, tratamento e destino final do esgoto e abastecimento d'água.

Município de Mesquita

O PD de Mesquita contém um capítulo específico para a política de saneamento ambiental com a definição das disposições e diretrizes gerais e os princípios que orientam a formulação do Plano Municipal de Saneamento. Esse capítulo demonstra uma visão ampla e integrada de saneamento ambiental, englobando os serviços de manejo das águas pluviais, manejo de resíduos sólidos, abastecimento de água e esgotamento sanitário. São indicados os princípios que devem orientar a prestação de serviços: universalização, integralidade, equidade, regularidade e continuidade.

Nas diretrizes estão destacadas: a necessidade de integração entre as políticas; a participação social na formulação e implementação das políticas de planejamento, controle e monitoramento dos serviços de saneamento ambiental; a prioridade do investimento público em saneamento ambiental, sendo estas: os assentamentos precários; as Zonas de Especial Interesse Social; e as áreas com piores condições de moradia.

Ao verificarmos se as diretrizes de expansão da cidade levam em consideração a capacidade da infra-estrutura de saneamento, observamos que o PD de Mesquita aponta como diretriz geral o direcionamento da expansão e do adensamento da cidade para as áreas com melhores condições de infra-estrutura e de acesso aos equipamentos e serviços públicos, detalhando esta diretriz no capítulo de zoneamento urbano, onde estão definidas as áreas suscetíveis de expansão.

Com relação aos outros PDs analisados, o Plano Diretor de Mesquita é o que aponta mais claramente a prioridade para o atendimento em saneamento para a população de baixa renda, se adequando às exigências da realidade sócio-econômica local. Considerando este aspecto o Plano indica que a inadimplência do usuário residencial de baixa renda não prejudica a garantia de abastecimento de água, devendo a restrição de acesso aos serviços assegurar o mínimo necessário ao atendimento das exigências de saúde pública.

Ao analisarmos a questão da preservação dos mananciais verificamos que o PD de Mesquita apresenta a busca de alternativas para o uso racional dos recursos hídricos, e para a prevenção da poluição e a despoluição dos corpos hídricos e a ampliação da oferta de água de boa qualidade. O Plano cria áreas de preservação de mananciais conforme previsto no Anexo V que delimita a macrozona de proteção ambiental. No capítulo referente a política habitacional o PD de Mesquita prevê a ocupação das faixas marginais de proteção dos cursos d'água, com praças e atividades de lazer compatíveis com a sua preservação.

A questão da participação social na formulação das políticas e no controle da gestão pública é um aspecto central do PD de Mesquita, que institui Conferências e Conselho das Cidades sendo este deliberativo e tendo entre as suas funções a aprovação, o monitoramento e a fiscalização do Plano Municipal de Saneamento. O PD assinala a necessidade de canais de acesso à informação e à participação, destacando o fornecimento de dados e informações sobre os serviços públicos de saneamento ambiental e a situação de salubridade ambiental.

No que diz respeito à articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação, verificamos que o PD de Mesquita aponta o acesso à moradia digna como um direito da população a ser promovido pelo poder público. Ele define como moradia digna a que está ligada às redes de infra-estrutura e é atendida pelos serviços de transporte coletivo, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação, coleta de lixo, telefonia e pavimentação; localiza-se em área servida ou acessível por meio de transporte público e por equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; dispõe de instalações sanitárias adequadas; tem garantida as condições mínimas de conforto ambiental e habitabilidade, de acordo com padrões técnicos; e é passível de regularização fundiária. A Política Habitacional deve promover o acesso à moradia digna, priorizando os segmentos de baixa renda que se encontram excluídos desse acesso. Para isso, as seguintes ações devem ser realizadas de forma integrada: melhoria e ampliação dos sistemas de saneamento; o reassentamento da população residente em áreas de risco em áreas com condições adequadas de moradia; a produção de habitação para a população com renda familiar de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos, especialmente nas áreas com melhores condições de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos. O PD de Mesquita aponta ainda que o Plano Municipal de Saneamento deverá conter ações e programas para a integração da política de saneamento ambiental com as políticas de saúde, educação, transporte e mobilidade, habitação, implantação de equipamentos públicos e de pavimentação, de forma articulada com ações de educação ambiental.

Ao analisarmos se o PD de Mesquita aponta para uma perspectiva de construção de uma articulação intermunicipal, verificamos que nos princípios e diretrizes gerais está indicada a necessidade de uma articulação regional e metropolitana. O Plano aponta a necessidade de colaborar na construção das condições políticas, sócio-ambientais, institucionais e de integração na economia regional necessárias para um desenvolvimento justo, saudável e compatível com a melhoria da qualidade ambiental, assim como a importância de promover a integração metropolitana na elaboração e implementação de políticas públicas de interesse comum, especialmente com relação aos municípios da Baixada Fluminense. Nos princípios que orientam a formulação do Plano Municipal de Saneamento está colocada que este deverá ser compatível com planos metropolitanos ou intermunicipais de saneamento ambiental que venham a ser elaborados com participação do Poder Executivo municipal e da população de Mesquita.

CONCLUSÕES

A partir das questões propostas no início desse trabalho, em relação à análise dos quatro Planos Diretores, podemos identificar, entre as políticas municipais de saneamento examinadas, aquelas que apresentam uma maior proximidade com as diretrizes da Política de Saneamento concebida pelo poder executivo federal via Ministério das Cidades.

Verificamos que o entendimento da noção de saneamento ambiental ainda representa um desafio para alguns municípios. A maioria dos Planos Diretores estudados, têm, enquanto princípio, uma visão integradora de saneamento ambiental. No entanto, o município de Duque de Caxias não possui um capítulo específico de saneamento, estando esta política inserida no capítulo que trata das obras urbanas. Esta é uma visão clássica que se tem na região sobre saneamento: o saneamento como uma questão de obras. Cabe destacar, que mesmo de forma tecnicista, como no caso de Duque de Caxias e Belford Roxo, a questão da universalização do acesso aos serviços é um fator importante nos Planos Diretores dos municípios.

Com relação à articulação entre saneamento e as diretrizes de expansão urbana, com vistas a se constituir um planejamento coerente nas cidades, observamos que é preciso instituir um processo de ocupação e adensamento de acordo com as áreas já servidas de infra-estrutura, como formas de proteger a população dos riscos e escassez (água) e não sobrecarregar o sistema já implantado. Por outro lado, é preciso explicitar, a partir do zoneamento, as áreas de inundação urbana. A definição dessas áreas é fundamental para que se possa projetar ações futuras tanto de prevenção quanto de solução para os casos críticos existentes, e com isso também utilizar restrições legais de uso e ocupação do solo, interferindo na densidade populacional dessas

áreas. Os municípios de Mesquita, Duque de Caxias, São João de Meriti e Belford Roxo têm uma preocupação clara quanto a necessidade de que as políticas públicas estejam alertas sobre esta problemática, comum nas cidades brasileiras.

Na Baixada Fluminense, a expansão urbana se dá majoritariamente de forma irregular. A população de mais baixa renda tende a ocupar áreas frágeis, sujeitas à freqüentes inundações. O controle da ocupação destas áreas de risco, articulado à uma política de provisão de habitação para as camadas de mais baixa renda, é um aspecto central, para o qual apenas o Plano Diretor de Mesquita dá tratamento adequado.

Examinando a adequação das soluções apontadas pelas Políticas de Saneamento dos diferentes Planos Diretores à realidade sócio-econômica dos municípios em questão, observamos que em razão da inexistência de diagnósticos consistentes sobre a real situação dos serviços de saneamento na Baixada, fica, assim, comprometida uma avaliação eficaz da pertinência destas soluções. Todos os Planos Diretores de municípios que tem mananciais em seus territórios manifestam preocupação com a sua preservação. No entanto, são poucos os que propõem medidas articuladas à outros municípios, como é o caso do município de Mesquita. Esta é uma questão importante, pois um rio que recebe as águas usadas, tratadas ou não, mesmo que tenha seu curso restrito ao território municipal, vai desaguar em outro rio, que provavelmente se localizará um outro município. Isto implica necessariamente em pensar soluções dentro da escala de bacia.

Quanto à definição de princípios para a formulação de um Plano Municipal de Saneamento, a análise mostrou que a universalização do acesso aos serviços é uma preocupação apresentada em todos os Planos Diretores. No entanto, a ênfase no papel do Plano como instrumento para alcançar esta universalização é diferenciada, sendo mais destacada no Plano Diretor de Mesquita.

De um modo geral todos os quatro planos assinalam a importância da adoção dos instrumentos de gestão participativa: audiências públicas, conferências e Conselhos. Porém, o caráter deliberativo dos Conselhos não está claramente afirmado em todos os Planos Diretores, o que fragiliza esta instância de participação da sociedade civil.

Sinteticamente, o que se pode afirmar é que, de modo geral, ainda são necessários avanços quanto ao planejamento municipal e na integração metropolitana, aspecto fundamental quando se fala de políticas de saneamento ambiental, principalmente, numa região como a Baixada Fluminense que possui condições naturais e urbanas adversas e desafiadoras para busca de soluções técnicas e políticas. Se observarmos o quadro institucional tanto do governo do Estado, quanto das prefeituras da região, não há nenhuma política específica que garanta a uma abordagem metropolitana da gestão territorial. Isto podemos observar também nos Planos Diretores. Por mais que os planos estejam tratando das questões específicas dos municípios, é importante que existam formas de estimular as prefeituras a se reunirem para o desenho de políticas urbanas metropolitanas. Os Planos Diretores deveriam ser um destes instrumentos, pelo seu papel de Lei definidora das diretrizes da política urbana municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Guia para a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento, Brasília, Ministério das Cidades, 2006.
2. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, Brasília, Ministério das Cidades, Confea, 2005.
3. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELFORD ROXO. Plano Diretor da Cidade de Belford Roxo. Lei Complementar nº084 de 12 de janeiro de 2007.
4. PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. Plano Diretor da Cidade de Duque de Caxias S/N da Lei aprovado em 10 de outubro de 2006.
5. PREFEITURA MUNICIPAL DE MESQUITA. Plano Diretor da Cidade de Mesquita. Lei nº355 de 25 de outubro de 2006.
6. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI. Plano Diretor da Cidade de São João de Meriti. Lei Complementar nº089 de 21 de Novembro de 2006.