



## O IMPACTO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA NA BUSCA DE UMA SOCIEDADE CIDADÃ

## THE IMPACT OF THE MASTER PLAN OF THE CITY OF VOLTA REDONDA IN SEARCH OF A CITIZEN SOCIETY

<sup>1</sup>Poliana Henriques da Silva

### RESUMO

No apagar das luzes do século XX as cidades brasileiras sofreram, e ainda sofrem, sérios problemas sociais oriundos de um processo de urbanização marcadamente desigual e que conflitava com a noção de cidade sustentável. O presente trabalho teve como objetivo avaliar os impactos do PDPVR – Plano Diretor Participativo de Volta Redonda, no intuito de validar os princípios, diretrizes e normas estabelecidos neste processo, na busca de uma sociedade cidadã. Restou comprovado que muitas ações precisam ser revisadas e que a Administração Pública Municipal é omissa no que se refere à divulgação/incentivo da população no planejamento urbano de Volta Redonda.

**Palavras chave:** Estatuto da Cidade; Plano Diretor; Planejamento Urbano.

### ABSTRACT

In the end of the twentieth century Brazilian cities suffered, and still suffer serious social problems arising from a uneven urbanization process being conflicted with the notion of sustainable city. This study aimed to evaluate the impacts of PDPVR - Participative Master Plan of Volta Redonda, in order to validate the principles, guidelines and rules established in this process, in search of a civic society. Remained proven that many actions need to be reviewed and that the Municipal Public Administration is silent with regard to disclosure/encouragement of the population in urban planning Volta Redonda.

**Key words:** Status of the City; Master Plan; Urban Planning.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo – UNISAL, São Paulo (Brasil).  
E-mail: [polihenriques@yahoo.com.br](mailto:polihenriques@yahoo.com.br)



## Introdução

No apagar das luzes do século XX as cidades brasileiras sofreram, e ainda sofrem, sérios problemas sociais oriundos de um processo de urbanização marcadamente desigual e que conflitava com a noção de uma cidade sustentável.

Assim sendo, tornou-se imprescindível consolidar junto aos cidadãos o direito à cidade e à cidadania, a defesa da função social da cidade e da propriedade e a democratização da gestão urbana, proporcionando a plenitude dos serviços urbanos, de uma vida urbana digna e com ampla participação dos populares na condução de seus próprios destinos. Eis que surge a Reforma Urbana introduzida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

O Plano Diretor configura o principal instrumento integrador e articulador das políticas setoriais de desenvolvimento e expansão urbana previstas no Estatuto da Cidade. Ao implementar os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, o mesmo deve também observar o crescimento ordenado e o desenvolvimento urbano, norteados os agentes públicos e privados na busca de uma política urbana municipal.

Por sua vez, evidencia que o referido plano deve articular com outros instrumentos de planejamento como, por exemplo, a Agenda 21, Conferência das Cidades, Plano de Bacias Hidrográficas, Plano de Preservação do Patrimônio Cultural e outros planos de desenvolvimento sustentável.

Ratifica-se que o Plano Diretor deve ser conduzido pelo Poder Executivo, juntamente com o Poder Legislativo e sociedade civil, no sentido de corresponder aos anseios e expectativas da população.

Assim sendo, o tema do presente artigo teve como motivação o estudo do município de Volta Redonda, localizado na região sul fluminense, na escolha de suas diretrizes para a planejada e dirigida expansão urbana da cidade e sua sustentabilidade, “compatibilizando a consagrada missão de cidade industrial com a promissora vocação de centro regional de



comércio e serviços” (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE VOLTA REDONDA, 2008, p. 05).

Neste sentido, justifica-se a relevância em analisar o planejamento urbano, através do estudo do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda, no intuito de averiguar sua concreta aplicabilidade, face indícios de falhas no processo.

Este trabalho tem como principal objetivo avaliar os impactos do Plano Diretor do município de Volta Redonda, no intuito de validar os princípios, diretrizes e normas estabelecidos neste processo, na busca de uma sociedade cidadã.

Em razão disso, os objetivos específicos são:

- a) Verificar como se encontra a implementação do Plano Diretor na cidade de Volta Redonda, em função da não divulgação dos resultados das metas traçadas no respectivo documento;
- b) Avaliar o nível de interesse da população voltarredondense em relação às missões estratégicas da cidade proposta.

## 1 Breve Histórico do Planejamento Urbano Brasileiro

O processo de urbanização brasileiro teve um desenvolvimento exponencial em pouco mais de 50 anos. O crescimento das áreas urbanas ocorreu de forma acelerada e foi o responsável pela transição de um país majoritariamente rural para um país urbano, com 84,35% da população habitando em cidades, segundo estimativa do Censo Demográfico de 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

No entanto, ao mesmo tempo que trouxe perspectiva de desenvolvimento e progresso, essa mudança no perfil de urbanização do país agravou as desigualdades, os níveis de pobreza e as injustiças sociais, tendo em vista o não incremento de uma infraestrutura paralela.

Neste viés, a evolução do planejamento urbano brasileiro deve ser analisada à luz do contexto político, econômico, legal e social do país, e não somente com base em estatísticas qualitativas e quantitativas inerentes às urbes.

Por conseguinte, vale destacar que a história do planejamento urbano no Brasil iniciou-se no fim do século XIX, bem antes desse *boom* urbano. Surgiu na vanguarda dos



acontecimentos desse período, cujos anseios eram a busca da saúde da cidade, a ruptura dos ideais do Brasil colonial e a demanda por um aformoseamento das cidades que agradasse a nova classe dominante.

Villaça (1999) destaca períodos do planejamento urbano no Brasil: (i) do final do século XIX até o ano de 1930; (ii) de 1930 até por volta de 1992; e, (iii) de 1992 ao fim do século XX (descritos no quadro abaixo). No entanto, um quarto período se firmou a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, legislação que regulamenta a nova ordem jurídico-urbanística, introduzida pela Constituição de 1988.

### Histórico do Planejamento Urbano Brasileiro

PERÍODOS	MANIFESTAÇÕES ACERCA DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL
<b>1º Período: 1875 – 1930</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Em 1875 a Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro (criada em 1874 pelo Ministro do Império, João Alfredo Correa de Oliveira) apresenta pela primeira vez dois conceitos-chave: o de plano e o de conjunto geral ou global, associados ao espaço urbano;</li><li>▪ Planos de melhoramentos e embelezamentos (baseiam-se nas intervenções urbanas com pretensões científicas do final do século XIX nas grandes metrópoles europeias – Plano de Extensão de Barcelona e Plano de Haussmann, em Paris);</li><li>▪ A nova classe dominante rejeita o passado colonial e usa o planejamento para impor a sua ideologia;</li><li>▪ Surgimento das grandes avenidas, praças e monumentos;</li><li>▪ Associação de higienismo e a necessidade de afirmação da nova classe dominante para criar novas cidades, modernas e progressistas;</li><li>▪ Não há preocupação com todos os habitantes das cidades – aqueles que não podiam fazer melhoramentos nos seus imóveis propostos pelas Comissões Sanitárias ou não podiam tê-los, eram colocados à margem da cidade bela, moderna e sadia;</li><li>▪ Período das Reformas de Pereira Passos (1903 – 1906), ocorridas no Rio de Janeiro. Surgem elementos importantes do urbanismo: a fase higienista (predomínio dos médicos sanitaristas) e a fase na qual os engenheiros e técnicos buscavam soluções para o saneamento e a circulação na cidade, além da preocupação com o padrão construtivo;</li><li>▪ No Rio de Janeiro há a remoção da população mais pobre do centro e ocupação dos morros ao redor; depois da reforma, supervalorização dos terrenos no centro da cidade;</li><li>▪ Inicia-se o crescimento da cidade informal – surgimento de favelas e a ocupação sucessiva de áreas de risco pela população pobre.</li></ul>
<b>2º Período: 1930 – 1992</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Aumento na organização e consciência das classes operárias e consequente enfraquecimento das classes dominantes;</li><li>▪ Revolução de 30: mudanças econômicas e sociais, com reflexos no planejamento urbano no Brasil. Necessidade de reprodução do capital imobiliário na cidade – a cidade passa a ser vista como força de produção. Deixa-se a cidade bela, para buscar-se a cidade eficiente;</li><li>▪ Crescente aumento da consciência operária; críticas à derrubada de bairros inteiros de casebres e a construção de novos bairros, que só atendiam ao capital imobiliário e não aos anseios das classes populares urbanas;</li><li>▪ Villaça (1999) divide este período em três sub-períodos, tratados a seguir.</li></ul>
1º Sub-período: O urbanismo e o Plano Diretor	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Em 1930 os planos para duas maiores cidades do Brasil trazem como novidade o destaque para infraestrutura e o transporte – marcam este período o Plano Agache (Rio de Janeiro) e o Prestes Maia (São Paulo);</li></ul>



(1930-1965)	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Nascem expressões como caos urbano, crescimento descontrolado e necessidade de planejamento, para tentar justificar a falta de soluções para os problemas urbanos.</li></ul>
2º Sub-período: Planejamento Integrado e os Superplanos (1965-1971)	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Aqui os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana: eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região. Sem isso não seria possível resolver os problemas urbanos que se avolumavam;</li><li>▪ Distanciamento entre os planos e a realidade posta nas cidades, que atinge seu apogeu com os Superplanos (ideias de globalidade, sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento);</li><li>▪ Surge uma nova forma de abordagem, conduzida institucionalmente pelo SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que gerenciava o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento, que tinha por finalidade induzir os municípios brasileiros a elaborarem planos diretores;</li><li>▪ Passa a existir a indústria dos Planos Diretores (marcados pela tecnocracia).</li></ul>
3º Sub-período: O Plano sem Mapa (1971-1992)	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Anos de 1970: os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes;</li><li>▪ Considerado um plano inconsequente (plano sem mapa). Apresenta apenas objetivos, políticas e diretrizes; o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados;</li><li>▪ Planejamento urbano passa a ser atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado.</li></ul>
3º Período: 1992 – 2001	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Início na década de 1990 e vigora até 2001, quando é promulgado o Estatuto da Cidade;</li><li>▪ Estatuto da Cidade – origina-se dos vários movimentos pela reforma urbana, iniciados em 1963, quando da realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis;</li><li>▪ Marco: Emenda pela Reforma Urbana, na Constituição Federal de 1988, artigos 182 e 183 (alinhavam uma nova fase para a questão urbana no Brasil);</li><li>▪ Ainda sem ter uma regulamentação dos artigos, algumas cidades (Recife e Porto Alegre), tentaram aplicar os princípios estabelecidos por essa nova ordem urbanística estabelecida pela Constituição de 1988;</li><li>▪ Poucos casos práticos de sucesso, tendo em vista a insegurança jurídica e a mentalidade dos operadores do direito e dos governantes (ainda vinculada aos aspectos tradicionais absolutos da propriedade urbana contidos no Código Civil de 1916);</li><li>▪ Transição dos planos tecnocráticos para os planos políticos – discussão (técnica e política) da cidade real, com seus anseios e vários atores envolvidos.</li></ul>

Fonte: Villaça (1999, p. 169-243).

### 1.1 A Política Urbana na Constituição Cidadã de 1988

As discussões a respeito da elaboração da Constituição Federal de 1988 oportunizaram a participação popular, trazendo as emendas populares como um dos mais sublimes traços democráticos. Nestas condições, surge a Emenda Popular da Reforma Urbana – 63/1987 – sob os cuidados de respeitáveis órgãos como a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação Nacional dos Arquitetos e o Instituto de Arquitetos do Brasil, entre outros (BASSUL, 2010).



Assim sendo, o chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, trazido pela Emenda, revelava os seguintes princípios: direito à cidade e à cidadania, gestão democrática da cidade (tendo como prioridade a participação popular) e a função social da cidade e da propriedade (prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade – uso do espaço urbano socialmente justo e ambientalmente equilibrado).

Nesta dimensão, promulga-se a Constituição Federal de 1988, reservando, pela primeira vez na história do país, um capítulo próprio para a política urbana, no título “Da ordem Econômica e Financeira”. Desde logo, o artigo 182 preceitua a política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes, institucionalizando e definindo a expressão Plano Diretor:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A partir de então, verifica-se que a Constituição Federal acobertou na descrição do Plano Diretor municipal dois princípios fundamentais: da função social da cidade, no *caput* do artigo 182 e o da função social da propriedade urbana, previsto no § 2º do mesmo artigo, compondo, desta feita, a nova ordem urbanística constitucional.

Muito embora os princípios tragam implícito certo grau de abstração, é notória a percepção e preocupação constitucional com o bem-estar dos habitantes das cidades, delegando aos municípios a tarefa de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades. No entanto, estaria a depender de posterior regulamentação pelo Poder Legislativo.

José Afonso da Silva (2002) corrobora que tal regulamentação ocorreria obrigatoriamente através da edição de lei federal. Isto porque o art. 182 da Constituição precisa se compatibilizar com a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, expressa no art. 21, inciso XX, também da Carta Magna.



Nesta ótica, em obediência aos anseios constitucionais democráticos, entra em vigor o Estatuto da Cidade em 2001: instrumento jurídico inovador, oriundo do enorme movimento de reforma urbana no país.

## 1.2. O Estatuto da Cidade

Um tópico crucial deste artigo versa sobre a aprovação, em 10 de julho de 2001, da Lei Federal nº 10.257 – o Estatuto da Cidade. Com a proposta de balizar juridicamente as ações governamentais e da sociedade civil organizada no uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano, o estatuto abrangeu de forma contundente a agenda sociopolítica da reforma urbana.

Um dos aspectos importantes desta lei é exatamente dar guarida aos governos municipais, que se comprometem no enfrentamento das demandas urbanas, sociais e ambientais que afetam diretamente a vida de grande parte dos brasileiros.

Mantida estas tendências, uma nova ordem institucional federal passou a existir a partir da criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, ambos em 2003.

É pertinente ressaltar que as crescentes questões urbanas têm evidenciado uma nova ordem jurídico-urbanística brasileira, culminando com a aprovação em sequência de leis e decretos federais, medidas provisórias e resoluções do Conselho das Cidades. Acrescente-se a isso o fato de que também os princípios de política urbana previstos no Estatuto da Cidade estão se amoldando às realidades urbanas, tendo em vista a aprovação cada vez mais frequente de planos diretores municipais, programas, projetos e ações de todas as esferas governamentais, participação efetiva do Ministério Público e da sociedade civil organizada.

Como já comentado anteriormente, o Estatuto da Cidade veio para regulamentar e ampliar os dispositivos constitucionais a respeito da política urbana, bem como reconhecer expressamente o direito à cidade sustentável. Ratificou, a partir de então, as funções jurídica e política dos municípios na elaboração e implementação das diretrizes de planejamento urbano e nos processos de desenvolvimento e gestão urbana.



Constata-se, desse modo, que o Estatuto da Cidade preceitua quatro vertentes principais, quais sejam:

- Conceitual: ao mencionar o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios essenciais da política urbana;
- Instrumental: ao introduzir vários instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana;
- Institucional: ao instituir mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e,
- Previsão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Assim, neste sentido, a norma estatutária traz no seu artigo 4º um rol de instrumentos de política urbana que busque viabilizar a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade. Para tanto, propõe que tal política deve estar inserida num planejamento extensivo, que envolva planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais.

Mais precisamente na esfera municipal, preceitua que deve abranger o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, apontando que a gestão orçamentária deve ser desenvolvida de forma participativa, aberta a todos os cidadãos. Aqui, abrange os instrumentos tributários (impostos, contribuições, incentivos e benefícios fiscais e financeiros) que induzem atividades consideradas fundamentais para a política urbana.

No que se refere aos institutos jurídicos e políticos, municia o Município com:

- diversas formas de intervenção social a respeito do livre uso da propriedade privada – desapropriação, servidão e limitações administrativas, tombamento, instituição de unidades de conservação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e direito de preempção;



- a regularização fundiária das ocupações de interesse social – concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse;
- a indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização – outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas;
- instrumentos dirigidos para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia – referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Vale destacar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nas políticas habitacionais de inclusão social, por ser um instrumento que visa à regularização de áreas ocupadas, seja por inobservância das normas urbanísticas, seja por ocupação de áreas vazias, destinando-as para habitação de interesse social (nesta hipótese, as ZEIS permitem que o Poder Público resguarde áreas favorecidas com infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para habitação de interesse social, evitando, desta forma, a expulsão dos pobres para as periferias das cidades) (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

É bem verdade que o Estatuto da Cidade estabelece que cada município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos de política urbana, de acordo com a tática de planejamento ambicionada. Os instrumentos do Estatuto da Cidade necessitam da aplicação em conjunto, de modo coordenado e integrado no território urbano.

Nesta linha de raciocínio, a implementação dos instrumentos de política urbana deve ocorrer com base num planejamento, a fim de se mostrar efetivo, devendo, por sua vez, constar do Plano Diretor municipal.

## **2. Plano Diretor Participativo de Volta Redonda: Um Instrumento de Política Urbana**

Nos idos de 1970, Volta Redonda contava com uma população de 126.805 habitantes, segundo dados censitários da época, e posicionava-se como uma das cidades



brasileiras de maior taxa de crescimento econômico e de expansão demográfica. Ao lado de Barra Mansa, formava dentro dos limites urbanos fluminenses um pólo de crescimento regional com louvor (Disponível em: <<http://www.portalvr.com/ippu/mod/planodiretor/index.php>>. Acesso em: 31 jul. 2015).

Vale enfatizar que Volta Redonda, nesta época, significava o maior centro siderúrgico do país e comandava o setor secundário do estado do Rio de Janeiro. Nesta dimensão, com um futuro promissor a curto e médio prazo em consequência dos planos de expansão da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e tendo em vista as deficiências urbanísticas e sociais que permeavam a cidade, o cenário urbano não refletia os anseios da população.

Outrossim, o município sentiu a necessidade de traçar o desenvolvimento urbano, no intuito de desencadear um crescimento, balizado no bem-estar e progresso do seu povo.

Buscando preencher essas lacunas e ciente da imperativa necessidade de um planejamento urbano, a Administração Municipal, juntamente com a comunidade, entidades e demais autoridades municipais, elaboraram, através de Consultoria Especializada do Arquiteto Harry Cole do Rio de Janeiro, o Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado de Volta Redonda – PEDI-VR.

Por conseguinte,

tal plano visava estabelecer um processo racional, dinâmico e institucionalizado para o controle constante do desenvolvimento local, focado em alguns itens considerados estruturantes no plano físico – territorial e de uma legislação básica de zoneamento e uso do solo, revolucionária àquela época (Disponível em: <<http://www.portalvr.com/ippu/mod/ippu/historico/index.php>>. Acesso em: 31 jul. 2015).

Assim sendo, no final de 1976 foi aprovado pela Câmara Municipal de Volta Redonda (CMVR) o PEDI-VR, composto das seguintes leis municipais: 1.411, 1.412, 1.413 e 1.414.

Como consequência, quando da apreciação e aprovação do PEDI-VR, surgiu o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda (IPPU-VR), por proposta da CMVR e sugestões de uma Comissão Técnica Especial constituída de membros da sociedade civil organizada, que teve por motivação a necessidade de se dotar Volta Redonda de um



órgão que atuasse essencialmente no planejamento urbano e desenvolvesse uma equipe técnica própria, para conduzir o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Volta Redonda – PEDI-VR.

Desde logo, é imperioso observar que o referido plano surgiu numa época em que Volta Redonda era considerada área de Segurança Nacional e a CSN se consolidava como autora de fundamental atividade econômica – a nível nacional e exercia enorme ingerência nos planos/projetos locais, tendo em vista que nas disposições do PEDI-VR, conforme a proposta de zoneamento, a maior parte das áreas urbanas deveria acatar os planos de expansão da empresa.

Como já dito anteriormente, o IPPU-VR nasceu através da Lei Municipal nº 1.411, sancionada pelo Executivo em outubro de 1976 e com vigência a partir de 1º de fevereiro de 1977. Criado como Autarquia Municipal com a finalidade de planejar a cidade de forma sistemática, por meio de projetos elaborados a partir de uma visão promissora de crescimento urbano, otimizar o emprego de recursos municipais, e, elaborar projetos que justifiquem a melhoria na qualidade de vida da população da época e de futuras gerações.

Acrescente-se que,

[...] além das atribuições definidas pela lei municipal 1.411/77, eram também de responsabilidade do IPPU-VR: (i) Supervisionar a implantação do PEDI-VR; (ii) Promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do desenvolvimento do município, tendo em vista a constante atualização do PEDI-VR; (iii) Colaborar com unidades da Administração Municipal para consecução do planejamento integrado do município; (iv) Contribuir para que o planejamento fosse uma atividade contínua, adaptando os planos setoriais e globais à dinâmica do desenvolvimento; (v) Conformar o planejamento local às diretrizes do planejamento regional, estadual ou federal; (vi) Elaborar, sob a forma de prestação de serviços para órgãos públicos ou privados, estudos e projetos de implantação, que objetivassem o desenvolvimento da microrregião a que pertence, obedecendo ao que estabelece o PEDI-VR na área do município e a regulamentos estaduais e federais no âmbito da microrregião ou região Metropolitana; (vii) Apreciar projetos de leis ou medidas administrativas, que possam ter repercussão no desenvolvimento do município; (viii) Informar e ser informado sistematicamente, pelos órgãos da Administração Direta, do andamento de obras ou atividades ligadas ao planejamento do município, previstas no PEDI-VR e decorrentes de sua progressiva revisão e atualização (Disponível em: <<http://www.portalvr.com/ippu/mod/ippu/historico/index.php>>. Acesso em: 31 jul. 2015).

A partir desta perspectiva, é bem verdade que novos ventos sopraram em Volta Redonda, após alguns anos a cidade sofreu ainda mais transformações, os movimentos sociais se intensificaram e direcionaram os rumos do município. Alguns acontecimentos marcantes



merecem destaque como o fato da cidade deixar de ser considerada área de Segurança Nacional em 1985, elegendo seu prefeito e a privatização da CSN em 1992.

Neste contexto, é perceptível que o PEDI-VR e seus instrumentos de planejamento urbano não foram revistos e/ou atualizados. Para se ter uma ideia, o plano foi, aos poucos, perdendo sua essência, para astuciosamente atender interesses particulares, sem sequer discutir as demandas da população.

Como já dito anteriormente, em 2001 o Estatuto da Cidade estabeleceu novo ordenamento para a política urbana brasileira, determinando que os municípios com população superior a vinte mil habitantes elaborassem ou adequassem seus respectivos planos diretores.

Dando cumprimento às disposições estatutárias, o IPPU-VR, juntamente com a sociedade, num amplo processo participativo, instalou e conduziu a elaboração do Plano Diretor.

Para tanto, foram vários meses de discussões nas quais estiveram presentes representantes dos vários segmentos da sociedade voltarredondense: do Executivo e do Legislativo municipal, dos movimentos sociais, dos empresários (incluindo a CSN na discussão do uso mais adequado de suas terras – afinal, era detentora da maior reserva fundiária na cidade), dos trabalhadores, das organizações não governamentais, das universidades e dos conselhos de classes. Neste ponto, é oportuno salientar que o Plano Diretor Participativo de Volta Redonda, realmente legitimou a gestão democrática.

Esta gestão participativa até sofreu resistências, contudo, mostrou-se de grande valia a reunião de interesses distintos de vários setores da cidade.

No aparelhamento do PDPVR, em 2006, a Administração municipal contratou corpo técnico e consultoria especializados, restando poucos meses para elaborar o trabalho (cerca de cinco meses). Conforme consta dos arquivos do IPPU-VR, o mesmo ocorreu de forma bem organizada e eficiente. Na construção conceitual do processo de diagnóstico e proposições estratégicas para a cidade, colaborou a consultoria do Arquiteto e Urbanista Jorge Wilhelm.



Mais especificamente, neste processo foram realizadas 18 plenárias, sendo 09 para elaboração da leitura da cidade e outras 09 para a pactuação das propostas. Foram realizados 02 fóruns, um ao final da leitura da cidade e outro ao final da pactuação das propostas. E para concluir este processo, foi realizada a Conferência da Cidade de Volta Redonda, com a votação e aprovação pela sociedade organizada da minuta do anteprojeto de lei do Plano Diretor a ser encaminhado à Câmara Municipal. Ao todo, no final das contas, foram 1.496 participações.

Neste contexto, em setembro de 2006 o Plano Diretor Participativo de Volta Redonda foi concluído e encaminhado à CMVR, dando início às inúmeras dificuldades que passaria a enfrentar no seu período de aprovação (2006 a 2008), informadas pelas notícias dos jornais locais do período. Os vereadores de imediato rejeitaram o Plano apresentando em torno de 130 de emendas, que só cessaram em junho de 2008 quando da aprovação do plano, acrescido de uma óbvia emenda, traduzida pelo artigo 133, que permite à Câmara e/ou ao Prefeito alterá-lo quando julgarem necessário. Na essência, demonstra o não envolvimento da Câmara com o processo, além de uma intolerância nas negociações entre os Poderes Executivo e Legislativo, no alinhamento dos rumos da cidade.

Com efeito, infere-se que a planejada e dirigida expansão urbana da cidade, sendo a própria protagonista do seu destino, estava com uma etapa concluída. Existia, no papel, uma carta de urbanismo para uma sociedade cidadã.

E a partir de então, estava lançado o maior desafio: implementar o requintado Plano Diretor e fazer dele, na prática, um instrumento de planejamento urbano contraditório – permanente e mutante.

## **2.1 Síntese da Lei nº 4.441/2008 – Plano Diretor Participativo de Volta Redonda**

O Plano Diretor Participativo de Volta Redonda caracteriza-se por apresentar um instrumento básico de ordenação do território e de desenvolvimento urbano e sustentável da cidade, orientando as ações do Executivo municipal e de todos os agentes públicos e privados que atuam na municipalidade, visando obter um controle mais eficiente do uso e ocupação do solo, a racionalização dos investimentos públicos, a orientação dos investimentos privados e a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente natural e construído.



Na busca de analisar as principais questões e visando cumprir seu objetivo, dispõe-se em seis títulos:

- Título I – Do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda: apresenta as disposições gerais do plano;
- Título II – Das Prerrogativas Cidadãs e do Projeto de Cidade: assegura os direitos sociais, o modelo de cidade, bem como as missões estratégicas da cidade;
- Título III – Do Ideário do Plano Diretor: concentra-se nos conceitos de desenvolvimento urbano, função social da cidade e da propriedade imobiliária, e nas diretrizes da política urbana;
- Título IV – Dos Estatutos do Desenvolvimento Urbano: enfoca a estruturação territorial da cidade, englobando o perímetro urbano, o ordenamento do território, o macrozoneamento e o uso e ocupação do solo;
- Título V – Das Políticas Setoriais: aborda aqui seus grandes vetores, quais sejam, a política de mobilidade urbana, a política municipal de habitação e regularização fundiária, a política de meio ambiente e saneamento ambiental, a política de desenvolvimento econômico, o patrimônio cultural construído;
- Título VI – Dos Mecanismos Urbanísticos: traça os instrumentos urbanísticos, as normas complementares e as disposições finais e transitórias.

### **3 Análise do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda**

De acordo com a abordagem de Moreira (2008), deduz-se que o Plano Diretor estudado apresenta algumas inconsistências. Volta Redonda é, sem sombra de dúvidas, uma cidade industrial – siderúrgica – com importância e características peculiares e relevantes para o processo.

Após análise da autora, percebe-se, de fato, que as ponderações apresentadas no relatório da consultoria, mencionada no item 2 desse trabalho, não foram tratadas com a merecida importância, tendo em vista o caráter genérico do plano. Salienta-se, por



consequente, que o Plano ignorou certos aspectos estruturais do desenvolvimento urbano da cidade como o traçado da Vila Operária, o Rio Paraíba do Sul, sua exígua extensão territorial, a presença física da Companhia Siderúrgica Nacional.

Volta Redonda foi uma cidade projetada na sua origem por Atílio Correa Lima entre 1939 e 1944 e, após sua emancipação em 1954, o seu desenvolvimento foi marcado por outras intervenções e reflexões de planejamento urbano, refletindo na construção física e social da cidade, de maneira distinta das cidades contíguas. Era, na verdade, uma cidade modelo para o urbanismo modernista no Brasil (MOREIRA, 2008).

Em razão disso, ratifica-se que o caráter genérico do PDPVR é caracterizado pela presença dispensável de matérias constitucionais ou estatutárias. Outro aspecto a ser considerado, é com relação ao modelo de cidade proposto. Há uma contradição e o plano mostra-se superficial e precário, uma vez que não atrela seus pressupostos de modelo à composição física da cidade. Com relação às estratégias, o plano também prevê ações que poderiam servir para qualquer cidade, que não enquadram a cidade com seus atributos.

Amparado nos estudos de Moreira (2008), estes fatos indicam que o PDPVR não retrata a cidade e sua consagrada história urbana de cidade industrial. O que muito se abordou foi a construção de um eixo de centralidade, envolvendo centralidades já existentes e outras a serem estruturadas. Ignorou-se a presença da CSN que alavancou o passado da cidade industrial, e mesmo na atualidade, após o processo de privatização.

Muitos críticos na época da elaboração do PDPVR questionaram o fato de um Plano Diretor para Volta Redonda não dispor em seu texto a presença e centralidade inquestionável da CSN. Não significa que outros atributos da cidade não possam estar presentes, o fato é que seu viés industrial reflete a economia e a própria sociedade.

É preciso salientar também, segundo a autora,

[...] que o macrozoneamento e a setorização da cidade constam dos anexos, mas não são revelados de forma adequada na Lei. Não explica o critério adotado na divisão proposta. O zoneamento e as delimitações das áreas de especial interesse foram objetos leis posteriores, conforme preceitua as disposições finais e transitórias. Outro dado significativo é a ausência de justificativa apropriada sobre o caráter de referência regional atribuído à cidade pelo artigo 24, § 4º da Lei. Desta forma, não auxilia nas decisões estratégicas definidas pelo plano, como por exemplo, as áreas



de especial interesse urbanístico destinadas a receber uma demanda externa por turismo, esporte, lazer, urbanidade. (MOREIRA, 2008, p. 07)

Outra faceta da generalidade do PDPVR é a maneira como são arrolados os instrumentos do Estatuto da Cidade. O texto menciona o Estatuto e remete a leis específicas, a serem elaboradas futuramente, inviabilizando a possibilidade de aproveitamento imediato dos instrumentos em Volta Redonda, considerando as peculiaridades da cidade.

Moreira (2008) destaca que o PDPVR não reconhece as leis já existentes para referenciar coeficiente máximo e mínimo de aproveitamento do território urbano, não reconhece as especificidades da cidade de Volta Redonda, prejudicando a aplicação concreta dos instrumentos de política urbana. Pelo contrário, o plano protela para o futuro ao ordenar, nas disposições transitórias, prazos para a revisão e elaboração de nova legislação que servirão de base à sua implementação.

Nesta dimensão, a cidade de Volta Redonda não consolidou, de pronto, um completo planejamento urbano, devendo estar atenta para a elaboração democrática e participativa das ulteriores leis complementares e específicas indicadas no PDPVR.

Percebeu-se a imprescindibilidade de uma revisão do Plano Diretor Participativo em vigor na cidade de Volta Redonda, com a concreta e efetiva participação popular no intento de melhor otimizar ações que venham alavancar o processo de desenvolvimento e ordenamento do território na busca da satisfação que se espera.

## **Conclusão**

Ratificou-se que o Plano Diretor configura o principal instrumento integrador e articulador das políticas setoriais de desenvolvimento e expansão urbana previstas no Estatuto da Cidade.

Evidenciou-se que o Plano Diretor de uma cidade deve ser conduzido pelo Poder Executivo, juntamente com o Poder Legislativo e sociedade civil, no sentido de corresponder aos anseios e expectativas da população.



Por sua vez, na prática, o estudo não conseguiu positivar a concreta aplicabilidade do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda, face falhas existentes no processo. No entanto, foi possível vislumbrar que muitas ações precisam ser revisadas, a fim de se obter a desejada efetividade.

Constatou-se ainda, a ignorância no que tange às políticas setoriais implementadas, bem como a inércia da Administração Pública Municipal no que se refere à divulgação/incentivo da população no planejamento urbano de Volta Redonda, reportando a uma expressão francesa utilizada no final do século XVII que já dizia: *laissez faire, laissez aller, laissez passer*.

Neste contexto, tornou-se oportuno evidenciar a distância arrebatadora entre a teoria e a prática no que se refere ao efetivo uso da legislação relativa do Plano Diretor de Volta Redonda pela gestão municipal, no cenário do planejamento urbano, bem como avaliar se os objetivos estabelecidos neste documento foram atingidos a fim de atender os anseios de uma sociedade cidadã.

## Referências

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: a construção de uma lei**. In: O Estatuto da Cidade: comentado/organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. 120 p. Disponível em: [http://citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/CityStatueofBrazil\\_Port\\_Ch5.pdf](http://citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatueofBrazil_Port_Ch5.pdf) Acesso em: 23 set. 2011.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. Tradução de Ruth Joffily, prefácio de Jean Ladrière. Rio de Janeiro: F. Alves, 1991.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade: comentado**. The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado\\_Portugues.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf) Acesso em: 13 jun. 2015.

**Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2016.



GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 jul. 2015.

**Lei 10.257/2001- Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília: 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 10 jun. 2016.

MOREIRA, A. A. **Avaliação do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda**. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação Dos Planos Diretores Participativos – UFRJ. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/voltaredonda.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA - RJ. **Plano Diretor Participativo De Volta Redonda – LEI MUNICIPAL 4.441/2008**. Volta Redonda, 2008. Disponível em: [www.voltaredonda.rj.gov.br](http://www.voltaredonda.rj.gov.br). Acesso em: 04 jun. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA – RJ. **IPPU-VR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda)**. Histórico. Disponível em: <http://www.portalvr.com/ippu/mod/ippu/historico/index.php>. Acesso em: 31 de jul. de 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999.