

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

LÍDIA RODRIGUES ROCHA

**URBANIZAÇÃO E OCUPAÇÃO DO SOLO NOS PLANOS DIRETORES
DE MACAÉ: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS E INFLUÊNCIA DOS
ATORES**

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Março de 2017

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

LÍDIA RODRIGUES ROCHA

URBANIZAÇÃO E OCUPAÇÃO DO SOLO NOS PLANOS DIRETORES
DE MACAÉ: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS E INFLUÊNCIA DOS
ATORES

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Planejamento
Regional e Gestão de Cidades da
Universidade Cândido Mendes-
Campos/RJ, para obtenção do grau de
MESTRE EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Professor Dr^o Rodrigo Anido Lira

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 018/2018

Rocha, Lídia Rodrigues.

Urbanização e ocupação do solo nos planos diretores de Macaé: uma análise das mudanças e influência dos atores. / Lídia Rodrigues Rocha. – 2017.

143 f.; il.

Orientador: Rodrigo Anido Lira.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2017.

Referências: f. 132-138

1. Urbanização. 2. Política Urbana. 3. Macaé. I. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU – 911.375.5

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7^a-6723

LÍDIA RODRIGUES ROCHA

URBANIZAÇÃO E OCUPAÇÃO DO SOLO NOS PLANOS DIRETORES DE MACAÉ:
UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS E INFLUÊNCIA DOS ATORES

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes-Campos/RJ, para obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovado em 13 de Janeiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o.Rodrigo Anido Lira-D.Sc-Orientador
Universidade Cândido Mendes

Prof^o.Ronaldode Sousa Araújo-D.Sc-
Universidade Cândido Mendes

Prof^a.Edson Terra Azevedo Filho - D.Sc
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2017

Dedico este trabalho aos meus pais, Sebastião Rocha e Maria do Carmo Rodrigues Rocha, por se constituírem pessoas amáveis, belas e admiráveis em essência .

Pais maravilhosos que me incentivaram e apoiaram em toda a caminhada até aqui .

Sinceros agradecimentos por toda a compreensão devido minhas ausências para dedicação aos estudos, concedendo a mim a oportunidade de me realizar ainda mais.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela essência da vida e força para trilhar minha caminhada;
Aos meus pais, que desde cedo investiram em minha educação;
À meus irmãos, estímulos que me impulsionaram a buscar sempre;
Ao meu orientador, pela alta competência, sensibilidade e disponibilidade com que sempre me orientou, contribuindo para meu aprimoramento profissional;
Aos professores do mestrado, que proporcionaram momentos enriquecedores;
Aos colegas do Mestrado, que durante as aulas foram companheiros;
Aos membros da Banca Examinadora, pela disponibilidade de participar;
Aos entrevistados, por ajudarem no enriquecimento da pesquisa.

Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo
Raiva e tenacidade. Ciência e indignação.
A iniciativa rápida, a reflexão longa,
A paciência fria e a infinita perseverança,
A compreensão do caso particular e a compreensão do conjunto,
Apenas as lições da realidade podem nos ensinar como transformar a realidade.¹

¹ Retirado de Bertolt Brecht, "Erkenntniss", citado em David Harvey, *Justice, Nature and the Geography of Difference* (Oxford, Blackwell, 1996), pg.439. Apud David Harvey, *A liberdade da Cidade*, 2008.

RESUMO

URBANIZAÇÃO E OCUPAÇÃO DO SOLO NOS PLANOS DIRETORES DE MACAÉ: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS E INFLUÊNCIA DOS ATORES

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais chegaram ao Brasil, levando aos governos locais maior autonomia e novas funções que levaram a adoção de políticas voltadas para o desenvolvimento local. Esta Dissertação, com o objetivo de analisar as características da participação e representação das políticas de uso e ocupação do solo urbano no município de Macaé, destaca também o Plano Diretor Municipal como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município, sendo um documento essencial, integrante do processo de planejamento da cidade e que também se constitui um marco na iniciativa para a participação popular nas decisões de planejamento deste município. Com abordagem qualitativa, a pesquisa realizada foi bibliográfica, documental, com o auxílio de entrevista semiestruturada para enriquecimento de informações e maior esclarecimento do percurso feito pela cidade nas últimas décadas na elaboração dos Planos Diretores visando melhorar o ordenamento do solo urbano. Considerando a urbanização e ocupação do solo nos Planos Diretores da cidade de Macaé, assim como a influência de seus atores na dinâmica do crescimento do espaço urbano; este estudo concluiu que não há como vislumbrar um futuro melhor para a cidade se não houver planejamento e que o Plano Diretor deve ser um processo de construção permanente, cuja perfeição nunca se conclui, devendo estar em constantes revisões, pois tudo o que ocorre no presente tem aplicações no que pode suceder no futuro.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor. Participação. Política Urbana. Macaé.

ABSTRACT

URBANIZATION AND LAND USE IN THE MASTER PLANS OF MACAE: ANALYSIS OF CHANGES AND ACTORS' INFLUENCE

After the approval of the Federal Constitution of 1988 and the Federal Law 10.257/2001, so-called City Statute, the municipal master plans reached Brazil bringing more autonomy to local governments and new functions that motivated the adoption of policies for the local development. This dissertation, which aims to analyze the participation and representation characteristics of use and urban land use policies in the municipality of Macae, also highlights the Municipal Master Plan as a basic instrument of policy of urban expansion and development of the municipality, being an essential document, belonging to the planning process of the city. It is also a milestone in the initiative for popular participation in the planning decisions of this municipality. Applying qualitative approach, the research was bibliographical, documental, with the help of semistructured interview to expand information and better understanding of the city path in recent decades in the elaboration of the Director Plans aiming to improve the land use planning. Considering the urbanization and land use in the Master Plans of Macae city as well as the influence of the actors in the dynamics of the urban development, this work concluded that there is no way to arise a better future for the city if there is no planning, and that the Master Plan may be a permanent process of construction, which perfection is difficult to attain, being in constant revision as everything that happens in the present has implication for the future.

KEYWORDS: Master Plan. Participation. Urban Policy. Macae.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - Localização de Macaé no Estado do Rio de Janeiro.....	66
FIGURA 02 - Mapa do município.....	67
FIGURA 03 - Perspectiva de satélite - Parte do distrito-sede de Macaé, a 7,8 km de altitude.....	68
FIGURA 04 - Crescimento desordenado, áreas ambientalmente sensíveis, Zona Norte de Macaé. Estuário do rio Macaé e entorno do PARNA Jurubatiba.....	69
FIGURA 05 – Crescimento desordenado, áreas ambientalmente sensíveis, Zona Sul de Macaé. Lagoa costeira.....	70
FIGURA 06 – Mapa dos setores administrativos	71
FIGURA 07 – Mapa das Zonas e Setores Administrativos - Zoneamento Urbano .	119
FIGURA 08 -Legenda de Cores- Zonas e Setores Administrativos Zoneamento Urbano.....	120

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01- Instrumentos de Planejamento Urbano – 2013.....	74
QUADRO 02 – Participação Popular nos Eventos	89
QUADRO 03 – Calendário de Oficinas	90
QUADRO 04 – Programação / Temas de Palestras e Debates.....	93
QUADRO 05 – Temas dos Cursos para Associação de Moradores.....	97
QUADRO 06 – Temas discutidos nas Câmaras Temáticas.....	99
QUADRO 07 – Conselhos Municipais /Plano Diretor de Macaé – 2006.....	108
QUADRO 08 – Quadro comparativo e análise quanto à estrutura dos PDM 1991 e 2006.....	111
QUADRO 09 – Quadro Prazos Definidos nas Disposições Transitórias - Plano Diretor de Macaé – 2006.....	114
QUADRO 10 – Quadro comparativo e análise dos PDM 1991 e 2006, quanto ao uso e ocupação do solo.....	115
QUADRO 11 – Quadro Síntese dos Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano / Instrumentos da Política Urbana - Plano Diretor de Macaé – 2006.....	122

LISTA DE DIAGRAMAS

DIAGRAMA 01- Etapas de Elaboração do Plano Diretor – Participação de toda a sociedade	84
DIAGRAMA 02 - Participação dos Segmentos da Sociedade	87
DIAGRAMA 03 - Consulta à população	88

LISTA DE FOTOS

FOTOS 01- Lançamento do Plano Diretor / lei nº 076 – 2006.....	86
FOTOS 02 – Oficinas de Mobilização	90
FOTOS 03 – Lançamento do "Projeto Construindo Macaé para Todos" com alunos de 5ª e 8ª série.....	96
FOTOS 04 – Participação de 55 Associações de Moradores.....	97
FOTOS 05 – Câmaras Temáticas.....	100
FOTOS 06 – Primeira Audiência Pública.....	101
FOTOS 07 – Segunda Audiência Pública.....	101
FOTOS 08 – Entrega do Anteprojeto de Lei à Câmara dos Vereadores em 26/09/2006.....	103

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
ONGs	Organizações Não Governamentais
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
MST	Movimento dos Sem Terra
MSUs	Movimentos Sociais Urbanos
Km	Quilômetro
TCE	Tribunal de Contas do Estado
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
DER RJ	Departamento de Estradas e Rodagem
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
GGI	Coordenadoria de Gabinete de Gestão Integrada
SECPLAN	Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro
SEDUR	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional
DIVIPLAN	Divisão de Planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento
COGEPLAD	Coordenadoria de Ações Governamentais de Implantação do Plano Diretor
SESI	Serviço Social da Indústria
UNESA	Universidade Estácio de Sá
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
PDM	Plano Diretor Municipal
ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social
EIV	Estudos de Impacto de Vizinhança

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA NO BRASIL	22
1.1 Legislação Urbanística Brasileira: breve histórico antecedente à Constituição de 1988	22
1.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: um marco histórico para a regulamentação do urbano	27
1.3 Lei 10.257, de 2001: O Estatuto da Cidade	35
1.4 Regularização Urbana: problemas e limitações.....	40
2 CARACTERÍSTICAS DA PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL	45
2.1. Movimentos Sociais Populares: o início da participação popular no Brasil	45
2.2. A participação popular no Brasil: uma conquista social na Constituição Brasil.....	51
2.3. Participação e Representação na Elaboração do Plano Diretor Municipal: Um desafio a ser vencido	57
3 PARTICIPAÇÃO E O PAPEL DOS ATORES NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE MACAÉ	63
3.1. Metodologia da pesquisa.....	63
3.2. Macaé: brevíssima apresentação de uma cidade que busca desenvolvimento.....	65
3.3. Quem planeja a cidade?.....	75
3.3.1 O início do planejamento urbano em Macaé: a visão tecnocrática.....	75
3.3.2 O início da participação social no planejamento urbano de Macaé.....	79
3.3.3. Planejamento urbano em Macaé pós Estatuto da Cidade.....	84

3.4. Planejamento para quê e para quem?.....	105
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	132
ANEXO A	139

INTRODUÇÃO

A cidade, nas palavras do sociólogo Robert Park (1967, p. 3), é “a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo”.

É como se a cidade fosse um imenso alfabeto, com o qual se montam e desmontam palavras e frases, permitindo que o próprio espaço da cidade se encarregue de contar sua história. Por isso, preservar a memória coletiva, através da conservação de bens arquitetônicos, trata-se de impedir que esses textos sejam apagados. (ROLNIK, 1994, p. 17)

A cidade é a expressão das relações sociais de produção capitalista, sua materialização política e espacial que está na base da produção e reprodução do capital. É a forma reificada dessas relações, mas também do amadurecimento das contradições que lhes são próprias (LASI, 2012, p.73).

Sendo assim, o espaço urbano contém um tempo, detém uma história, uma memória e exige uma leitura, o que transforma a cidade em um livro de pedra, como já disse Walter Benjamin². Nesse sentido, cada forma, cada matéria, cada traço que marca a apropriação do espaço torna-se um texto que possui uma trama e que propõe um enredo a ser desatado. Renovar e recuperar, tendo em mente as dimensões passadas e futuras de uma cidade, é outra forma de exercer a cidadania, no sentido em que, para morar em uma cidade, os seus habitantes devem ter o direito de usufruir esses diferentes tempos. O direito à cidade, fundamental naquilo que se considera cidadania é também um direito à história, à memória e identidade . Mas, tratando-se da principal questão a ser definida, é o tempo presente, o aqui e agora, que preside o tempo das cidades, pois ele

² Walter Benjamin (1892-1940), não pode ser encarado como um “sociólogo urbano” *stricto sensu*. Foi antes um perambulador, que circulava pelas ruas de Paris, consagrando assim o conceito de flâneur, cunhado por Baudelaire. Como filósofo e teórico literário, foi um pensador crítico, que escreveu textos sobre a linguagem as teses da filosofia da história e a obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica (1939) (In: FREITAG, Bárbara. Teorias da Cidade. Campinas, SP: Papirus,2006)

está no âmago das decisões e da vontade política da cidade de habitar os seus tempos. (D'ARC; MEMOLI, 2012, p. 23-24).

Neste contexto, o compasso e a escala, surpreendentes, de urbanização dos últimos cem anos contribuíram para o bem-estar humano (HARVEY, 2012, p. 73)?

Verifica-se, portanto, que o planejamento não deve ter um escopo meramente de intervenções sobre o substrato espacial ou, um cunho puramente "físico-territorial". De um ponto de vista de ciência social, o instrumental do planejamento compreende, sim, os índices urbanísticos – os quais, em hipótese alguma, podem ser ignorados-, mas vai muito além disso, pois engloba também tributos e outros instrumentos (zoneamentos, parâmetros urbanísticos, etc) (SOUZA, 2002, p. 21).

Por essas e outras considerações, quando se fala hoje em dia em "fazer cidade", tamanho eufemismo vale bem a pergunta: quem de fato "faz a cidade" ? (ARANTES, 2009, p.30)

Seguidamente verifica-se o distanciamento do planejado, fruto de trabalhos tecnocráticos de gabinete, da realidade, principalmente quando da implantação dos planos, geralmente prevista a médio e longo prazo (GANS 1968, CASTELLS 1972, PRESSMAN & WILDAVSKY 1973. Apud DEL RIO,1990, p. 44).

Por isso, não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. MARICATO,2000, p. 124-125).

O direito urbanístico não pode ser uma mera expectativa frustrada, do que é e do que deve ser a realidade, mas assegurar uma existência efetivada e que, ao mesmo tempo, preserve algo que deve estar em constante evolução, sem pretender mudar esse processo natural e histórico (RECH; RECH, 2010, p. 242)

É a partir desse quadro que o Plano Diretor, principal instrumento de planejamento municipal, para ser legitimado e efetivado depende muito do seu processo de construção para se ter um bom resultado, devendo ser um processo de construção permanente, cuja perfeição nunca se conclui, devendo estar em constantes revisões, pois tudo o que ocorre no presente tem aplicações no que pode suceder no futuro (RECH; RECH, 2010, p. 242 e 247).

Para entendermos o Plano Diretor Municipal, é importante investigar o que diferentes autores explanaram sobre o tema e ainda compreender que na história do planejamento urbano brasileiro houve um grande esforço para entender e ordenar nossas cidades. (SOUZA, 2002, p. 217).

Com diferentes enfoques, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu-se ordenamento jurídico para todo o país. Através dos artigos 182 e 183; determinou-se que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes devem elaborar e aprovar um Plano Diretor. Em virtude, emerge a Lei Federal Nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, regulamentando os referidos artigos da Constituição Federal (BARROS, A.M; CARVALHO. C.S; MONTANDON, D., 2010, p. 91- 92).

Em Macaé, cidade que em 2010, de acordo com o censo³, tinha uma população de 206.728 habitantes, correspondente a 24,3% do contingente da Região Norte Fluminense; o Plano Diretor Municipal vigente foi aprovado pela Lei Complementar nº 076, de 28/12/2006, instituindo que:

Art. 2º - O Plano Diretor é instrumento global e estratégico da política municipal de desenvolvimento social, urbano, econômico, ambiental e dos serviços de utilidade pública do Município de Macaé, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município, tendo como objetivo fundamental definir o conteúdo das políticas públicas, da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos públicos, ao transporte, ao trabalho, à educação, às culturas, à saúde, ao lazer, ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações, voltado para implementar uma gestão democrática e participativa, com vistas a reduzir as desigualdades sociais e promover a elevação da qualidade de vida. (Lei Complementar nº 076/2006)

Ou seja, está incluindo, na esfera do planejamento urbano, as propostas que dizem respeito à regulação do espaço urbano e a legislação urbanística que implica padrões de produção do ambiente construído urbano. (MARICATO, 2000, p. 12)

No que tange ao Uso e Ocupação do Solo na cidade de Macaé, é relevante ressaltar que,

Art. 166 - O território do Município será ordenado por meio do parcelamento, uso e ocupação do solo para atender às funções econômicas e sociais da cidade e dos núcleos urbanos, compatibilizando desenvolvimento urbano, sistema viário, condições ambientais, oferta de transporte coletivo, saneamento básico e demais serviços urbanos. (Lei Complementar nº 076/2006)

³ IBGE - Censo 2010. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria - Geral de Planejamento. Estudo Sócio-Econômico 2014.

Dentro deste contexto, a presente dissertação de mestrado ocupa-se, dentre outros propósitos, de analisar as características da participação e representação na definição das políticas de uso e ocupação do solo urbano no município de Macaé.

Deste modo, considera-se ainda Compreender o processo de planejamento, elaboração e prática do Plano Diretor participativo após a Constituição Federal de 1988, suas possibilidades e limites e identificar, no período destacado, quais foram as mudanças na legislação de uso e ocupação do solo entre os Planos Diretores de Macaé (1991 e 2006) e quais grupos de interesses essas mudanças atendem ou beneficiam (sociedade civil ou grupos específicos), sendo relevante investigar a atuação do Conselho de Urbanismo na elaboração, construção e acompanhamento do Plano Diretor Municipal.

Dentro destas perspectivas, deve-se compreender as mudanças no Plano Diretor de Macaé na perspectiva dos motivos que levaram a alteração (para quê?) e quais foram os grupos mais atuantes na defesa das mudanças (para quem?).

Reforça-se neste estudo que os planos diretores representam um momento importante do processo de produção do espaço, tendo, sobretudo, o político como mediação, onde a prática de gestão do espaço é, por excelência, política, uma vez que envolve relações de poder. No entanto, os planos serão bons quando levam em conta o bem estar do povo, suas necessidades, por via democrática (DISSINGER, 2007, p.197).

É relevante justificar neste estudo que o planejamento urbano assume importante papel no desenvolvimento da cidade. Conhecer e refletir sobre a dinâmica do crescimento da cidade de Macaé é primordial para a busca de melhorias urbanas entre o discurso, os planos, a prática da cidade real e da constante construção de perspectivas para novos avanços na legislação urbanística, assim como na qualidade de vida urbana e democratização da cidade.

Macaé está em constante processo de crescimento e transformações econômicas e sociais, intensificadas pelo aporte migratório, pela dinamização do setor de comércio e serviços, pela expansão das periferias e ainda por gradativo surgimento de grandes condomínios residenciais e novos loteamentos. Sobre estes últimos aspectos, nota-se, um processo de contínuas mudanças no território da cidade. Emerge, então, uma pergunta: quem influencia e se beneficia dessas mudanças ocorridas no novo Plano Diretor?

Considerando Macaé uma cidade corporativa, que tem a Petrobras como a grande empresa que gera uma cadeia de fornecedores que se instalaram no município e que grande parte das transformações demográficas e territoriais são decorrentes deste processo; investigar a relação entre teoria e prática do planejamento urbano e as ideias de gerenciamento privado no processo de seu planejamento nos faz refletir em até que ponto o desenvolvimento traz reais benefícios à cidade e à população local porque é dentro dessa ótica que vai acontecendo a estruturação da cidade.

É válido ressaltar que esta pesquisa possui abordagem qualitativa, onde foram utilizadas investigações exploratórias para o intensivo estudo das questões aqui apresentadas; com a utilização de pesquisa bibliográfica (artigos, dissertações, teses, livros) e de autores que contribuíram com o assunto estudado.

A análise documental das Audiências Públicas do Plano Diretor Participativo, em especial as partes onde é discutida a legislação de uso e ocupação do solo e Atas de reuniões da Câmara Técnica sobre uso e ocupação do solo, também foram realizadas para o enriquecimento desta pesquisa.

Os documentos podem ser compreendidos como “a sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais. (MAY,2004, p. 145)

Para contribuir com uma melhor análise, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três pessoas que participaram da elaboração do Plano Diretor Municipal. Mais detalhada no capítulo que fala sobre a metodologia da pesquisa, a entrevista foi conduzida com o auxílio de um roteiro, a fim de se ter a flexibilidade necessária para buscar as informações procuradas na ocasião e da forma que se revelarem mais propícias.

A análise dos resultados permitiram melhor percepção da relação entre o processo de planejamento urbano em construção na cidade de Macaé, seus principais atores e interesses e das questões que permeiam a morfologia urbana, pois a cidade vive em constante transformação.

Desta forma, para desenvolvimento do tema essa dissertação foi dividida em três capítulos.

O capítulo 1 mostra, em quatro subdivisões, como os instrumentos de gestão urbana foram introduzidos para regular o espaço no Brasil; com uma visão analítica mostra um breve histórico da legislação urbanística brasileira antes e após a Constituição de 1988; mostrando logo em seguida os parâmetros trazidos pelo Estatuto da Cidade e ainda os problemas e limitações para a regularização urbana.

O capítulo 2 traz a abordagem das características da participação e representação na elaboração do plano diretor municipal no Brasil. Com três subdivisões, descreve como se deu a participação da população brasileira antes e após a Constituição de 1988 e os grandes desafios a serem vencidos para que essa participação seja mais efetiva na elaboração do Plano Diretor Municipal.

A participação e o papel dos atores na elaboração dos planos diretores de Macaé é objeto de estudo do capítulo 3 onde se observa que Macaé é uma cidade que busca desenvolvimento.

Subdividido em sete sessões, logo em suas páginas iniciais, este capítulo traz toda a metodologia utilizada nesta pesquisa. Em seguida, apresenta sucintamente a cidade de Macaé e fala sobre como se deu o início de seu planejamento urbano assim como a participação social dentro deste contexto. O planejamento urbano em Macaé pós Estatuto da Cidade é discutido com relevância na penúltima sessão e para finalizar o capítulo, as significativas mudanças ocorridas nos Planos Diretores são explicitadas através da análise dos Planos Diretores de 1996 e 2006.

Como instrumento de gestão urbana e da política municipal de desenvolvimento das funções sociais da cidade (Constituição Federal, artigo 182), o Plano Diretor Municipal é aqui apresentado como essência do planejamento urbanístico para definições de ações de urbanização e uso do solo, assim como parâmetro à qualidade de vida urbana para atender aspirações e reais necessidades de planejamento local.

Enfim, definir políticas e instrumentos para gestão do território urbano é algo primordial para a vida da cidade em abrangentes aspectos. Planejar o espaço urbano significa olhar para o futuro de nossas cidades buscando prevenir problemas, dificuldades, coibir a degradação urbana e ainda traçar consciente organização para futuras medidas urbanísticas em favor da população local, melhoria da qualidade de vida urbana e possível contemplação de uma cidade mais justa.

1 . OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA NO BRASIL

1.1 Legislação Urbanística Brasileira: breve histórico antecedente à Constituição de 1988

A evolução das nossas cidades mostra que a legislação urbanística brasileira se manifestou como produto das dinâmicas transformações sociais com regras que vão se delineando gradualmente de acordo com o tempo e espaço, buscando propiciar melhores condições de vida ao homem nos espaços habitáveis.

No Brasil, existem registros de normas sobre assuntos urbanos desde o período colonial. Destacam-se, por sua importância, as Ordenações Filipinas vigentes no Brasil até 1916⁴, que tratavam de matéria edilícia, da organização urbana e das atribuições das autoridades locais relacionadas às deliberações sobre as questões urbanas (DI SARNO, 2004, p. 10).

No Brasil, existia regras para a organização do espaço nas povoações que então se formavam na colônia até nas ordenações do reino, representados por diplomas legais que eram emitidos por Portugal quando este ainda possuía o domínio das terras brasileiras. Geralmente as regras diziam respeito à estética das cidades, as relações de vizinhança e ao direito de construir, sendo estabelecidas pelas Ordenações Filipinas no século XVII. Já no século XVIII, as Câmaras Municipais eram os órgãos que no período imperial brasileiro tinham especial poder de deliberação e estabeleciam regras de ordenamento urbanístico. (SILVA, 2010, p.22)

Para estabelecermos relação com a atual discussão sobre a função social da propriedade, podemos citar o ano de 1808, onde construída com base no princípio do “poder de polícia”⁵ e criado pela jurisprudência da legislação brasileira, nasceu uma cultura jurídica fundamentada na função social da propriedade urbana. Essa cultura

⁴ As Ordenações Filipinas ou Código Filipino é uma compilação jurídica que resultou da reforma feita por Felipe II da Espanha (Felipe I de Portugal), ao Código Manuelino, durante o período da União Ibérica (1580-1640). Continuou vigindo em Portugal ao final da União, por confirmação de D. João IV. Até a promulgação do primeiro Código Civil brasileiro, em 1916, estiveram também vigentes no Brasil.

⁵ O art. 78 do Código Tributário Nacional define fartamente Poder de Polícia: Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

estabeleceu a prerrogativa ao Estado, por razões intrínsecas, em arbitrar sobre os interesses comuns (DIAS, 2000, p. 18).

Somente em 1824, século XX, temos como o marco regulatório urbanístico, a primeira Constituição Brasileira nascida no período imperial, mais precisamente no dia 25 de março de 1824, outorgada por Dom Pedro I, com fortes influências europeias (VAINER, 2010, p. 162).

Assim, nascida nesse período da história marcado pela transição do Estado absolutista para o Estado liberal e pela constitucionalização de direitos, e, principalmente, elaborada em período imediatamente subsequente à independência do Brasil, a Constituição do Império revelou um enorme progresso em termos de direitos fundamentais e demais garantias, amenizando o tratamento do direito de propriedade, antes com caráter quase que absolutista (VAINER, 2010, p. 162). Conforme Di Sarno (2004, p.39), “esse instrumento possibilitava ao Estado lançar mão de áreas de seu interesse, com a retenção de propriedade privada, contrariando assim o dito princípio absolutista”.

Silva (2010, p.19) destaca que neste período a desapropriação obteve papel de destaque na evolução do Direito Urbanístico. Assim, “foi, porém, através das leis de desapropriação que se delinearão as primeiras normas jurídicas urbanísticas, como, aliás, aconteceu na generalidade dos países”.

No final do século XIX, a legislação urbanística brasileira mostrou sua evolução com o registro de parcerias, que ocorreram pela necessidade de melhorias urbanísticas nas cidades portuárias (cidades de fluxo), entre o poder público municipal e a iniciativa privada. Obras públicas aconteciam nas cidades pelas empresas privadas que recebiam, em contrapartida, concessões para a exploração de serviços públicos na área portuária (DIAS, 2000, p. 24).

Inserida em meio ao contexto histórico do golpe de 1930, Getúlio Vargas e a democracia social; a Constituição de 1934 contempla definitivamente a função social da propriedade, que foi grafada no texto de maneira explícita no artigo 133, item 17, mas interpretada de maneira implícita quanto à sua aplicabilidade. A referida Lei destaca em seu bojo a ordenação urbana e as atribuições do município.

(...) item 17 - É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinar, assegurando a defesa prévia e justa nos casos de desapropriação por necessidade de utilidade pública.

Outras Constituições foram promulgadas e/ou outorgadas – 1937, 1946, 1967. Podemos ressaltar aqui, que aproximadamente na década de 1960 surgiu a implantação da Política Nacional de Habitação e Planejamento Territorial.

Junto ao contexto histórico do golpe de 1964 e ditadura, a aprovação da Constituição Federal, de 1967, institui o planejamento urbano e inclui a capacidade legislativa ao município na organização urbano-territorial (DISARNO, 2004, p. 13). No entanto, sob o argumento inconsistente de preservar a segurança nacional, também conferiu amplos poderes ao Poder Executivo federal, na figura do Presidente da República, havendo a valorização da União na estrutura federativa do Estado brasileiro, trazendo para si certas competências que antes pertenciam aos Estados e aos Municípios (VAINER, 2010, p. 182).

Durante o regime militar, o principal instrumento do planejamento urbano foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), instituído em 1964 e extinto em 1986. Planejado para oferecer crédito para financiamento da moradia popular, o BNH rapidamente se transformou em instrumento de expansão imobiliária apropriado pela classe média. Deixou, portanto, de cumprir o seu principal objetivo: viabilizar a produção da moradia popular. Nessas condições, a população pobre continuou ocupando espaços "vazios", principalmente localizados no entorno das áreas urbanas, esgarçando o crescimento urbano e tornando mais dispendiosa a implantação da infraestrutura urbana. Em face da incapacidade de o poder público prover condições de acesso à moradia popular, proliferaram (e continuam proliferando) as soluções informais, exploradas pelos loteadores irregulares (CASTRO, 2002, p. 10; Apud SANTOS, 2005, p. 6-7).

A falta de popularidade dos Presidentes militares, aliada aos frequentes abusos do poder, trouxeram insatisfações e manifestações, sobretudo estudantis, que tomaram conta das ruas do país. O Estado de polícia tomava conta definitivamente do país e a Constituição não era levada em consideração, embora se tentasse, através dela, dar uma aparência de legitimidade aos atos do Poder Executivo (VAINER, 2010, p. 182).

Em 17 de outubro de 1969, foi publicada a Emenda Constitucional nº 01, que modificava o texto da Constituição de 1967 em diversos aspectos, tornando-a ainda mais autoritária.

De fato, a modificação no texto da Carta Política foi tão grande que boa parte da doutrina classifica tal emenda como uma nova Constituição (VAINER, 2010, p. 183).

A Emenda Constitucional nº 01 apenas acrescentou a necessidade de elaboração de Planos Nacionais deixando aos municípios legislarem sobre peculiar interesse local, incluindo o direito urbanístico.

A década de 1970, de grande crescimento da informalidade, das favelas, dos loteamentos clandestinos, é também a década dos grandes planos diretores, dos planos metropolitanos, que se propunham a dirigir e articular todas as políticas setoriais sob a batuta do planejamento urbano.

Foi uma década onde muitos órgãos foram criados, entre eles destaca-se o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo)⁶, criado para prestar assessoria às cidades menores, já que muitas não sabiam o que era um plano urbanístico e muito menos tinham condições para conhecer o que eles fariam.

A adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos planos fazem parte de um quadro de hegemonia de uma visão tecnocrática na legislação urbanística. Isso significa o tratamento da cidade como um objeto puramente técnico, no qual a função da lei seria apenas o de estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento. Ignora-se dessa forma qualquer dimensão que reconheça conflitos, e muito menos a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos (ROLNIK, 2000, p. 4-5).

A partir de meados da década de 1970, e especialmente a partir da década de 1980, rachaduras importantes apareceram no regime militar, que há muito estava no poder. As primeiras tentativas de democratização da gestão urbana no nível municipal podem ser identificadas em meados da década de 1970 (FERNANDES, 2010, p. 57).

No final dos anos 1970, os legisladores admitiram a existência grande parcela da população sem acesso ao mercado formal de solo e excessiva informalidade fundiária, levando-os à criação da Lei 6.766, de 1979, denominada “Lei de Loteamento” ou “Uso e

⁶ Criada em 1964, ao SERFHAU caberia o papel de promover, difundir e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores de desenvolvimento, segundo uma postura de integração multidisciplinar, numa perspectiva de racionalidade técnica. Nesta concepção, a ideia de neutralidade da atuação governamental é enfatizada. É valorizado o saber competente, o saber técnico, na elaboração das propostas de intervenção nas cidades. Com isso, imaginava-se minimizar os conflitos políticos, o que ocasionaria a continuidade de exclusão dos segmentos populares do processo de planejamento do espaço das cidades.

Ocupação do Solo”. Sendo assim, inseriram o chamado espaço legal, 35% da área total loteada, nos projetos dos empreendimentos, destinada ao interesse social (DIAS, 2000, p. 37).

A gravidade dos efeitos decorrentes da ocupação irregular do solo levou o legislador a tipificar a execução de loteamentos à margem da lei como crime, sujeitando o infrator a penas de um a cinco anos (art. 50 da Lei 6.766/79).

A lei 6.766/79 trata de forma integrada a infraestrutura urbana e o uso do solo, como elemento do projeto de loteamento. Assim, dispõe a lei: “Art.2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.”

Na terminologia da lei, as redes de infraestrutura são denominadas de “equipamentos urbanos” (DISSINGER, 2007, p. 111).⁷

Conforme Fernandes (2010, p 57), essa importante lei foi aprovada visando regular o parcelamento do solo urbano nacionalmente, bem como fornecendo elementos básicos para a regularização de assentamentos informais consolidados nas áreas urbanas. Logo a seguir, várias leis ambientais progressistas foram aprovadas, incluindo o reconhecimento pioneiro, em 1985, da ação civil pública para a defesa de interesses difusos em matérias ambientais, com a legitimidade de ação sendo estendida para as ONGs (Organizações Não Governamentais) que estavam surgindo.

No nível municipal, os primeiros programas de regularização foram formulados em 1983 em Belo Horizonte e Recife.

Com o fortalecimento gradual de um novo pacto sociopolítico, havia um amplo reconhecimento da necessidade de promoção de reformas políticas e jurídicas mais profundas no País, levando assim ao notável, ainda que em diversos aspectos limitado, processo constituinte de 1986-88 (FERNANDES, 2010, p. 57).

⁷ Art.5º - O poder público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único. Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

1.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: um marco histórico para a regulamentação do urbano

O processo de urbanização começou no Brasil na década de 1930 e teve seu auge na década de 1970 e, durante esse período, diversas constituições foram promulgadas e/ou outorgadas – 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº1 de 1969 (FERNANDES, 2010, p. 58).

No final dos anos 70 e começo dos anos 80, os últimos anos do período autoritário levaram à reconstituição de uma sociedade civil democrática no Brasil. (AVRITZER, 2010, p. 206).

Anos de pressão dos movimentos sociais colocaram a questão do acesso à terra urbana e a igualdade social no topo da lista das agendas política e de desenvolvimento. Confrontado com as diferenças sociais criadas por uma das sociedades mais desiguais do mundo, a resposta do Brasil foi a de mudar a Constituição a fim de promover uma reforma fundamental de longo prazo na dinâmica urbana (CARVALHO; ROSSBACH , 2010, p. 10).

Os parâmetros tradicionais do planejamento urbano começam a ser mais fortemente questionados com a emergência de movimentos sociais urbanos cada vez mais convergentes e abrangentes a partir do final dos anos 70. Dentro do âmbito de reforma do ordenamento jurídico nacional, os movimentos impulsionaram o tema da Reforma Urbana, politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos (ROLNIK, 2000, p. 6).

Um dos temas que marcaram os debates foi a relação da legislação com a cidade real e, sobretudo, sua responsabilidade para com a cidade irregular, informal e clandestina. A ideia da necessidade de reconhecer e legalizar a cidade real alcança diversos setores da sociedade e resulta em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Nela estavam contidas propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso à terra, democratizando o solo urbano (ROLNIK, 2000,p. 7).

As cidades brasileiras, antes de 1988, prescindiam tanto dos instrumentos fiscais quanto dos instrumentos administrativos para organizar os grandes interesses imobiliários no seu interior. A emenda popular de reforma urbana propôs instrumentos de regulação, politizando o debate sobre o planejamento ao trazer para o centro do debate a questão da função social da propriedade. (ROLNIK, 1997. Apud AVRITZER, 2010,p. 208).

Até o momento em que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana. Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no País (FERNANDES, 2010, p. 58). Podemos dizer que, “no Brasil, a primeira Constituição a tratar da questão urbana foi a de 1988, promulgada quando as cidades já abrigavam mais de 80% de toda a população.” (BASSUL, 2010, p.71).

Com diferentes enfoques, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu-se ordenamento jurídico para todo o país. Através dos artigos 182 e 183, definiu parâmetros para a política de desenvolvimento urbano municipal conforme diretrizes gerais com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O princípio da gestão democrática das cidades foi plenamente endossado pela Constituição Federal de 1988 por uma série de instrumentos jurídico-políticos que tem por objetivo ampliar as condições de participação direta no processo decisório mais amplo. (FERNANDES, 2010, p. 59).

Nesse contexto, surge a emergência do plano, intervenção previamente calculada, cujo desdobramento da história da cidade vai acabar desembocando na prática do planejamento urbano (ROLNIK, 1994, p. 34).

Sendo assim, a Constituição determina, ainda, que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes devem elaborar e aprovar um Plano Diretor.

A política urbana é objeto de tratamento constitucional desde 1988. Ela tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (art.182) e seu instrumento básico é o plano diretor, que deve conter “exigências fundamentais de ordenação da cidade” (§ 2º). O ente federativo competente para executá-la é o município, a quem compete “promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art.30,VIII) (DISSINGER, 2007, p. 107-108).

Nos termos da Constituição, os padrões de desenvolvimento urbano são aqueles constantes do Plano Diretor, que define “as exigências fundamentais de ordenação da cidade” (art.182,§2º). A regularização não pode, portanto, contrariar o plano diretor, pois deve “evitar lesão” aos seus padrões (DISSINGER, 2007, p. 110).

Na primeira década do século XXI, foram elaborados mais de mil e trezentos planos diretores no Brasil (OLIVEIRA, 2013, p. 1). No entanto,

a ideia de Plano Diretor existe no Brasil desde pelo menos 1930 quando foi publicado, em francês, o conhecido Plano Agache, elaborado por esse urbanista francês para a cidade do Rio de Janeiro. Nesse Plano, pela primeira vez, aparece entre nós a palavra “plan directeur”. O Plano nunca foi traduzido pelo poder público (VILLAÇA, 2005, p. 10).⁸

Desde então, a ideia do Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade e rapidez passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa (VILLAÇA, 2005, p. 10).

O Plano Diretor⁹ é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual¹⁰ incorporar as diretrizes e as prioridades nelas contidas, tudo em prol de uma cidade sustentável . De outro modo, o Plano Diretor é o instrumento de que se deverá valer o Poder Público para satisfazer o direito à cidades sustentáveis, este direito múltiplo criado pelo próprio Estatuto da Cidade, que consiste no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (FINK, 2005, p. 80).

É preciso ter presente que quando a Constituição trata de forma específica da Política Urbana, nos arts. 182 e 183, ela deixa claro que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelos municípios, conforme diretrizes gerais previstas em

⁸ AGACHE, Alfred, 1930, **Cidade do Rio de Janeiro: Extensão, remodelação, embelezamento**, Paris, Foyer Brésilien, 1930. O capítulo I se chama “Le problème du plan directeur”, o II, “Ossature Du plan directeur” e o III “Les éléments fonctionnels Du plan directeur”.

⁹ O Estatuto da Cidade define Plano Diretor nos termos do art. 40 e seu § 1º.

¹⁰ As leis orçamentárias são instrumentos de planejamento a curto e médio prazo, enquanto o Plano Diretor é de longo prazo. A Lei Plurianual de investimento, que busca definir os investimentos que serão feitos por um período de quatro anos, não é instrumento meramente de concretização do plano de governo de um determinado prefeito (RECH; RECH, 2010, p.207).

lei, que é o Estatuto da Cidade. No seu art. 1º, a Lei 10.257/2001 se autodenomina Estatuto da Cidade, afirmando que o mesmo estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulamenta o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental. O Estatuto estabelece normas gerais, pois o direito urbanístico é um assunto de interesse local e portanto de competência dos municípios (RECH; RECH, 2010, p. 43).

A competência para elaborar o Plano Diretor é do município, pois lhe cabe executar a política urbana através deste instrumento, consoante rezam o artigo 182 e seu § 1º, da Constituição Federal. Dentro do município, a responsabilidade pela elaboração do Plano Diretor cabe ao Executivo em razão da competência administrativa que lhe é constitucionalmente assegurada (FINK, 2005, p. 84).

A Constituição brasileira de 1988, promulgada em um momento de ascenso das forças sociais que lutavam pela democratização do país, assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, e o Estatuto da Cidade reforça essa orientação autônoma e descentralizadora. O fortalecimento da autonomia do poder local se deu como reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985 (MARICATO, 2010, p. 6).

Tal fortalecimento do município na gestão da política de desenvolvimento urbano promovido pelo texto constitucional foi bastante relevante porque traduziu o reconhecimento institucional de que é no âmbito da cidade que emergem os conflitos urbanos e as demandas por terra e moradia, que concentram na Prefeitura o foco de suas reivindicações.

Também é a cidade que proporciona a interlocução direta de todos os atores envolvidos na disputa pelo solo urbano, possibilitando à administração local exercer um papel de mediação e promover a elaboração do Plano Diretor e sua gestão por meio de processos participativos (REALI; ALLI, 2010, p. 39).

Os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de

opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 7).

Podemos afirmar que o papel dos Planos Diretores Municipais é reforçar o aspecto democratizante e regulador urbano em diversas correlações de força entre governo, sociedade civil e interesses privados. Em todos os três casos analisados o Estatuto da Cidade desempenha um papel importante, ainda que este seja mais importante nas situações em que a coalizão entre governo e sociedade civil é fraca ou não existente. Nestes casos, é a força reguladora da legislação, aliada à exigência da participação, que permite controlar interesses privados que na maior parte do século XX brasileiro prevaleceram sem nenhum controle, tanto por parte da sociedade civil quanto do Estado (AVRITZER, 2010, p. 218).

A sociedade espera que o poder público intervenha na organização da cidade e melhore as condições de sua reprodução (SANTOS, 2006, p. 1). Nesta perspectiva, “a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latinoamericanas.” (ARRETCHE, 1996, p.4)

No entanto, a maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais (VILLAÇA, 1999. Apud MARICATO, 2000, p. 139).

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população (MARICATO, 2000, p. 124).

O ideal seria estarmos aptos a harmonizar essas políticas, para obter algum objetivo social coerente. Estamos distante de tal capacidade, atualmente (HARVEY, 1980, p. 39).

Portanto, é interessante ressaltar que o ambiente urbano deve ser “responsivo” às necessidades da população (DEL RIO, 1990, p. 68).

Talvez seja a hora de, corajosamente, recusar a falácia dos consensos, expondo abertamente a tentativa de substituir o processo conflituoso do planejamento pelas falaciosas metodologias que elaboram consensos simplesmente porque rejeitam, autoritariamente, a legitimidade do dissenso e do conflito. Mas, ainda e sempre, como desde o início dos tempos, fica aos intelectuais a questão: falar em nome de quem? (VAINER, 2009, p. 119)

Falta ainda, porém, fazer a pergunta: quem pode mudar o quê? (Souza, 2003,pg 116)

Planejamento urbano: para quê e para quem ?(SANTOS, 2006, p. 1)?

Seguidamente verifica-se o distanciamento do planejado, frutos de trabalhos tecnocráticos de gabinete, da realidade, principalmente quando da implantação dos planos, geralmente prevista a média e longo prazos (GANS 1968, CASTELLS 1972, PRESSMAN; WILDAVSKY 1973 apud DEL RIO, 1990, p. 44).

Para quem vamos construir e como construir? (LEFEBVRE, 2001, p. 17)?

Que o Plano Diretor é exigência para cumprimento de várias normas, entre elas constitucionais, ninguém do mundo jurídico ou envolvido com o Legislativo, Executivo e Judiciário ignora. O ordenamento urbano, através do Plano Diretor, visa garantir respeito aos princípios de defesa do meio ambiente e da função social da propriedade, sem o que inúmeros e irreversíveis danos são verificados. A falta de adequado plano (planejamento) para as cidades brasileiras, acarretam prejuízos de toda ordem ao meio ambiente natural e artificial (DISSINGER, 2007, pg 185).

Neste cenário, o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência (LEFEBVRE, 2001, p. 17).

Da mesma forma estamos incluindo, na esfera do planejamento urbano, as propostas que dizem respeito à regulação do espaço urbano, ou seja, a legislação urbanística que implica padrões de produção do ambiente construído urbano (MARICATO, 2000, p.144-145).

Para isto, houve a inserção de um capítulo destinado à política urbana na Constituição Brasileira de 1988, introduzindo em nossa legislação o conceito de Função Social da Cidade e da Propriedade , enquanto o Estatuto da Cidade explicita as condições de tal exercício, reunindo inúmeros instrumentos –alguns novos, outros já tradicionais para a promoção de cidades mais dignas, funcionais e ambientalmente viáveis, consignando a ideia de direito à moradia e à cidade (FINK, 2005, pg 26). Assim, em seu art. 5º, dispõe a Constituição: “XXI - É garantido o direito de propriedade; XXIII – A propriedade atenderá sua função social”. A pergunta relevante a fazer é: qual a função social da propriedade?

O princípio da função social da propriedade¹¹ vinha sendo nominalmente repetido por todas as Constituições Brasileiras desde 1934, mas somente na Constituição de 1988 encontrou-se uma fórmula acabada (FERNANDES, 2010, p. 61).

A Constituição Federal afirma, no art. 182, parágrafo 2º, que “ a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor”, deduzindo-se que a função social da propriedade urbana, fundamentalmente, diz respeito ao seu uso adequado, na forma prevista no Plano Diretor (DISSINGER, 2007, p. 189).

Afirma ainda o art. 182 da Constituição Federal que “a política de desenvolvimento urbano executada pelo município atenderá à função social da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes”.

Portanto, é ainda relevante perguntar: qual a função social da cidade?

Cada cidade deve definir sua função social no Plano Diretor, mediante princípios e diretrizes, os quais se concretizam na medida em que estabelecer zoneamentos, incentivos ou restrições de ocupação e atividades. No entanto, isso pressupõe respeito à um processo histórico de construção da cidade e do município, bem como com vistas às presentes e futuras gerações. Implica um conceito científico de bem estar dos habitantes, que passa pelo respeito ao meio ambiente, à história, à cultura, à religiosidade e aos valores humanos, conceito que não pode ignorar que o homem precisa comer, vestir e

¹¹ O Estatuto da Cidade traz diversas maneiras de cumprir a função social da propriedade através dos instrumentos:

- . Parcelamento, edificação ou utilização compulsório – notificação da Prefeitura para o proprietário indicando que tem um prazo para que a área seja utilizada ou construída.
- . IPTU Progressivo no tempo – não sendo cumprida a notificação, Prefeitura aplicará um IPTU maior a cada ano pelo prazo máximo de cinco anos seguidos.
- Desapropriação com pagamento em título da dívida pública – se o proprietário ainda se recusar a dar uma utilidade ao imóvel, a Prefeitura poderá desapropriá-lo; a indenização será calculada com base no valor venal do IPTU, descontando os custos da urbanização realizada pelo Poder Público.
- ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) – são as áreas delimitadas para a urbanização e regularização de ocupações por população de baixa renda, a partir do estabelecimento de normas especiais para cada situação. Inclui também áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à habitação de interesse social.
- Direito de Preferência (Preempção) – dá ao Município a prioridade para a compra de um imóvel antes que seja colocado à venda.
- Operações Urbanas Consorciadas – parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada. O empresariado contribui para a implantação de obras públicas e ganha, em troca, a ampliação de índices urbanísticos em determinada área.
- Outorga Onerosa do Direito de Construir – é a possibilidade de, em áreas urbanizadas, construir-se mais no terreno ou alterar-se o uso do solo mediante uma contrapartida do empresariado. Devem ser respeitados, sempre, os limites máximos de construção estabelecidos no Plano Diretor, de acordo com a infraestrutura existente.
- Transferência do Direito de Construir – permite ao proprietário de imóvel público ou privado vender ou usar em outro local o direito de construir que ainda não foi exercido quando o imóvel for considerado necessário para:
- Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- Preservação histórica, ambiental, paisagística, social ou cultural;
- Servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e para construção de habitação de interesse social.
- Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) – impede a realização de empreendimentos que causem efeitos negativos à qualidade de vida da população, como cadeias, cemitérios entre outros.

morar, bem como necessita de trabalho, lazer, transporte, saúde, educação, segurança, etc. Isso pressupõe uma visão científica, epistêmica da construção das normas urbanísticas e não apenas uma discussão sob o ponto de vista ideológico e político (DISSINGER, 2007, p. 38).

Historicamente, tem sido um desafio enfrentar a ideia de que os processos de uso, ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo e seus recursos não podem ficar tão somente a cargo de interesses individuais e das forças do mercado. Regular esses processos em alguma medida é central para que se encontre um equilíbrio entre interesses e direitos individuais, por um lado, e, por outro lado, direitos coletivos e interesses sociais, ambientais e culturais. No entanto, ainda resiste a mitologia jurídico cultural de que a propriedade é apenas fonte de direitos — e não de obrigações sociais.

A interpretação de que o direito de usar, gozar e dispor do bem permite também não usar, não gozar e não dispor do bem de maneira absoluta — possibilitou a existência de um número enorme de vazios urbanos (especialmente de áreas com serviços e infraestrutura), edifícios subutilizados ou vazios, preços altíssimos de lotes, bem como a explosão do crescimento informal. De modo geral, as tentativas de regulação, via planejamento urbano, inclusive na atual leva de planos diretores municipais, ainda não conseguiram estabelecer uma relação clara com as forças do mercado imobiliário. Isso gera, com frequência, forte aumento dos preços de terrenos e determina, assim, novas formas de segregação socioespacial. (FERNANDES, 2010, p. 69)

Cabe notar que a Constituição Federal de 1988 deu um passo além, e adotou também o conceito das “funções sociais da cidade”, abrindo assim um amplo escopo jurídico — ainda pouco compreendido e aproveitado — para toda uma nova maneira de se pensar o processo de urbanização e a distribuição dos ônus e benefícios a ele inerentes (FERNANDES, 2010, p. 59)

Após a Constituição de 1988, o planejamento urbano no Brasil deu um salto onde os instrumentos de gestão urbana ganharam espaço no ordenamento jurídico das cidades.

O Plano Diretor municipal, constitucionalmente reconhecido como instrumento básico da política urbana, deu ao município maior autonomia e responsabilidade com a melhoria e desenvolvimento social da cidade (Constituição Federal, artigo 182), restando-lhe ser plenamente executado dentro do que é proposto. “Hoje a Constituição brasileira

trata de modo explícito e amplo da questão urbana, o que é algo de grande significação para a vida coletiva das cidades.” (FINK, 2005, p. 23).

1.3 Lei 10.257, de 2001: O Estatuto da Cidade

Em virtude, emerge a Lei Federal Nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo 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 (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 91).

O estatuto da cidade determina a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano” (art. 2º, X), assim como a “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana”(art.2º,VI,c) (DISSINGER, 2007, p. 109).

O estatuto da cidade foi muito esperado desde a promulgação da Constituição de 1988. Normas constitucionais de conteúdo marcadamente inovador em matéria de política urbana dependiam dessa legislação complementar para ser aplicadas.¹²

Depois da promulgação da Constituição de 1988, o MNRU tornou--se FNRU (Fórum Nacional da Reforma Urbana), efetivamente reinventando a sua política de alianças, até que finalmente conseguiu aprovar o assim chamado Estatuto da Cidade no ano de 2001 (AVRITZER, 2010, p. 206).

Mais dez anos se passaram até que a referida regulamentação fosse editada pelo congresso nacional. Na verdade, o Estatuto da Cidade tramitou no Congresso entre 1990 e 2001, sendo, finalmente, aprovado, após onze anos, em Junho de 2001, tendo sido sancionado pelo Presidente da República em 10/07/2001 (SOUZA, 2002, p. 229).

Justifica-se, portanto, certa expectativa criada em torno da lei. Sua edição foi vista por muitos como um marco para a modernização do direito urbanístico e da atuação

¹² Como exemplo podemos citar as medidas contidas no art. 182,§ 4º, da Constituição Federal, previstas como instrumentos em favor do Poder Público municipal, para assegurar a utilização adequada do imóvel urbano. São elas: a determinação do parcelamento ou edificação compulsórios, a implantação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

municipal na administração das cidades. Todavia, apesar de sua indiscutível relevância, boa parte das medidas que prevê ainda não foi implementada. E isso se explica. As medidas previstas no Estatuto, para produzirem efeitos, dependem da atuação direta dos municípios (DISSINGER, 2007, p. 79).

A aprovação do Estatuto da Cidade foi um avanço decisivo, que veio suprir a lacuna de regulamentação dos instrumentos constitucionais, legitimando a atuação das prefeituras (REALI; ALLI, 2010, p. 44).

O Estatuto da Cidade veio ordenar as intervenções na política urbana no sentido do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, para garantir o direito a cidades sustentáveis.

Ao consolidar os meios de exercício coletivo desse direito, representou grande avanço na legislação urbanística, opondo-se à cultura patrimonialista tradicional. Possibilitou, assim, enfrentar a resistência à aplicação dos preceitos previstos na Constituição de 1988, que se utilizava da falta de sua regulamentação e do conservadorismo do Poder Judiciário (REALI; ALLI, 2010, p. 44).

O surgimento dessa lei federal reacendeu, em todos quantos lidam com a administração pública urbana, a preocupação de se estabelecer, de modo mais claro, os níveis e o âmbito da competência executiva de gestão do planejamento urbano e da proteção do patrimônio cultural brasileiro. Ter clareza sobre a extensão da competência de atuação de órgãos públicos é uma tarefa difícil, mesmo quando diz respeito à administração de interesses públicos em um mesmo nível de governo. Há, muitas vezes, sobreposição de atuação de órgãos encarregados de cuidar de interesses públicos diversos, mas que, eventualmente, tratam ou atuam sobre o mesmo objeto, como é o caso das cidades ¹³ (FINK, 2005, p. 40).

O Estatuto da Cidade regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, além de ter explicitamente reconhecido o “direito à cidade sustentável” no Brasil. Essa lei federal confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana (FERNANDES, 2010, p. 60).

Sendo assim, o Estatuto da cidade e os Planos Diretores Municipais são resultado do surgimento de um forte movimento pela reforma urbana no Brasil no começo da democratização no país. Esse movimento envolveu a formação do MNRU (Movimento

¹³ Atualmente, no âmbito federal, foi criado o Ministério das Cidades (Lei nº10.683/2003), em cuja competência está inserida a “política de desenvolvimento urbano” (art.27, inciso III, alínea a).

Nacional da Reforma Urbana), a elaboração da emenda popular pela reforma urbana submetida à Assembléia Nacional Constituinte em 1987--1988 e uma batalha posterior de 13 anos, que levou à aprovação do Estatuto da Cidade. Esses são os resultados mais importantes da luta pela reforma urbana no Brasil, que conduziu à democratização das políticas urbanas no país e à geração de capacidade de regulação urbana nas grandes cidades brasileiras (AVRITZER, 2010, p. 205).

O Estatuto da Cidade traz diretrizes, previstas no art. 2º, a serem observadas no Plano Diretor. Elas são normas gerais regulamentadoras do art. 182 e 183 da Constituição Federal, impondo-se a sua observação. Como exemplo, o inciso II, do art. 2º, cita “Diretriz de gestão democrática”:

Art. 2º [...]

II – 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.

É uma diretriz que torna obrigatório que os atos de elaboração, alteração e concretização do projeto de cidade tenham sempre o respaldo da população, assim como a “Diretriz de cooperação de todos no processo de urbanização”, disposta no inciso III, do art.2º:

Art. 2º [...]

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

A democracia brasileira criou, ainda que tardiamente, instrumentos para a democratização das cidades. O capítulo sobre a Política Urbana da Assembléia Nacional Constituinte e o Estatuto da Cidade criaram instrumentos de democratização das cidades e de regulação do espaço urbano que as cidades brasileiras necessitavam desde o período democrático anterior (1946--1964). Ainda assim, a implementação destes instrumentos em cada uma das cidades variou de acordo com o governo, a força da sociedade civil, o partido político no governo e a força dos interesses imobiliários (AVRITZER, 2010, p. 217).

No que se refere ao uso do solo urbano, o Estatuto da Cidade em seu inciso VI, do art. 2º, dispõe a “Diretriz de ordenação e controle do uso do solo urbano”:

Art. 2º [...]

VI – ordenação e controle do uso do solo , de forma a evitar:

- a) A utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) Proximidade de usos incompatíveis ou inconveniente;
- c) O parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) A instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) A retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) A deterioração das áreas urbanizadas;
- g) A poluição ou degradação ambiental.

O uso do solo urbano deve ser utilizado de acordo com a vocação natural de cada espaço, cumprindo uma função social.

Portanto, pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuía para induzir a implementação do modelo idealizado proposto.).

O Estatuto da cidade veio explicitar o delineamento trazido pelo texto constitucional, representando um avanço, seja no aspecto do próprio ordenamento jurídico do país, seja no tocante às possibilidades que oferece para a melhoria da convivência urbana (FINK, 2005, p. 35).

Definir políticas e instrumentos para gestão do território urbano é algo primordial para a vida da cidade em abrangentes aspectos. Planejar o espaço urbano significa olhar para o futuro de nossas cidades buscando prevenir problemas, dificuldades, coibir a degradação urbana e ainda traçar consciente organização para futuras medidas urbanísticas em favor da população local, melhoria da qualidade de vida urbana e possível contemplação de uma cidade mais justa.

O Estatuto da Cidade dispõe no seu inciso IV, art. 2º, a “Diretriz de planejamento do desenvolvimento das cidades”:

Art. 2º [...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área

de influência, de modo a evitar corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O Estatuto deixa claro ainda, no seu inciso III do art.4º, que o principal instrumento de planejamento municipal é o Plano Diretor:

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 2º. O Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo.

Ainda assim, podemos dizer que durante muitos anos, somente as partes das cidades brasileiras que atraíam a atenção dos planejadores foram beneficiadas pelos serviços públicos e tiveram uma participação desproporcional dos orçamentos locais. O governo brasileiro sinalizou suas intenções de mudança deste quadro com a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

O novo Ministério recebeu a incumbência de apoiar estados e municípios na consolidação de novo modelo de desenvolvimento urbano que engloba habitação, saneamento e mobilidade urbana, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, cuja principal tarefa é apoiar a implementação do Estatuto das Cidades. (CARVALHO; ROSSBACH , 2010, p. 96).

A criação do Ministério das cidades e as ações por ele empreendidas, no sentido de difundir, para os municípios, informações e esclarecimentos quanto à legislação voltada para o desenvolvimento urbano e metodologias para a produção de planos diretores, também representaram outro elemento importante de divulgação e incentivo para a aplicação (nem sempre seguida) de práticas de gestão democrática na concepção dos planos (DISSINGER, 2007, p. 52).

Uma nova ordem institucional federal surgiu com a criação do Ministério das Cidades. Essa nova ordem jurídico-urbanística nacional tem sido sistematicamente ampliada, com a aprovação de diversas leis federais sobre aspectos variados da chamada questão urbana, assim como de uma série de decretos federais, medidas provisórias e resoluções do Conselho das Cidades, havendo outros importantes projetos de lei em discussão no Congresso Nacional.

Além disso, os princípios de política urbana do Estatuto da Cidade que estão na base dessa nova ordem jurídico-urbanística têm sido progressivamente adaptados às

realidades estaduais e municipais com a aprovação de milhares de planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais; materializados em uma série de programas, projetos e ações governamentais em todas as esferas; e defendidos por inúmeras ações judiciais com participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e da sociedade civil organizada (FERNANDES, 2010, p. 67).

Desde sua aprovação, o Estatuto da Cidade desperta avaliações contraditórias. Em que pese seu reconhecimento internacional, mesmo depois da formulação e/ou aprovação pelos municípios de cerca de 1.500 planos diretores como cumprimento da obrigação legal decorrente da lei federal, de vários setores surgem comentários revelando certa descrença em relação às possibilidades e ao alcance da lei, já que as realidades urbanas do País ainda não foram significativamente alteradas.

Já os que defendem o Estatuto da Cidade geralmente alegam que qualquer avaliação sobre sua efetividade seria precipitada. Muito mais tempo será necessário para que seus efeitos sejam sentidos, sobretudo se considerados o enorme déficit habitacional e o volume acumulado de problemas urbanos, sociais e ambientais decorrentes da natureza excludente da política urbana pré-Estatuto da Cidade — e mesmo pré-Ministério da Cidade, já que uma das principais razões de ser desse Ministério criado em 2003 é exatamente criar as condições para que a União, os Estados e, sobretudo os Municípios possam atuar, juntamente com a sociedade, para a materialização dos princípios de política urbana determinados pelo Estatuto da Cidade.

Vislumbrando esse contexto fica evidente que é de fundamental importância que os municípios promovam ampla reforma de suas ordens jurídicas de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, de forma a aprovar um quadro de leis urbanísticas e ambientais condizentes com o novo paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade (FERNANDES, 2010, p. 67).

1.4 Regularização Urbana: problemas e limitações

Face ao quadro exposto até aqui, é fácil entender que as desigualdades decorrentes dos processos de industrialização e de urbanização acabaram gerando insatisfações sociais significativas.

O reconhecimento da legitimidade dos movimentos sociais traz à pauta um dos grandes desafios da gestão urbana na democracia: a participação popular. A organização da sociedade civil é um dos pressupostos para que seja conquistada a efetiva democratização do acesso à terra e à cidadania (ROLNIK, 2000, p. 24).

Villaça (2005, p. 49) salienta que não existe a população¹⁴. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores, seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram - e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria. Até agora, foram essas classes as grandes ausentes.

No Brasil, a gestão governamental do território se estrutura em “setores” (tais como habitação, saneamento, transporte, meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico, patrimônio público etc.) com seus respectivos marcos regulatórios e burocracias verticalizadas situadas em agências, empresas públicas, autarquias e órgãos de administração direta vinculados às esferas municipal, estadual e federal. A fragmentação institucional, constantemente abordada como responsável pela ineficiência e baixa capacidade gerencial, burocratização excessiva e desordem nas cidades, constitui, na verdade, parte de uma estratégia de maximização de interesses particulares de burocratas, parlamentares e empresários fornecedores e provedores e bens e serviços (ROLNIK, 2009, p. 15).

O histórico dessa trajetória nos induz a questionar as razões que teriam levado o empresariado urbano, que a princípio reagira drasticamente contra as proposições da reforma urbana, desde suas iniciativas mais remotas, a aprovar e apoiar, por unanimidade, instrumentos legais que, alegadamente, se destinavam a confrontar seus interesses.

Em grande medida, a circunstância da aprovação unânime do Estatuto da Cidade pode ser atribuída aos efeitos do longo tempo, 12 anos, decorrido entre a formulação e a aprovação da nova lei. Nesse período, boa parte dos instrumentos incluídos no Estatuto já vinha sendo posta em prática pelos municípios anteriormente à aprovação da norma federal, com resultados considerados estimulantes pelo capital imobiliário, o que constituiu, sem dúvida, importante fator de diminuição do grau de restrições que esse segmento econômico fazia ao projeto (CARVALHO ; ROSSBACH, 2010, p. 97).

Progresso significativo já foi feito na implementação da agenda da reforma urbana nacionalmente, e o Ministério das Cidades tem ganhado credibilidade institucional, legitimidade social e influência política. Entretanto, o Ministério das Cidades ainda

¹⁴ Vide sessão 2.3 (pg.54). Definição de participação popular e o papel da população.

enfrenta sérios problemas, os mais imediatos sendo sua precária organização institucional, equipe reduzida e recursos orçamentários limitados (FERNANDES, 2010, p. 12).

A criação do Ministério das Cidades certamente deu mais visibilidade a questões urbanas há muito negligenciadas, mas, com esse reconhecimento, novas tensões emergiram – incluindo disputas pelo controle do próprio Ministério. Dadas todas essas limitações, o Ministério das Cidades tem sistematicamente investido no estabelecimento de parcerias de vários tipos – dentro do governo federal, por meio de relações intergovernamentais, com o Congresso Nacional e o poder judiciário, com o setor privado e com os movimentos sociais organizados, ONGs e academia; mantendo também uma parte essencial desse processo é o laço íntimo entre o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades. (FERNANDES, 2010, p. 13).

Apesar de claros avanços em algumas cidades, com a efetiva inclusão de partes da população anteriormente situadas na total irregularidade, não acredito que já possamos falar em avanços definitivos ou irreversíveis no que diz respeito aos novos instrumentos ou experiências implementadas (ROLNIK, 2000, p. 16).

Há muitos problemas a serem confrontados no nível federal e sérios desafios a serem superados. As novas leis e instituições não podem ser dadas por garantidas: o Estatuto da Cidade tem sido objeto de diversas propostas de modificação encaminhadas ao Congresso Nacional, muitas das quais, se aprovadas, poderiam diminuir seu potencial. Além disso, a continuidade e qualidade da ação do Ministério das Cidades vai depender de como as disputas políticas e interesses contraditórios existentes sejam acomodados. A própria existência do Ministério tem sido questionada, especialmente por aqueles que gostariam de vê-lo fundido com outros ministérios em uma administração federal mais enxuta (FERNANDES, 2010, p. 15-16).

Pelo contrário, alguns elementos têm mostrado a imensidão dos riscos e a precariedade das conquistas: a dificuldade da população em compreender as regras explícitas e implícitas da regulação, a rapidez dos poderosos no mercado imobiliário em reagir às novas regras, o aumento das desigualdades sociais, que torna até mesmo fúteis as tentativas de equalização no campo da regulação. A questão ambiental permanecerá em aberto enquanto a política urbana não operar de forma integrada e global,

incorporando o comportamento dos ecossistemas que raramente coincide com a divisão política entre os municípios (ROLNIK, 2000, p. 16).

O horizonte final das propostas no campo da regulação urbanística deve ser a criação de um novo modelo de marco legal para a regulamentação da terra urbana de uma forma global. Todas as tentativas localizadas deveriam convergir para esse objetivo, caso contrário as conquistas tendem a ser por demais frágeis (ROLNIK, 200, p. 16) .

Os parâmetros tradicionais da política urbana revelam-se cada vez mais consensualmente como parte de um modelo obsoleto, a ser superado, cuja maior característica é a de reforçar a dualidade e a injustiça na distribuição do território das cidades (ROLNIK, 200, p. 16).

O fato de o debate ainda não ter produzido um novo marco regulador, hegemônico e mais justo como desejamos, não anula a grande conquista que é um claro movimento rumo ao abandono da idéia do Zoneamento como instrumento autônomo e suficiente para a regulação urbanística (ROLNIK, 2000, p. 16).

O avanço da Reforma Urbana no Brasil carece, portanto, além da tessitura de uma nova gramática política alicerçada no fortalecimento de espaços de exercício da democracia direta e controle social – eixos tradicionais de sua agenda –, da formulação de um projeto de reforma política e de desenvolvimento do atual modelo federativo de governo e gestão urbana, elementos fundamentais para a consolidação da democracia plena no país (ROLNIK, 2009, p. 10).

Acima de tudo, a experiência brasileira tem claramente demonstrado que a reforma urbana requer uma combinação precisa, ainda que quase sempre elusiva, entre mobilização social renovada, reforma jurídica e mudança institucional. Esse é um processo aberto, cujo resultado na qualidade das mudanças estão intrinsecamente ligados à capacidade de a sociedade efetivamente exercer seu direito de participar do processo de ordenamento urbanístico da cidade. As regras do jogo foram substancialmente alteradas a favor de novo paradigma que beneficie esse novo ordenamento (FERNANDES, 2010, p. 17).

Sendo assim, a descentralização e a participação têm sido tomadas como o caminho mais adequado para enfrentar os problemas da gestão das políticas públicas, sobretudo em nível local. A participação, além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerceria uma função educativa no que diz respeito à preparação do

povo para exercer a sua soberania. Função esta cuja a base se encontra no seio dos locais de moradia e/ou de trabalho. Assim sendo, os movimentos populares assumiriam uma importância fundamental, visto que são eles o canal mais direto de representação da população e, desta feita, o canal por excelência para a formação de cidadãos engajados (ativos) (SILVA, 2003, p. 297).

A descentralização representa uma estratégia pela qual criar-se-iam (ou conferir-se-ia poder efetivo a) instituições que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões públicas (ARRETCHE, 1996. p. 3).

O que resta saber é se os novos espaços políticos criados serão, ou não, devidamente usados pela sociedade brasileira de forma a fazer avançar a agenda da reforma urbana no País. Para além da lei, é necessário garantir uma justa gestão da política urbana. Este é o maior desafio do Direito Urbanístico brasileiro no presente: territorializar o ideário de reforma urbana contido no Estatuto da Cidade e garantir o direito à cidade. Defender esse novo arcabouço legislativo e lutar pela efetividade da nova ordem jurídico-urbanística nele contida é fazer por merecer o Estatuto da Cidade! (FERNANDES, 2010, p. 17).

2. CARACTERÍSTICAS DA PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

2.1. Movimentos Sociais Populares: o início da participação popular no Brasil

Com exceção de um breve período histórico -- a República Velha --, o Brasil foi administrado de forma fortemente centralizada desde o período colonial. A herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrado no nível central de governo. No entanto, foi certamente a partir de 1930 que, com a emergência do Estado Desenvolvimentista e a ampliação progressiva das funções de governo, a União assumiu uma parcela altamente expressiva das capacidades financeiras e administrativas *vis-à-vis* os demais níveis de governo (ARRETCHE, 1996, p.10).

A experiência brasileira de movimentos sociais populares se constitui como uma resposta em forma de resistência aos vários regimes políticos governamentais impostos à população ao longo dos séculos (NASCIMENTO, 2010, p. 1-2).

A afirmação acima sustenta que, além de uma função nitidamente instrumental, a participação carregaria consigo uma função educativa: preparar o povo para assumir e exercer a sua soberania de fato. Ou seja, seria a instância fundamental na construção de indivíduos conscientes e atuantes, visto que é nesse nível que ocorre o pleno desenvolvimento da prática participativa e da educação para a cidadania (SILVA, 2003, p. 301).

As práticas de participação sempre existiram na história brasileira. Contudo, os sentidos que estas práticas adquiriram ao longo desta história são bastante diferentes. Estes sentidos estão relacionados às questões reivindicadas pelos grupos mobilizados e aos contextos nos quais esta participação esteve inserida (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006, p. 109).

Para Nascimento (2010, p. 2), isso fica claro e deve ser considerado na própria escravidão no Brasil e suas consequências como um elemento fundamental para a análise e de vital importância para a organização de movimentos sociais, principalmente

os do início do século XX. A escravidão imprimiu ao trabalhador escravo, o não reconhecimento da sua condição de produtor das riquezas do país. O trabalho diuturno em troca de comida e dormida e as duras penas impostas aos desobedientes caracterizaram de forma ímpar a configuração do segmento dos trabalhadores, característica essa que marcou não só a classe trabalhadora do início do século XX, mas quase todos os processos sociais brasileiros.

A expectativa em torno desses movimentos apoiava-se no fato de que emergia dos mesmos uma nova via de ação política e representação de interesses, da qual emanavam novos atores coletivos. Atores estes que seriam a vez e a voz de setores até então marginalizados no cenário político nacional. Além disso, tinha-se a imagem de que esses movimentos eram autônomos em suas ações, visto que- ao contrário do que ocorrera com os sindicatos e os partidos políticos – eles nasciam desatrelados do Estado, o que reforçava ainda mais o seu perfil de independência e representação dos interesses da sociedade civil (SILVA, 2003, p. 297-298).

No século XX, as lutas e movimentos sociais irão adquirir aos poucos o caráter urbano, principalmente nas regiões em que a industrialização e a urbanização se configuraram de forma mais incisiva. Os movimentos sociais do século XX predominantes durante os anos 30 e 60, serão de operários imigrantes de inspiração anarquista e socialista, junto com o campesinato e os movimentos urbanos dos mais variados (NASCIMENTO, 2010, p. 3-4).

O processo de industrialização do país, impulsionado a partir dos anos 1930, foi um importante marco na definição de um tipo de relação entre Estado e sociedade civil. A formação do Estado brasileiro foi responsável pelo estabelecimento de um padrão corporativo, clientelista e tutelar de relação com os movimentos sociais existentes na época. Estes eram, sobretudo, de operários de inspiração anarquista e socialista e de trabalhadores rurais (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006, p. 109).

Estes movimentos sofreram, principalmente nos anos 30 a 60, fortes pressões cooptadoras por parte de partidos políticos, de parlamentares e governos que buscam instrumentalizá-los e submetê-los a seus interesses e diretrizes. Esse período, conhecido na história do Brasil como populismo, caracteriza-se pelas relações clientelistas, de tutela, de concessão de favores, como a forma principal de relação entre Estado e Sociedade. As relações autoritárias, clientelistas, paternalistas, de compadrio e de favor, já eram, no entanto, fortemente enraizadas na tradição política brasileira do 'coronelismo' e em toda

gama de relações promíscuas entre o público e o privado. Por isso, pode-se dizer que, no Brasil, nunca se constituiu um Estado 'público', claramente dissociado do privado (Carvalho 2011, Apud NASCIMENTO, 2010, p. 4).

Neste sentido, a centralização estatal a partir de 30 -- e que teve uma expansão contínua até fins da década de 70 -- não é apenas fruto de um processo de expropriação das capacidades de governo dos níveis subnacionais, mas também -- e fundamentalmente -- derivada do fato de que foi o nível federal que demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização em curso (ARRETCHE, 1996, p.10).

Silva (2003, p. 297) enfatiza que a discussão acerca de movimentos comunitários e participação direta da comunidade ganhou corpo na década de 1970, quando emergiram os novos movimentos comunitários que mexeram com as estruturas vigentes na época. No Brasil, a luta por melhores condições de moradia torna-se o principal fator de aglutinação de novos atores sociais na esfera do país.

Já como reflexo de reivindicações dos movimentos sociais, o Governo Federal, presidido pelo general João Figueiredo, promulga, em 1979, a Lei 6.766, que regulamenta o parcelamento do solo e tipifica como crime a promoção de loteamentos irregulares. Essa legislação estabelece a destinação obrigatória nos loteamentos de áreas de uso público, e determina como área mínima dos terrenos a medida de 125 m². Entretanto, apesar de abrir exceção para os parcelamentos em que se configurasse a destinação de interesse social, essa lei acabou lançando na clandestinidade grande parte das áreas ocupadas pela população de menor renda, aprofundando sua exclusão social (REALI; ALLI, 2010, p. 35).

Sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, os movimentos sociais protagonizam o alargamento do espaço da política por meio da politização de suas práticas cotidianas. Nas reuniões de bairro, em clubes de mães, no chão das fábricas, nos salões de Igrejas, as necessidades privadas adquirem um sentido público quando as pessoas se organizam para expressar o desejo de integrar-se a uma outra esfera de poder, aquela que pertence à ordem da cidadania e dos direitos (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006, p. 111).

Em março de 1964, instalou-se no Brasil uma ditadura militar. Ela veio interromper um período de grande mobilização social pelas reformas de base, que já então pautavam

a necessidade de uma reforma urbana. O Brasil foi então submetido a uma política econômica desenvolvimentista e concentradora de renda e riqueza. A forte industrialização foi acompanhada de arrocho salarial e repressão às atividades políticas e sindicais (REALI; ALLI, 2010, p. 35).

Mediante a ditadura militar que durou 21 anos (1964-1985), destaca-se com ênfase a participação do Movimento Estudantil pela redemocratização do país (NASCIMENTO, 2010, p. 4).

O movimento pelas Diretas Já (1984) deve ser considerado outro importante marco para a contextualização da participação na sociedade brasileira. Mesmo com a derrota da emenda que asseguraria eleições diretas para presidente ainda em 84, o que só viria a acontecer em 1989, a mobilização para discutir os rumos do país foi emblemática na luta pela construção da cidadania brasileira. A atuação dos movimentos sociais em relação à democracia sofreu uma importante mudança neste contexto, já que a institucionalidade democrática passou a ocupar as suas pautas de discussão (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006, p. 111).

No período de 1975 a 1982, o regime militar perde gradativamente sua força em decorrência do avanço da crise econômica e do fim do milagre desenvolvimentista instalado no país desde o governo de Juscelino nos anos 50. Neste cenário, entram em ação novos movimentos sociais, principalmente os de caráter urbano fruto das lutas populares nas periferias (NASCIMENTO, 2010, p. 4).

Para Fernandes (2010, p. 57), foi a partir de meados da década de 1970, e especialmente a partir da década de 1980, que o regime militar começa a ruir como resultado de uma combinação poderosa de fatores: a crescente mobilização social a partir de sindicatos, organizações cívicas, movimentos sociais, associações de residentes, e grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica; a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos, expressando os anseios sociais por mudanças político-institucionais, principalmente por eleições democráticas e diretas; pelo fortalecimento do governo municipal; bem como em uma escala menor, de rearranjos dentro do capital fundiário e imobiliário. As primeiras tentativas de democratização da gestão urbana no nível municipal podem ser identificadas em meados da década de 1970, incluindo as sementes do atual processo do orçamento participativo.

Em meados da década de 1970, a emergência dos movimentos sociais urbanos reivindicando melhores condições de vida se dá ainda quando a participação política na sociedade era bastante cerceada. Essas mobilizações cresceram acompanhando a exigência generalizada por liberdades políticas (MARICATO, 2010, p. 17).

Durante o regime militar inaugurado em 1964, a concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais na União alcançou níveis sem precedentes. De acordo com uma forma de expansão do Estado inaugurada nos anos 30, o governo federal ampliou sua capacidade de extração de recursos financeiros, bem como expandiu significativamente o volume de empresas estatais, de órgãos públicos da regulação da atividade econômica e de agências federais encarregadas da prestação de serviços sociais. No entanto, a forma de expansão do Estado realizada durante o regime militar implicaria a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, capacidades estas que explicam em parte a natureza do processo de descentralização hoje em curso (ARRETCHE, 1996, p.10).

O final dos anos 1970 e toda a década de 1980 foram marcados pelo avanço da participação política no Brasil. A crise de hegemonia política das elites ficou bastante clara em vários momentos em que a oposição operária, parlamentar e popular avançou (MARICATO, 2000, p. 187).

Na opinião de Gohn (1995, Apud NASCIMENTO, p. 5) entrou em cena nesse período as frentes de oposição, as lutas populares nas periferias urbanas, diversificando a formação de novos atores e movimentos sociais. Cresceram nessa fase: a pastoral da Terra, a luta pela Anistia, o movimento sindical combativo, o movimento estudantil, o movimento de professores e outras categorias profissionais por serviços públicos (educação, saúde, transporte, creche, o Movimento dos Sem Terra (MST), o da Moradia, entre outros e as centrais sindicais).

Paralelamente ao retorno dos movimentos sociais à cena política, ainda sob contexto da ditadura, têm início as experiências democráticas de administração municipal (excluindo as capitais cujos prefeitos eram indicados por governadores que, por sua vez, eram indicados pelas autoridades da Ditadura) com a eleição de prefeitos progressistas. Começa um novo período no qual se colocavam em prática propostas elaboradas nas mobilizações e organizações populares. Arquitetos, engenheiros, advogados, assistentes

sociais, geógrafos dedicaram-se a formular, por meio de processos democráticos, novos programas e novas formas de gerir as cidades. Programas de urbanização e regularização fundiária de favelas com novas formas de posse segura de imóveis, programas voltados para a saúde das mulheres, programas de urbanização de bairros periféricos, assistência jurídica gratuita à população pobre, soluções de moradias individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto (condenando o tamponamento de córregos), entre outros, começaram a incorporar a participação da população nas decisões das administrações públicas (MARICATO, 2010, p.18)

No Brasil, o surgimento dos movimentos sociais urbanos (MSUs) foi um marco importante na medida em que os mesmos irão se constituir longe da tutela do governo central, ao contrário do que aconteceu com os sindicatos e os partidos políticos (SILVA, 2003, p. 298).

Na década de 80, a pressão vinda das populações urbanas excluídas, através das organizações reivindicatórias, fortaleceu os movimentos sociais urbanos trazendo como destaque a luta pelos direitos coletivos, sociais, econômicos e culturais. Os novos movimentos sociais dos anos 80 e 90 ampliaram a ênfase para as questões sociais, culturais e subjetivas. Durante os anos 90 e início do século XXI, os obstáculos se tornaram maiores e mais desafiadores porque o mundo globalizado, as transformações desenvolvidas pela reorganização capitalista e a revolução tecnológica proporcionaram mudanças muito rápidas (NASCIMENTO, 2010, p.5).

A redemocratização do País, durante a década de 1980, culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reforçou o papel do município como gestor da política de desenvolvimento urbano e estabeleceu a função social da cidade e da propriedade urbana (REALI; ALLI, 2010, p. 39).

A passagem dos anos 1980 para os anos 1990 foi o momento em que diferentes forças políticas procuraram desenvolver propostas de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, cada uma delas afirmando como deveria ser a construção democrática no Brasil. A participação adquiriu sentidos diversos, de um lado trata-se de uma força que interpela o Estado na aposta da democratização das políticas públicas, de

outro não passa de um instrumento que legitima a população como “público-alvo” de políticas compensatórias. Isso ocorre porque, os anos 90 foram palco de mudanças profundas no Estado e na organização dos atores sociais. Os canais de participação e formulação de políticas públicas em torno aos direitos conquistados co-existiram com políticas federais e locais de desresponsabilização do Estado, implementadas a partir da Reforma do Estado neoliberal que tomou lugar nos anos 90. A década foi palco ainda da criação de várias organizações não-governamentais (parte delas com o intuito de realizar “parcerias” com governos) e do aumento de iniciativas da chamada “responsabilidade empresarial”, por meio de vários institutos e fundações (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006, p. 111).

Paralelamente ao surgimento dos movimentos sociais urbanos, o país clamava por abertura e democracia. Diante da estrutura autoritária e centralizada do poder no país, os movimentos de oposição apontavam, como alternativa, a democratização das administrações municipais; democratização esta baseada na participação popular.

A emergência e crescimento de importância e visibilidade política dos MSUs abre uma nova esfera de interlocução entre o poder público e a sociedade civil, que foge do padrão de relacionamento político ditado pelo modelo de atuação parlamentar. Essa nova fonte de diálogo permitiria quebrar os particularismos gerados na representação legislativa e asseguraria o ecoar das vozes e dos anseios das bases da sociedade civil (SILVA, 2003, p. 298).

2.2. A participação popular no Brasil: uma conquista social na Constituição Brasileira de 1988

A participação popular ganha novo fôlego no Brasil com a Constituição de 1988, que permite o estabelecimento de novos modelos de organização da estrutura político-social das administrações e abre espaço para as tendências municipalizadoras, de cunho participativo, como elementos de soerguimento das administrações municipais. Vale ressaltar que, apesar de se situarem no foco dos problemas comunitários, os municípios, devido à estrutura centralizadora do Estado brasileiro, encontra-se sempre na última instância decisória da administração pública (SILVA, 2003, p. 300).

O próprio processo constituinte havia sido objeto de um grau sem precedentes de participação popular e grande parte do capítulo constitucional foi baseada na Emenda Popular de Reforma Urbana¹⁵ que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana. Essa Emenda Popular propunha o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais:

- autonomia do governo municipal;
- gestão democrática das cidades;
- direito social de moradia;
- direito à regularização de assentamentos informais consolidados;
- função social da propriedade urbana;
- combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas (FERNANDES, 2010, p. 58)

O marco legal da Constituição de 1988 permitiu a organização de sistemas nacionais de gestão participativa das políticas sociais. Por meio da aprovação posterior de leis federais específicas de cada área (Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Cidade, etc.), criaram-se espaços de negociação e co-gestão destas políticas. A sociedade civil organizada desempenhou papel fundamental para a constituição e aprovação de todas estas leis. Por isso, “o aprofundamento da democracia que temos visto no Brasil não pode ser explicado somente como obra de engenharia institucional, pois afirma o importante significado social como fator de transformação das instituições a partir dos espaços de organização da sociedade” (Albuquerque, 2002, pg.6, Apud MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006, p. 112).

Mudanças legais e institucionais significativas têm sido introduzidas na esfera federal desde a aprovação do capítulo pioneiro sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 (art. 182 e art.183), que lançou as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística. Esta foi consolidada com a aprovação, em 10 de julho de 2001, da Lei Federal nº 10.257.

¹⁵ Por ocasião do processo de conquista da nova Constituição Brasileira (1987), foi criado o Fórum pela Reforma Urbana com a finalidade de unificar todas as iniciativas dos movimentos urbanos que faziam reivindicações específicas e fragmentadas naquele momento. O Movimento Nacional de Reforma Urbana constituiu uma experiência rara de movimento social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade. Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade (MARICATO, 2010, p. 5)

Abraçando de forma vigorosa a agenda sociopolítica da reforma urbana, o Estatuto da Cidade se propôs, sobretudo, a dar suporte jurídico consistente e inequívoco à ação dos governos e da sociedade organizada para controle dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2010, p. 55).

Com a transição democrática, a nova Constituição e o retorno às eleições diretas, o país se reorganiza sob os ares da democracia. Os atores sociais voltam a se organizar, desta feita sob a forma das entidades de reivindicação de direitos e entidades de classes, movimentos de bairro, movimentos feministas, além de instancias como os sindicatos e outras organizações (SILVA, 2003, p. 299).

No Brasil, a Constituição de 1988, trouxe em seu texto inúmeras colaborações dos movimentos sociais organizados. De certa forma, o texto constitucional representou muitos dos anseios populares e estes foram incorporados ao texto da Carta Magna. Houve uma explosão da vontade por liberdade e democracia dos brasileiros silenciada durante os vinte e um anos de ditadura (NASCIMENTO, 2010, p.6).

No Estado Democrático de Direito adotado pela Constituição brasileira de 1988, a participação popular na gestão pública é subprincípio ou princípio constitucional especial, ao lado de motivação e publicidade, do princípio constitucional geral da transparência administrativa decorrente, por sua vez, do princípio fundamental estruturante democrático.

A transparência é exigência da legitimidade formal-material da atividade administrativa. Consiste não só na informação ao povo do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação do porquê assim atua e na avaliação do grau de influência do próprio povo no processo de tomada de decisão, repercutindo no próprio processo decisório e ponderação objetiva e racional de todos os interesses envolvidos e do resultado da instrução processual aberta a qualquer portador de legítimo interesse, subsídios para uma decisão mais adequada ao interesse público. A visibilidade e a explicação dos atos, processos e decisões da Administração Pública proporciona e pressupõe a participação popular na Administração Pública, atuando em conjugação como num círculo virtuoso (FINK, 2005, p. 237-238).

Esta 'Constituição Cidadã' prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular". Além desses institutos, a Constituição estimula a formação de

associações, prevê a ação popular (CF/88, Art. 5º., LXXIII), as audiências públicas, as consultas públicas, o direito de petição (CF/88, Art.5º.,XXXIII) e o direito de informação junto aos órgãos públicos (CF/88 Art. 5º., XXXIII). (BRASIL, CF, 2011)

Os Movimentos sociais populares e a sociedade civil organizada também inovaram nos anos 90 com a proposição de novas leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) , a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e em 2001 com o Estatuto da Cidade (NASCIMENTO, 2010, p. 4)

No inciso II do art. 2º, do Estatuto da Cidade, o legislador criou a necessidade de participação da população na formulação, execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Dispõe o inciso II do art. 2º do Estatuto da Cidade a “Diretriz de Gestão Democrática”:

Art.2º [...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Isso significa que todas as normas urbanísticas que venham a ser definidas ou alteradas pelos municípios, bem como seu acompanhamento, devem ser objeto de participação popular. Qualquer lei urbanística municipal, que crie ou modifique o Plano Diretor, e que não tenha passado pela gestão democrática envolvendo a participação popular, é ilegal e passível de nulidade. É o princípio uma norma objetiva pertencente ao mundo do dever-se, isto é o que pode prever ou exigir de que forma deve acontecer a construção do ordenamento jurídico de forma obrigatória. Ou seja, é uma diretriz que torna obrigatório que os atos de elaboração, alteração e concretização do projeto de cidade tenham sempre o respaldo da população. Não é simples estabelecer um populismo, em que o povo pratica atos de gestão, de competência do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Mas impõe a necessidade de a população, no mínimo, ser informada, através de seminários, divulgações, debates das propostas dos administradores, ao incrementarem ações ou políticas públicas do projeto de cidade. Portanto, não se trata de a população ser chamada a discutir questões técnicas que desconhece, mas de assumir, tomar conhecimento do projeto de cidade e para auxiliar e especialmente opinar na sua forma de construção (RECH; RECH, 2010, p.76).

Outros instrumentos também fazem parte deste cenário participativo, alguns integrantes das práticas dos movimentos sociais como Fóruns, Assembleias Populares, Conselhos populares, Conferências, Plenárias etc. E aqueles ligados ao poder público e institucionalizados, dentre os quais, destacamos: Os Conselhos Gestores, Orçamento Participativo/Democrático .

Acrescentam-se ainda as experiências das próprias ONGs, como organizações institucionalizadas e que também estão presentes atuando em nível nacional na construção do conceito de participação popular e no controle social, em particular, aquelas de história comprometida com as lutas populares (NASCIMENTO, 2010, p. 7).

A existência de uma sociedade civil forte e organizada seria o contraponto fundamental para se evitar, ou corrigir, os desvios cometidos pela esfera pública, bem como permitiria também, uma maior legitimidade das ações tomadas pelo governo municipal. A atuação das entidades representativas dos interesses dos moradores viria preencher, deste modo, o “hiato” que se estabelecia no diálogo existente entre o Estado e a sociedade civil provocado pelo descrédito dos partidos políticos e pela segmentação presente na atuação dos sindicatos (SILVA, 2003, p. 299).

Segundo a Lei Federal nº. 10.257/2001, a gestão democrática prescinde ao Plano Diretor Municipal para sua existência e funcionamento. É uma das diretrizes gerais apontadas para o cumprimento da política urbana que objetiva “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” .

Ainda em seu art. 42, inciso III, que estabelece o conteúdo mínimo do Plano Diretor, fica claro que o mesmo deverá conter “sistema de acompanhamento e controle social” (Lei Federal 10.257/2001, art. 2º).

Em seu artigo 43, a Lei traz alguns dos instrumentos que propõe para a efetivação da gestão democrática. São eles: órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Lei 10.257/2001).

Os conselhos, as conferências, as audiências, consultas e debates são espaços de diálogo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, de proposições partindo dos diversos setores, da avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades (BRASIL, 2005a, p. 195).

A Resolução nº. 34/2005 do Conselho das Cidades – órgão colegiado de esfera nacional - responsável, entre outras atribuições, por interpretar o Estatuto da Cidade - deixa explícito que o sistema de acompanhamento e controle social deverá ser subsidiado pela gestão democrática, utilizando-se dos instrumentos do referido princípio, contemplados no Plano Diretor Municipal.

Vale destacar, ainda, que o Plano Diretor é, segundo o §1º do artigo 182 da Constituição Federal (1988), “o instrumento básico da política de expansão urbana”. Além disso, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (Constituição Federal, 1988, §2º artigo 182).

Sendo assim, o Plano Diretor pode ser considerado a única garantia constitucional para a efetivação da gestão democrática nos municípios do Brasil, uma vez que é o instrumento básico da política urbana que deve atender como diretriz a gestão democrática.

A participação popular não é uma decisão política, mas legítima, já que o projeto de cidade não é propriedade dos políticos, mas de toda a coletividade. O prefeito não tem o poder de alterar o projeto da cidade, assim como o síndico não pode mudar o projeto do prédio, sem consultar os condôminos. O Plano Diretor deve ser aprovado por força de normas superiores, soberanas, tendo a vontade popular como norma superior de interpretação e inspiração das leis urbanísticas. Isso não significa que o parlamento municipal não possa legislar sobre direito urbanístico, mas que as normas positivadas devem contemplar o princípio da participação popular, isto é, não contrariar o que foi decidido pelo povo, na elaboração do Plano Diretor. O povo não precisa decidir detalhes técnicos, normas específicas, mas essas não podem se sobrepor ao que foi decidido pelo povo. Mesmo nos temas importante, que envolvem conhecimento técnico, e que a população ignora, impõe-se que a mesma seja esclarecida para poder decidir (RECH; RECH, 2010, p.76).

A participação popular decorre do art.1º. parágrafo único, da Constituição de 1988, introduz um novo ator na condução dos negócios públicos: o povo mediante a repartição, partilha, colaboração ou comunhão do poder. Assim, supera a disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo travada com a crescente intervenção estatal na vida privada e suplanta a noção formal de democracia representativa pela ampliação de mecanismos de

democracia semidireta. É um dos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático e o Estado de Direito Social, pela diminuição da distância entre sociedade e Estado. Esse contexto aponta para uma democracia participativa, cujo pressuposto é trazer as decisões para o âmbito dos interessados, subtraindo o poder das autoridades públicas. As formas de democratização não se aplicam apenas no âmbito político, mas, também, na Administração Pública. Nova regra do exercício expressa um direito político fundamental (FINK, 2005, p. 240).

Diante do cenário apresentado, é possível afirmar a importância e o papel dos movimentos sociais populares na ampliação da esfera pública e na construção do espaço público no Brasil, além da contribuição ao conceito de participação, expandindo a concepção de público com participação popular, apesar de todos os desafios impostos pelas diversas conjunturas ao longo do tempo. Assim, o conceito de participação na experiência brasileira não se constitui com o mesmo significado para os diversos atores que o reivindicam, apóiam e constroem, apesar de nas últimas décadas, o termo e suas acepções terem sido usados tanto pela sociedade civil como pelo Estado, numa expressão conjunta as designações de democracia, parceria, transparência, co-gestão, descentralização, controle social e outros. (NASCIMENTO, 2010, p. 8).

2.3. Participação e Representação na Elaboração do Plano Diretor Municipal: Um desafio a ser vencido

Poder-se-ia entender a “participação popular”¹⁶ como o conjunto de pressões que “a população” exerce sobre o poder político, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo. Numa concepção mais restrita, essa participação tem-se identificado no Brasil com a participação da “população” em

¹⁶ Essa expressão é compreendida como algo que envolve a contribuição dos segmentos populares e suas organizações, mas também é utilizada pelos vários governos para referirem-se à políticas e programas governamentais que apesar de receberem a denominação *popular*, em alguns casos não envolve a participação popular em sentido decisório. Assim, na tentativa de melhor definir o termo, Teixeira (2001, p.30, Apud Nascimento, pg. 1) propõe a denominação conceitual de *Participação Cidadã*, “como exercício da cidadania ativa (...) processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e Mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”.

debates públicos oficiais, convocados tanto pelo Legislativo como pelo Executivo (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Por isso, é indiscutível a contribuição dos movimentos sociais populares à construção do conceito e das práticas de participação popular no Brasil, porém os desafios ainda são grandes e numerosos diante de nossa realidade histórica e complexa. Também não é defendido a ideia da pureza de atuação dos movimentos sociais, estes estão inseridos nessa complexa realidade e seus sujeitos são igualmente formados pela cultura majoritária e predominante (NASCIMENTO, 2010, p. 9).

O reconhecimento da legitimidade dos movimentos sociais traz à pauta um dos grandes desafios da gestão urbana na democracia: a participação popular. A organização da sociedade civil é um dos pressupostos para que seja conquistada a efetiva democratização do acesso à terra e à cidadania (ROLNIK, 2000, p. 13).

É relevante dizer que no Brasil, anos de pressão dos movimentos sociais colocaram a questão do acesso à terra urbana e a igualdade social no topo da lista das agendas política e de desenvolvimento. Confrontado com as diferenças sociais criadas por uma das sociedades mais desiguais do mundo, a resposta do Brasil foi a de mudar a Constituição a fim de promover uma reforma fundamental de longo prazo na dinâmica urbana. Como consequência, as estruturas fundamentais dessa nova ordem jurídico-urbanística foram abrigadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 91).

Também é notória as dificuldades enfrentadas pelo chamado movimento popular (sindical e associativo) na elaboração de uma pauta comum de questões e formas de ação em condições, senão de impor, pelo menos de disputar a hegemonia do discurso sobre a crise da/na cidade (VAINER, 2009, p. 118).

Consideremos também a definição de Plano Diretor¹⁷, como um Plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa, da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial

¹⁷ O conceito de Plano Diretor (físico territorial ou não) desenvolveu-se no Brasil mais ou menos a partir dos anos 50, embora a expressão “plano diretor” já aparecesse no Plano Agache, para o Rio de Janeiro que é de 1930 (VILLAÇA, 1998, pg. 2).

dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovados por lei municipal (VILLAÇA, 1998, p. 2).

O plano é, pois, o mero enunciado da cidade que todos nós queremos e simplesmente ainda não sabíamos. Mais que consensual, ele é o ponto de convergência¹³ que viabiliza a conscientização de que todos os cidadãos vêm e vivem a mesma crise da mesma cidade (VAINER, 2009, p.118).

Neste contexto, partimos do pressuposto de que o plano urbano deve ser a expressão democrática da sociedade, se se pretende combater a desigualdade (MARICATO, 2000, pg. 180). Sendo assim, o papel dos municípios é crucial para reverter o padrão excludente de desenvolvimento urbano no Brasil (FERNANDES, 2010, p. 68).

No entanto, não existe a população. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população, onde a classe dominante sempre participou seja dos Planos Diretores, seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram e continuam sendo as classes dominadas, ou seja, a maioria. Até agora, foram essas classes as grandes ausentes (VILLAÇA, 2005, p. 50).

O Plano Diretor, que define o projeto de cidade e de município, não pode ser propriedade e obra de um prefeito ou de um grupo de vereadores, mas ele deve ser um projeto construído com a participação de todos e para todos. Os prefeitos são apenas administradores do projeto de cidade e de município que o povo definiu. Cada prefeito vai acrescentar alguns tijolos nessa construção, mas jamais pode derrubar o prédio ou simplesmente projetar um novo, pois o projeto não lhe pertence. Aqui está a certeza da continuidade administrativa, da segurança jurídica de um planejamento a longo prazo. Por isso toda a vez que as decisões administrativas ou de adoção de normas urbanísticas violarem o princípio da participação popular, alterando substancialmente o Plano Diretor, estamos diante da possibilidade de a população anular a decisão (RECH; RECH, 2010, p. 77-78).

Digamos que sem a participação social a implementação do plano se torna inviável e, ele mesmo, inaceitável ao tomar os moradores como objeto e não como sujeitos. O processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes. A constituição e consolidação dessa

esfera de participação política é que poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações ao plano (MARICATO, 2000, p.180).

Mas, a escala da questão urbana no Brasil é tamanha e grande é a urgência de enfrentá-la devido a todas suas implicações jurídicas, sociais, ambientais, financeiras, etc, onde a promoção de reforma urbana no Brasil requer políticas públicas que envolvam o setor comunitário, o setor voluntário, a academia e o setor privado. Há lugar para todos, e necessidade de todos. (FERNANDES, 2010, p. 68).

A verdade é que, mesmo entre os segmentos mais consistentemente organizados do sindicalismo e do movimento popular, estamos muitíssimo longe de uma percepção da cidade como terreno fundamental da luta econômica, política e cultural. Sindicalistas, mesmo aqueles que representam profissões e ocupações diretamente engajadas na prestação de serviços públicos urbanos, têm enormes dificuldades para reconhecer a dimensão estratégica da cidade que, cada vez mais, se apresenta como espaço e objeto privilegiados da luta política e reivindicatória, da constituição de identidades e da construção de alianças (VAINER, 2009, p. 119).

Para Villaça (1999, p. 236, Apud VILLAÇA, 2005, p. 92), o planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. É fundamental que o conteúdo do Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo para cima. A maioria deve recusar o plano pautado pela minoria. Deve recusar participar do debate de um plano pautado pela minoria. O debate deve ser de baixo para cima e não ser um evento ao qual a maioria comparece convidada pela minoria. Os problemas e suas prioridades devem ser definidos pela maioria e esta deve recusar qualquer constrangimento por não entender de planejamento urbano. Claro que isso não é fácil, especialmente numa sociedade como a brasileira, com a abismal diferença de poder político entre a minoria e a maioria.

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã - no texto e no discurso *versus* cooptação, favor, discriminação e desigualdade - na prática da gestão urbana (MARICATO, 2000, p. 135).

É relevante destacar que, “O planejamento efetivo é o objetivo da participação popular, cabendo ao Poder Público a gestão científica do processo, o que na realidade não tem ocorrido “ (RECH; RECH, 2010, p.78).

Sendo assim, a participação seria um processo, uma construção que culminaria com a tomada do poder – entendida aqui como a capacidade de tomar a frente nos processos decisórios da arena política – pelo povo, numa espécie de “autogoverno”, exercendo uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição (SILVA, 2003, p. 302).

Acontece que as camadas populares também não tem demonstrado grande motivação em participar de debates sobre Planos Diretores. Assim, são pequenas as possibilidades de elaboração de Planos Diretores no Brasil, num futuro próximo. A luta pela Reforma Urbana, entretanto, deve continuar, em várias frentes, cada uma com suas peculiaridades e com diferentes oportunidades para lideranças populares, técnicos e políticos progressistas (VILLAÇA, 1998, p. 11).

É possível até mesmo considerar a participação passiva como um importante fator na construção de um cidadão mais ativo. Quando o cidadão passivo toma parte dos debates e discussões fica informado sobre os rumos e decisões tomados e pode acompanhar de perto e fiscalizar a atuação das lideranças e o andamento dos trabalhos. Esse é um primeiro passo para uma participação plena que consiste em apresentar uma reivindicação pleiteando poder opinar nos estágios finais do processo decisório (LUCAS, 1985, p. 108; Apud SILVA, 2003, p. 303). Ou seja, não basta simplesmente “fazer parte”, é preciso “tomar parte”.

Deste modo, a falta de realização de debates públicos, de audiências públicas, e de consultas públicas (e a imperfeição de seu processo ou de sua convocação), invalidará a produção normativa, pois a participação popular por esses instrumentos preconizada é dever estatal e requisito procedimental essencial. A lei local deverá disciplinar a ampla acessibilidade de interessados (com publicidade extensiva por publicação na imprensa oficial, convites, intimações e outros meios de divulgação), as formas de convocação e seus prazos (convocando especialmente as organizações não governamentais, associações, etc. direta ou indiretamente envolvidas em razão de seus objetivos sociais, com admissão à participação ulterior), e regular seu procedimento e seus efeitos (que, no

silêncio, presumem-se não vinculantes), bem como a motivação das escolhas (FINK, 2005, p. 266).

A lei e especialmente o Plano Diretor, que é um projeto que diz respeito (e de forma concreta) a toda uma comunidade, deve observar um processo de construção legítimo, com a participação popular, com observância e respeito aos diversos conhecimentos necessários a sua construção, mediante diagnóstico construído de forma epistêmica, o que o torna efetivo e legítimo para então ser transformado em lei. É nesse sentido que o projeto de cidade, que diz respeito a todos os cidadãos, precisa passar pela instância popular, observando o princípio da participação popular. O processo legislativo de construção do Plano Diretor não depende apenas da participação popular, da aprovação legislativa, mas passa também pela efetividade da lei. Por isso, os administradores, quer Poder Executivo, quer Poder Legislativo, têm a responsabilidade de conduzir eficazmente sua elaboração, para que ela seja legítima e efetiva (RECH; RECH, 2010, p. 244).

A elaboração de planos urbanos implica exercícios de construção hegemônica e sua implementação na constituição de pactos sociais minimamente duradouros. Pelos mesmos motivos, cabe levantar dúvidas sobre a eficácia de instrumentos urbanísticos legais a serem propostos, quando a experiência histórica mostra exemplos abundantes de falência das leis que contrariam interesses poderosos (MARICATO, 2000, p.173).

Finalmente, caberia apontar a necessidade de um amadurecimento, envolvendo também os acadêmicos que se sentem compromissados com as lutas populares urbanas, lembrando a enorme dificuldade que enfrentamos para travar, entre nós, este tipo de discussão, constrangidos, intimidados, incapazes de interpelar os lugares comuns e frases feitas sobre consensos e parcerias. Mas, ainda e sempre, como desde o início dos tempos, fica aos intelectuais a questão: falar em nome de quem ?(VAINER, 2009, p. 119)

Por fim, há que se considerar que a construção do novo se dá a partir de uma experiência que está envelhecendo, sendo assim o florescimento de uma nova cultura política requer tempo, formação, diálogo, práticas participativas e democráticas. Nessa perspectiva, a história da participação popular continua (NASCIMENTO, 2010, p. 9).

3. PARTICIPAÇÃO E O PAPEL DOS ATORES NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE MACAÉ

3.1. Metodologia da pesquisa

Esta pesquisa possui abordagem qualitativa, onde foram utilizadas investigações exploratórias, descrição, compreensão de alguns fenômenos e análise para o intensivo estudo das questões aqui apresentadas e melhor precisão das relações entre o global e o local dos fenômenos observados e suas alterações.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica (artigos, dissertações, teses, livros) onde foram utilizados autores que contribuíram com o assunto estudado, valorizando o conhecimento científico.

A análise documental das Audiências Públicas do Plano Diretor Participativo ; em especial as Atas de reuniões da Câmara Técnica onde foram discutidas a legislação de uso e ocupação do solo, trouxe melhor compreensão e visão a partir da perspectiva dos participantes.

Os documentos podem ser compreendidos como "a sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais. (MAY,2004, p. 205)

Para o desenvolvimento do último capítulo dessa pesquisa, o primeiro documento analisado foi o "Novo Plano de Desenvolvimento da Cidade", documento datado de 1982 com o objetivo de traçar parâmetros para o desenvolvimento urbano da cidade de Macaé. Em seguida, seguiu-se a análise do "Plano Diretor de 1991 e 2006", assim como do "Relatório de Eventos / Plano Diretor de 2006". Quanto às Atas, muitas foram descartadas e outras digitalizadas, sendo analisadas somente algumas que fizeram referência ao Plano Diretor do ano de 2006 porque as mesmas referentes ao Plano de 1991 foram inutilizadas devido ao desgaste.

É relevante enfatizar que os documentos podem ser interessantes tanto pelo que contém quanto pelo que foi deixado de fora. Eles não refletem simplesmente, mas

também constroem a realidade social e as versões dos eventos. São, portanto, vistos como meios através dos quais se expressa o poder social (MAY, 2004, p. 215-216).

Não existia Conselho de Urbanismo até o plano de 2006, momento em que foi então criado o Conselho da Cidade de Macaé, na própria Lei do Plano. Por isso, para contribuir com uma melhor análise, o terceiro capítulo dessa pesquisa teve a contribuição das entrevistas semiestruturada que foram realizadas com três arquitetos que participaram da elaboração dos Planos Diretores da cidade de Macaé.

Para enriquecimento e melhor esclarecimento dos problemas ou questões levantadas, tais entrevistados foram escolhidos porque tiveram ativa participação na elaboração dos PDM, objeto de estudo dessa pesquisa, assim como são ainda ativos observadores do processo de crescimento da cidade de Macaé. Sendo assim, os mesmos foram caracterizados como:

Entrevistado A: Paula de Azevedo Guedes, 45 anos.

Arquiteta participante da elaboração do Plano Diretor de 1991 e também de 2006. No segundo Plano, participou como coordenadora da Câmara Temática de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, sendo também responsável pela elaboração do Título III do projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores. Atualmente trabalha na Subsecretaria de Engenharia / Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana da cidade de Macaé e ao longo dos anos sempre se manteve junto ao corpo de elaboração dos Planos diretores da referida cidade.

Entrevistado B: José Wallace Tavares Farah, 55 anos.

Arquiteto participante da elaboração do Plano Diretor do ano de 1991 e também de 2006, atuando como conselheiro. Durante um tempo, atuou como Secretário de Obras em Macaé e atualmente trabalha na Subsecretaria de Infraestrutura Escolar / Secretaria Municipal de Educação da cidade, mantendo um escritório de arquitetura e trabalhando também como profissional autônomo.

Entrevistado C: Davi José de Freitas, 38 anos.

Arquiteto participante apenas da elaboração do Plano Diretor de 2006, atuando como conselheiro. Já trabalhou na Secretaria Municipal de Obras de Macaé e atualmente mantém um escritório de arquitetura na cidade, trabalhando apenas como profissional autônomo.

As entrevistas foram acompanhadas de um questionário que serviu apenas para estimular ou balizar algumas respostas embora os entrevistados tenham ficado totalmente à vontade para se expressar; proporcionando comentários, explicações e esclarecimentos significativos. O questionário também serviu de roteiro para conduzir a entrevista e manteve a flexibilidade necessária para buscar as informações procuradas na ocasião e da forma que se revelarem mais propícias. Por isso, cada questão foi relacionada aos objetivos deste presente estudo e enunciada de forma clara e objetiva, sem induzir ou confundir (GOLDENBERG, 2004, p. 86).

Após realizar as entrevistas e aplicação do questionário, os dados foram organizados com sensibilidade para que se aproveitasse ao máximo possível todas as informações coletadas.

A análise dos resultados permitiu melhor percepção da relação entre o processo de planejamento urbano em construção na cidade de Macaé, seus principais atores e interesses e das questões que permeiam a morfologia urbana, pois a cidade vive em constante transformação.

3.2. Macaé: brevíssima apresentação de uma cidade que busca desenvolvimento

Situado entre a Serra do Mar e o Oceano Atlântico, o Município localiza-se na porção nordeste do Estado do Rio de Janeiro e pertence à Região Norte Fluminense – tem como limites, além do Oceano Atlântico, os Municípios de Conceição de Macabu, Trajano de Moraes, Nova Friburgo, Casimiro de Abreu, Carapebus e Rio das Ostras.

O município tem uma área total¹⁸ de 1.216,8 quilômetros quadrados, correspondentes a 12,5% da área da Região Norte Fluminense.

Em 2010¹⁹, Macaé tinha uma população de 206.728 habitantes, correspondente a 24,3% do contingente da Região Norte Fluminense, com uma proporção de 98,2 homens para cada 100 mulheres. A densidade demográfica era de 169,8 habitantes por km², contra 87,1 habitantes por km² de sua região. A taxa de urbanização correspondia a 98% da população. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou 56,1%, o 4º maior crescimento no estado (TCE, 2015).

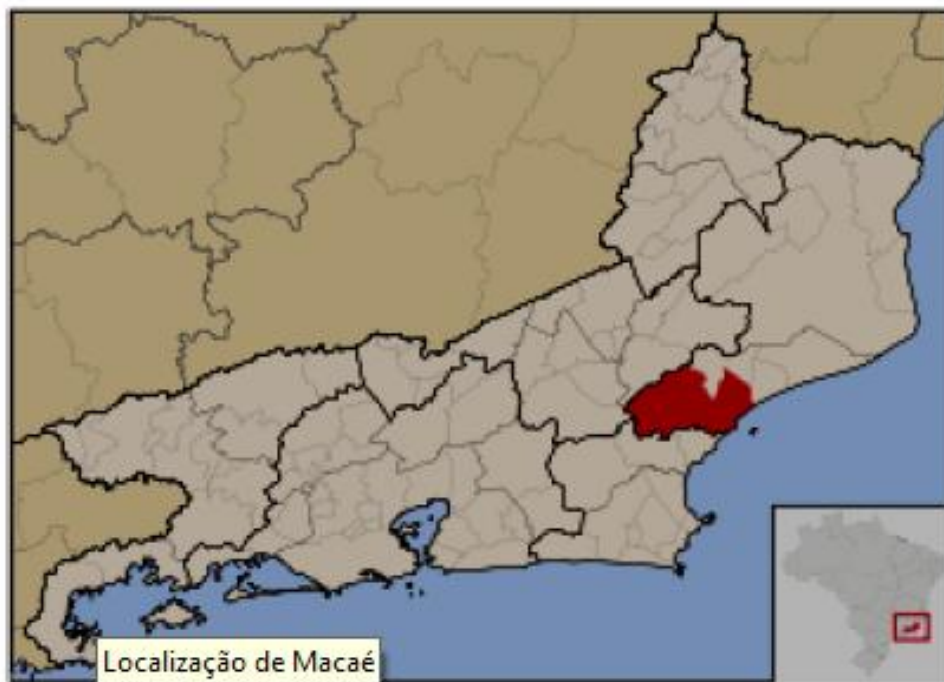


Figura 01: Localização de Macaé no Estado do Rio de Janeiro

Fonte: Google Maps

Em 2010²⁰, Macaé tinha uma população de 206.728 habitantes, correspondente a 24,3% do contingente da Região Norte Fluminense, com uma proporção de 98,2 homens para cada 100 mulheres. A densidade demográfica era de 169,8 habitantes por km², contra 87,1 habitantes por km² de sua região. A taxa de urbanização correspondia a 98% da população (TCE, 2015).

¹⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

¹⁹ IBGE - Censo Demográfico.

²⁰ IBGE - Censo Demográfico.

A população de Macaé, em 2014²¹, foi estimada em 229.624 pessoas. O município tinha um contingente de 150.920 eleitores²², correspondente a 66% do total da população. Havia 15 agências de correios²³, 30 agências bancárias²⁴ e 55 estabelecimentos hoteleiros²⁵.

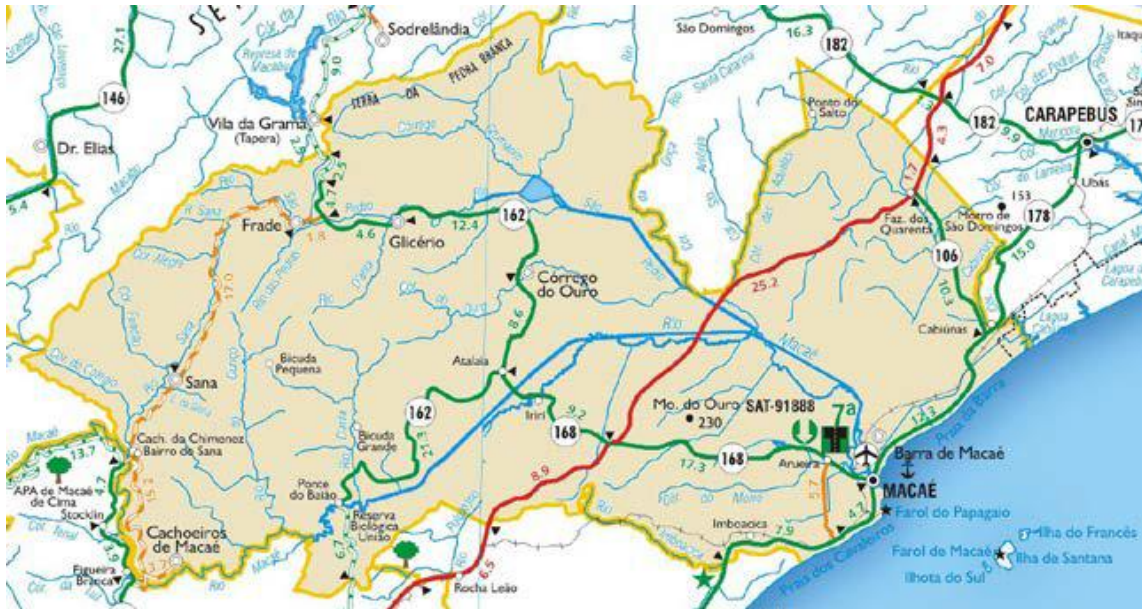


Figura 02: Mapa do município

Fonte: DER-RJ (2006), Apud Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro - TCE 2015

²¹ Estimativa encaminhada pelo IBGE ao Tribunal de Contas da União em julho de 2014.

²² Tribunal Superior Eleitoral - julho de 2014.

²³ Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - 2015 (inclui agências comunitárias).

²⁴ Banco Central – dezembro de 2014.

²⁵ Ministério do Trabalho e Emprego - Rais 2010.



Figura 03: Perspectiva de satélite - Parte do distrito-sede de Macaé, a 7,8 km de altitude.

Fonte: Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro - TCE 2015

Em 1974, a Petrobras chegou à região, elegendo a cidade de Macaé como base de operações das atividades de prospecção e produção do petróleo e gás natural, inaugurando um novo ciclo econômico regional (PIQUET, 2003. p. 223).

A decisão da Petrobras de instalar no município de Macaé sua base de operações de exploração e produção para a Bacia de Campos, constitui-se no marco inicial de um processo de grandes mudanças na estrutura produtiva regional e em especial do município.

Na época, sua economia tinha por base a produção de cana-de-açúcar, a pecuária leiteira, a pesca artesanal e pequenas indústrias de bens de consumo. Neste contexto, a instalação da estatal petrolífera e de empresas de serviços industriais representou uma ruptura na formação histórica local. Por abrigar a totalidade das instalações terrestres da indústria petrolífera, desde então o município vem passando por um expressivo processo de reestruturação e se posiciona como o principal centro do dispositivo logístico da Petrobras e das demais empresas dos setor (PIQUET, 2004, p.30).

Em Macaé, o ritmo acelerado de crescimento ocasionou uma evolução da cidade desproporcional à urbanização, no que se refere às condições de moradia, de vida e de serviços urbanos. Além disso, toda essa mudança provocou profundas transformações na dinâmica de crescimento da cidade ocasionadas pela ação de vários agentes sociais e ainda ocasionou problemas relacionados a ocupação irregular da paisagem costeira pela população de baixa renda.

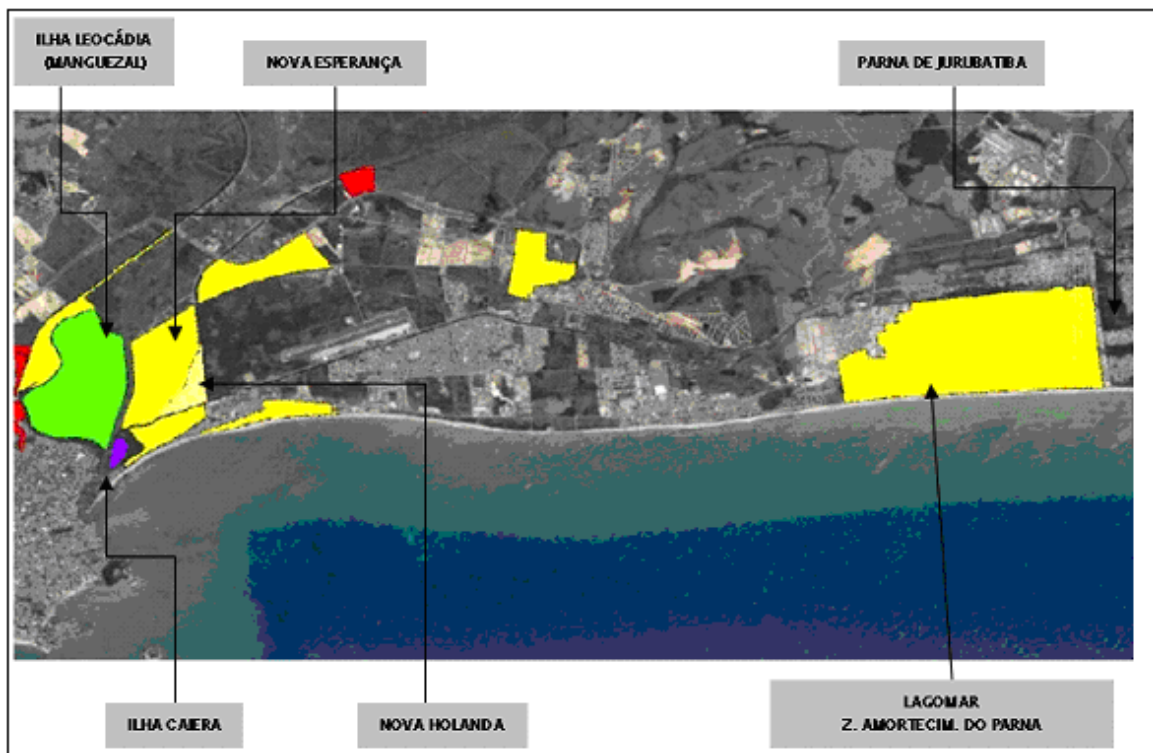


Figura 04. Crescimento desordenado, áreas ambientalmente sensíveis, Zona Norte de Macaé. Estuário do rio Macaé e entorno do PARNA Jurubatiba.

Fonte: PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social 2010) – Pref. Munic. de Macaé, adaptado por Ressiguiet, 2011, p. 56).

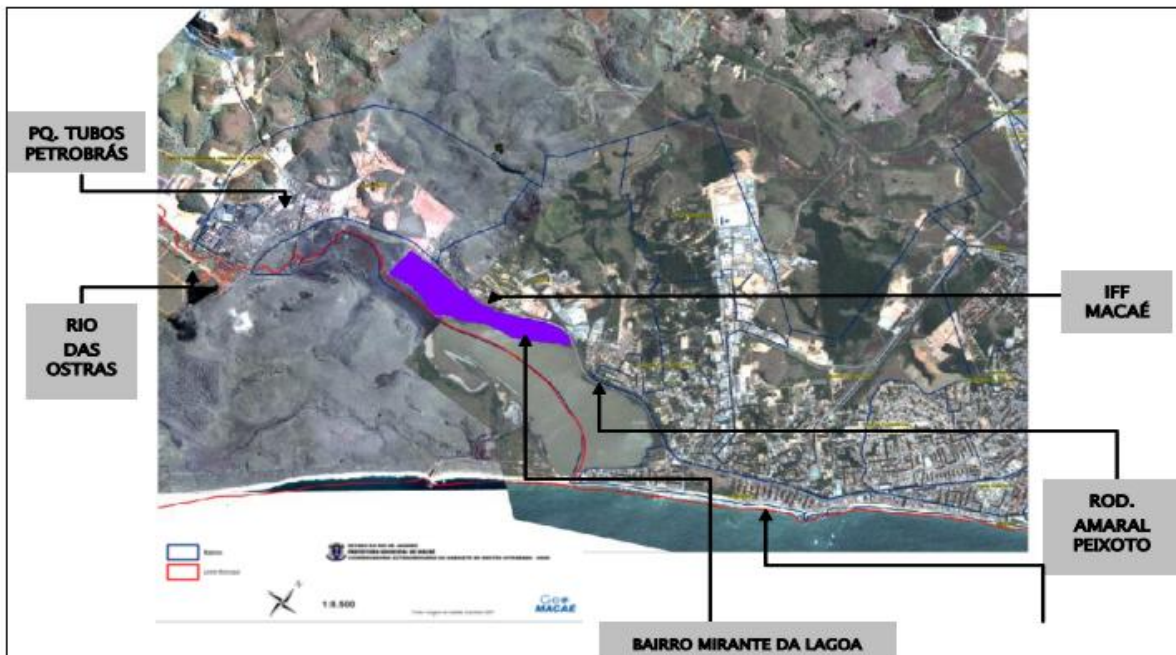


Figura 05. Crescimento desordenado, áreas ambientalmente sensíveis, Zona Sul de Macaé. Lagoa costeira.
Fonte: Geo Macaé – GGI (Coordenadoria de Gabinete de Gestão Integrada). Carta imagem de Macaé / 2007 – bairros em volta da Lagoa Imboacica. Adaptado por Ressiguiier, 2011, p. 58).

Sendo assim, os impactos do crescimento urbano em Macaé, fruto da dinâmica econômica da atividade de exploração e produção de petróleo e gás, gerou um aumento das desigualdades socioespaciais no Município (RESSIGUIER, 2011, p. 72).

Segundo Correia (2000, p.15), os agentes sociais que agem no espaço urbano o fazem de maneira complexa, partindo da acumulação de capitais; das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e conflitos que dela emergem. Essa complexidade inclui práticas que geram uma reorganização espacial constante.

Atualmente, o município é dividido em nove setores administrativos e cada setor compreende bairros da cidade.

O artigo 31 da Lei Orgânica do município de Macaé - Lei Complementar 06/1998 enfatiza que,

os Setores Administrativos constituem-se em unidades públicas municipais, integrantes do sistema de planejamento e administração, com orçamento próprio, recursos humanos e materiais adequados aos serviços menos complexos necessários à comunidade, com vinculação hierárquica subordinada ao gerente municipal.

Ainda sobre essa constante reorganização espacial da cidade, divisão administrativa e setorização do seu território, a Lei Orgânica municipal justifica que,

a divisão do Município em Setores Administrativos tem a finalidade de, centrando em problemas comuns, propiciar maior eficiência e rapidez nas soluções, bem como de propiciar ao Poder Executivo o *feed back* dos atos de sua gestão, em termos de resultados práticos e imediatos, face à descentralização das ações de prestação de serviços públicos à população, aproximando o Poder Público do cidadão, oportunizando uma maior participação comunitária nas decisões que afetam diretamente o seu cotidiano, além de criar um espaço para o exercício da cidadania, através da manifestação individual ou coletiva de caráter sócio-cultural-político.

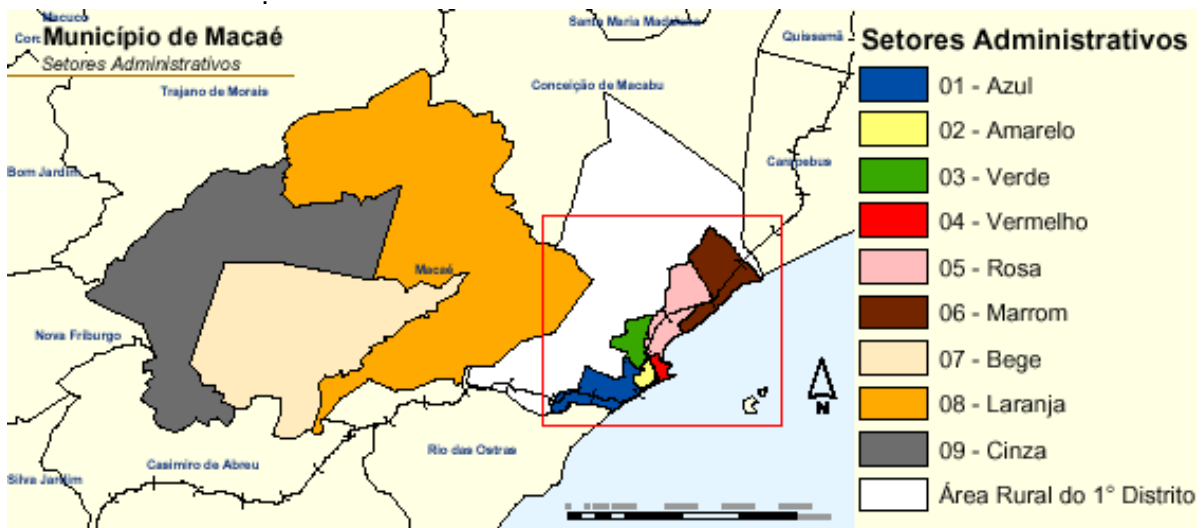


Figura 06: Mapa dos setores administrativos

Fonte: Pesquisa Macaé Cidadão (2010)

Segundo Rolnik (1994, p. 52), a acentuada concentração de uma população em um território supõe a necessidade de gestão e organização, o que representa a dimensão política da cidade.

O planejamento urbano atual utiliza a legislação urbanística como seu principal instrumento. Através dela, o poder público estimula a ocupação de algumas áreas da cidade ao mesmo tempo que tenta estabelecer controles sobre a expansão em outras áreas – mas sem grande sucesso, considerando-se a contínua expansão da cidade ilegal.

A Constituição de 1988 é sempre citada como a origem de leis municipais que tracem as diretrizes de uma política de habitação bem como as políticas para sua

implementação, não se esquecendo de que medidas, ainda incipientes, estavam presentes na Lei Federal 6766/79, que dispõe sobre o parcelamento de solo urbano.

Entretanto, é a necessidade da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal que dá ensejo ao marco referencial da Lei Federal 10.257/01-Estatuto da Cidade. Esta Lei estabelece as normas de ordem pública e social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e equilíbrio ambiental. É ainda o Estatuto da Cidade que fixa, no seu artigo 4º, o Plano Diretor como instrumento de política urbana, integrante do planejamento municipal (RESSIGUIER, 2011, p. 77).

Os municípios devem atentar, ainda, para os preceitos constitucionais e basear suas ações nas principais diretrizes definidas pelo Estatuto da Cidade, como a garantia do direito de todos a uma cidade sustentável; a garantia de participação popular nas decisões, numa verdadeira gestão democrática; a garantia de um adequado planejamento de desenvolvimento urbanístico – ambiental; a ordenação e controle do uso e ocupação do solo; privilégios para os empreendimentos que gerem bem-estar à população, não havendo prejuízos à sua saúde e segurança; oferecendo benefícios àquelas atividades; obras e empreendimentos que não criem condições adversas às atividades sociais e econômicas nem tampouco afetem desfavoravelmente o ambiente natural e cultural e as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente (FINK, 2005, p. 232-233).

A eficiência das leis está nos resultados concretos obtidos, que são medidos mediante metas estabelecidas, acompanhadas e avaliadas. A administração pública não consegue medir a eficiência, porque não tem como prática estabelecer metas e cobrar resultados. Portanto, a eficiência tem como instrumento os atos dos agentes públicos, no incremento das políticas definidas por lei (RECH; RECH, 2010, p. 254).

As diretrizes da política ou desenvolvimento urbano não se limitam só ao capítulo I do Estatuto da Cidade, mas abrangem todo o texto. Mostra-se difícil, e mesmo impossível, separar as linhas norteadoras dos instrumentos e do modo de gestão da cidade. Quer as diretrizes gerais do capítulo I, quer os demais preceitos, todos se impõem à legislação municipal, inclusive aos Planos Diretores, aos Planos e projetos decorrentes do Plano Diretor. Vinculam também a legislação urbanística dos Estados e do Distrito Federal. Revela-se inadequada eventual alegação de centralismo, ou de invasão da autonomia municipal, ante a competência da União prevista no texto constitucional (FINK, 2005, p. 22-23).

É fato que nos anos anteriores à promulgação da Constituição de 1988 surgiram 16 projetos de lei sobre a regulamentação do capítulo sobre a Política Urbana e o projeto de lei que iria se tornar o Estatuto da Cidade foi o projeto 181 de 1990. Proposto pelo senador Pompeu de Souza, um conhecido jornalista do Rio de Janeiro, o projeto de lei continha os seguintes elementos: o direito coletivo à cidade, a coordenação do processo de ocupação da terra urbana, a função social da propriedade, a taxa progressiva da propriedade urbana e a demanda de Planos Diretores municipais nas cidades com mais de 20.000 habitantes. Mas a existência de uma legislação nacional sobre política urbana não tornou tais políticas homogêneas no país e pelo contrário, as diferentes tradições de movimentos sociais urbanos e as diferentes coalizões políticas continuaram atuando fortemente na implementação de políticas urbanas nas cidades (AVRITZER, 2010, p. 209-211).

As diretrizes gerais da política urbana²⁶ previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, são direcionadas para a atuação da União, Estados e Municípios. No entanto, por ser o Município o ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana, estas diretrizes são definidoras de sua atuação na promoção dessa política. Por serem normas que determinam condutas de forma genérica para todos os Municípios - pois são voltadas para todo o território nacional - os limites estabelecidos não significam de maneira alguma uma lesão à autonomia local (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 13-14)

Sendo assim, a tabela a seguir demonstra os instrumentos de política urbana existentes no município de Macaé para prevenção, redução e gestão de riscos e desastres, discriminados no Estatuto da Cidade e que, junto com o Plano Diretor, têm por

²⁶ Entre as diretrizes gerais previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, cabe destacar as seguintes:

- . Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- . 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;
- . Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas;
- . Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.
- . Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p.13)

meta regular o uso e ocupação do solo urbano e buscar maior planejamento e desenvolvimento da cidade.

O município dispõe de Lei / Plano	
Plano Diretor (a)	X
Plano Diretor (b)	
Lei de uso e ocupação do solo (a)	X
Lei de uso e ocupação do solo (b)	
Lei específica (a)	
Lei específica (b)	
Plano municipal de redução de riscos	X
Carta geotécnica de aptidão à urbanização	
Plano de saneamento básico (a)	
Plano de saneamento básico (b)	X
Plano de saneamento básico (c)	
Plano de saneamento básico (d)	

Quadro 01: Instrumentos de Planejamento Urbano – 2013

Fonte: TCE - 2015

Nota: O Plano/Lei contempla: (a) prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas; (b) prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas; (c) serviço de abastecimento de água; (d) serviço de esgotamento sanitário; (e) serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; (f) serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

É notório que a cidade de Macaé busca desenvolvimento, no entanto, o planejamento urbano é uma atividade que envolve visão de futuro da cidade e requer instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros que permitam a ação na direção pretendida. Alcançar essa visão de futuro da cidade implica o controle de um grande número de variáveis, o que se tornou praticamente impossível de ser atingido por governos locais e mesmo nacionais, na atual ordem econômica (SANTOS, 2006, p. 11).

3.3 Quem planeja a cidade?

3.3.1 O início do planejamento urbano em Macaé: a visão tecnocrática

No ano de 1982 foi iniciado em Macaé o Novo Plano de Desenvolvimento Urbano da cidade, um documento que foi elaborado antes de 1991, data do primeiro Plano Diretor da cidade, com o objetivo de traçar diretrizes para o desenvolvimento urbano da cidade. Pode-se dizer que era o início dos trâmites para o planejamento "legal" da cidade.

Este trabalho foi realizado pela equipe da SECPLAN (Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro), sob a coordenação da arquiteta Cláudia Coelho. Após concluído, o documento foi entregue ao Prefeito Alcides Ramos naquela mesma data com o objetivo de ser encaminhado para a Câmara Municipal.

Logo após, foram convocados arquitetos e engenheiros da cidade para debatê-lo. Como seus autores não eram macaenses e não se encontravam na cidade, surgiu um impasse: os participantes do debate, assumindo as funções que mais corretamente caberiam aos vereadores, foram vetando o trabalho sem chegar em acordo, de forma que o referido impasse durou dez meses.

Oliveira (2013, p.10-11), destaca alguns campos de concentração que eventualmente se superpõem de conflitos mais frequentes no processo de elaboração de um Plano Diretor:

- a) A definição da metodologia
- b) O conteúdo da política habitacional
- c) A regulação do uso e ocupação do solo
- d) A delimitação ou revisão do perímetro urbano
- e) A regulamentação de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano
- f) A delimitação de áreas de preservação ambiental
- g) O sistema de gestão participativa

É relevante ressaltar, que no ano de 1977 a empresa Petrobrás S/A instalou-se em Macaé, trazendo inúmeros funcionários e exigindo uma demanda de serviços que aqueceu a economia local. Até a instalação da Petrobrás, a cidade se apresentava como

polo de turismo veraneio e a empresa deu mais vida e movimento à cidade que se tornou industrial.

Uma vez passada essa "fase de ouro", a cidade e sua economia voltou ao seu equilíbrio, que por sinal coincide com a crise, dita sem precedente que atravessava nosso país.

Por fim, o trabalho da SECPLAN sofreu vetos. Tais vetos não foram porque os macaenses eram contra as propostas técnicas de ordenação ali apresentadas no Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade, mas sim porque algumas pessoas ainda possuíam o desejo de "retornarem ao passado", pois não estavam conformados com a realidade do cenário da cidade em desenvolvimento.

Em Setembro de 1983, ainda no mandato do Prefeito Alcides Ramos, no prazo de oito meses foi realizado em recinto da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicas a elaboração / revisão do produto final do documento intitulado como Plano de Desenvolvimento urbano da cidade; onde os dois primeiros meses foram usados para a realização de um diagnóstico²⁷ para reconhecimento e levantamento da realidade urbana da cidade, visto que o coordenador do trabalho não era natural de Macaé, mas sim enviado de Rondônia pelo governador daquele estado à título de colaboração com a prefeitura de Macaé.

O diagnóstico é muito mais do que um simples levantamento de dados físicos dos espaços a serem ocupados. Mas, de forma concomitante, é preciso que esses dados sejam reproduzidos em detalhes e associados à interferências humanas ocorridas ontem, hoje e que podem ocorrer no futuro. O plano diretor não pode ser uma mera ocupação ordenada em termos de espaço físico, mas deve contemplar todos os outros aspectos que resultam da presença do homem nesse espaço, como forma de respeitar, criar e modificar o próprio espaço, com vista às assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado, o desenvolvimento sustentável, a dignidade e a conveniência humana. A falta de diagnóstico é a causa de projetos não efetivos, do crescimento das cidades de forma descontrolada, do caos, do desequilíbrio entre o ambiente natural e o ambiente criado, entre o que o povo necessita e o que efetivamente lhe é proporcionado (RECH; RECH, 2010, p. 258-259).

²⁷ O diagnóstico da realidade é um trabalho de pesquisa, que abrange todos os aspectos da realidade do município. O próprio Estatuto da Cidade afirma que o Plano Diretor deve abranger aspectos administrativos, financeiros, sociais, econômicos, urbanísticos, ambientais de ordenação do território (RECH; RECH, 2010, pg.258)

Para Villaça (1998, p. 8-9), no tocante à metodologia cabe destacar a recusa ao diagnóstico técnico como o mecanismo “revelador” dos problemas. Os diferentes segmentos da população estão cansados de saber quais são seus problemas. Os problemas a serem atacados num Plano Diretor, bem como suas prioridades são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre “a posteriori” ,(ao contrário do tradicional) para dimensionar, escalonar, fundamentar ou viabilizar as propostas, que são políticas, nunca para revelar os problemas.

Neste contexto, para a elaboração do documento, foi levado em consideração a complexidade do fenômeno urbano macaense e os problemas da cidade e a prefeitura municipal financiou todos os custos gerados para que fosse possível a realização do trabalho. A função primeira do planejamento foi a busca de meios de proteção da paisagem urbana, da ecologia e da cultura local.

Os meses seguintes, foram utilizados na elaboração do documento propriamente dito onde a equipe de trabalho contratada pelo prefeito era composta de arquitetos e engenheiros da cidade. Após as reuniões para a elaboração, apenas o coordenador se encarregou das finalizações do trabalho: datilografia e desenhos.

Pode-se dizer que o trabalho foi realizado em três etapas:

- a) Levantamento e análise de dados
- b) Definição de diretrizes para formulação da legislação urbanística
- c) Elaboração dos produtos finais do Plano de Desenvolvimento Urbano

Após todo o diagnóstico da cidade, percebeu-se que Macaé encontrava-se desestruturada (loteamentos não ocupados, má circulação do tráfego e outros) e era necessário organizar tudo isso para que o planejamento da cidade fosse iniciado. Aqui, também já era necessário buscar criar diretrizes para ordenar os empreendimentos imobiliários.

Foi definido que a área utilizada no trabalho se encontrasse somente no perímetro urbano, onde seria realizada a organização pleiteada e a permissão para novos loteamentos. Acontece que nesta época a cidade de Macaé ainda não tinha perímetro urbano definido e fez-se mister começar criando uma lei de perímetro urbano para a cidade.

Feita essa lei, a tarefa seguinte seria criar:

- a) Lei de Parcelamento do solo para dar normas aos novos loteamentos;
- b) Lei do Sistema Viário para definir as ruas e avenidas a serem abertas (pelos loteadores) e a serem alargadas na cidade;
- c) Lei do Uso do Solo para estabelecer parâmetros da ocupação desejável na cidade, de forma a não destruí-la;
- d) Código de Obras para evitar abusos construtivos e combiná-lo com as outras leis anteriores.

Destaca-se ainda, que conscientes da falta de recursos da Prefeitura Municipal não foi proposto nada que resultasse em obras, cujo custo viesse a inviabilizar o Plano ou onerar os cofres municipais.

Além da legislação urbanística, outro importante instrumento do planejamento urbano são os investimentos públicos, orientando o sentido do crescimento urbano. Este foi o instrumento mais utilizado no passado, seja pela realização de cirurgias urbanas (como as reformas Haussmann²⁸ em Paris e a de Pereira Passos no Rio de Janeiro²⁹), seja na malha viária e nos transportes urbanos. Hoje, no entanto, esses investimentos tornaram-se muito mais dispendiosos, menos devido ao desafio tecnológico e mais em relação ao custo de desapropriar terrenos necessários para a realização das obras (SANTOS, 2006, p.11).

É importante realçar que o primeiro texto com a intenção de se planejar a cidade de Macaé foi um texto inicial e mais primitivo, onde não houve sequer a participação popular dos moradores da cidade e principais interessados no desenvolvimento de cada bairro.

Para Santos (2006, p. 14-15), a participação popular traz, no entanto, maior complexidade à gestão das cidades. A dificuldade em conciliar diferentes grupos de interesses, associada à desigualdade de sua representatividade, dilui o foco da ação governamental, levando ao questionamento sobre a própria eficácia do planejamento como instrumento de políticas públicas. Esse quadro se torna mais grave quando

²⁸ A Reforma urbana de Paris foi promovida por Georges-Eugène Haussmann entre 1852 e 1870. Haussmann, o então prefeito do departamento do Sena, concentrou os esforços da reforma urbana no sentido de promover melhorias nas manobras militares, assim como na circulação e na higienização da capital da França. Para tal fim, demoliu inúmeras vias pequenas e estreitas residuais do período medieval, e criou imensos boulevards organizadores do espaço urbano, assim como jardins e parques.

²⁹ No início do séc. XX, a reforma urbana de Pereira Passos, período conhecido popularmente como “Bota-abaixo”, visou o saneamento, o urbanismo e o embelezamento, dando ao Rio de Janeiro ares de cidade moderna e cosmopolita.

consideramos a progressiva perda de capacidade financeira do poder público em sustentar os investimentos que viabilizam a realização do planejamento urbano.

Assim, a cidade de Macaé continuou em busca de desenvolvimento e tentando aprimorar os Planos de Desenvolvimento fazendo contínuas revisões. Até que uma quarta proposta de planejamento datada de 1998, foi traduzida em um relatório preliminar, denominado “Desenvolvimento Urbano de Macaé”, elaborado pela SEDUR (Secretaria De Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional), contando também com a participação de representantes da SECPLAN (Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral).

Este último relatório, antes do primeiro plano diretor da cidade de Macaé, objetivou preparar uma base inicial de dados e referência para subsidiar, no que se refere ao setor urbano, o Programa Integrado de desenvolvimento do Litoral do Estado do Rio de Janeiro. Tal relatório continha:

- a) Apresentação
- b) Aspectos setoriais de desenvolvimento urbano
- c) Síntese das recomendações e diretrizes básicas

3.3.2 O início da participação social no planejamento urbano de Macaé

Para Villaça (1998, p. 10), o plano diretor inovador dos anos 90 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo, ou seja, um plano diretor eminentemente físico-territorial. Seus instrumentos fundamentais de aplicação, limitados aos da competência municipal, podem ser de natureza urbanística, tributária ou jurídica, mas os objetivos são de natureza físico-territorial. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do Plano Diretor. Essa posição “urbanística” nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social e econômico regional. A superestimação dos poderes de um Plano Diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano.

É dentro desta dinâmica que surge o primeiro “Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico, Social, Territorial e Urbano do Município de Macaé”, datado de 1991.

Todos os Planos de Desenvolvimento, elaborados para o município, tiveram seu enfoque basicamente na área urbana de Macaé. Este Plano Diretor, entretanto, teve como objetivo abranger todo o município, contemplando não só a área urbana, como também a área rural.

Segundo a entrevistado A, ao contrário de tudo o que havia sido planejado nos anos anteriores, este plano contou com a participação efetiva da comunidade e outros atores sociais envolvidos, cumprindo a determinação contida na Constituição de 1988 e foi de aspecto bem abrangente. Em comparação com o Plano do ano de 2006, neste Plano houve maior engajamento do poder público. No entanto, para ela, o Plano poderia ter sido um pouco mais executado se houvesse maior cobrança por parte da população macaense.

De acordo com Oliveira (2013, p. 9-10), nas cidades de maior porte ou com dinâmica econômica mais importante, são figuras recorrentes os representantes do setor imobiliário (sindicatos da indústria da construção civil, incorporadores e outros empresários relacionados à construção civil, corretores, proprietários fundiários, etc), associações de engenheiros e arquitetos, associações empresariais de comerciantes ou industriais, associações de moradores, organizações não governamentais (especialmente ONGS ambientalistas e/ou associadas às questões habitacionais), universidades e movimentos de luta por moradia, além de muitos outros atores, entre eles, eventualmente, representantes de órgãos públicos dos diferentes níveis de governo. Nos demais municípios (pequenos, pobres, estagnados) é mais difícil mesmo uma generalização menos rigorosa, pois os atores – além das associações de moradores – variam muito de acordo com a atividade econômica principal e com especialidades sociais e culturais.

A mesma entrevistada ressalta ainda que quanto à participação, muitas reuniões aconteceram nas escolas de diferentes bairros, onde as salas enchiam de moradores em busca de melhorias no bairro. Em todas as reuniões foram feitos registros de tudo o que acontecia e o corpo técnico também se reunia para produzir os textos e mapas. No entanto, não foi possível acessar as Atas porque as mesmas já não existem mais.

O processo de elaboração do Plano Diretor é a segurança e a certeza de um bom resultado. Por isso, o processo de planejamento é mais importante do que o

próprio plano, pois implica a tomada de decisões efetivas, legítimas, com vistas à segurança jurídica do futuro da cidade, com desenvolvimento sustentável, menores riscos ambientais, mais qualidade de vida, cidadania e dignidade das pessoas. É preciso planejar de forma eficiente, para garantir a efetividade dos resultados (RECH; RECH, 2010, p. 257).

Sobre este Plano Diretor, ela ressalta ainda que o prefeito da época, Sylvio Lopes Teixeira, teve efetiva participação como gestor da cidade de Macaé e além de cumprir as exigências constitucionais, no seu art.182, propiciou com vontade política a elaboração do Plano Diretor e de forma pioneira, efetivando a participação popular da comunidade no processo de planejamento da cidade.

Para este primeiro Plano Diretor, o diagnóstico foi elaborado por técnicos da Prefeitura Municipal de Macaé, bem como por representantes da municipalidade, em diversas áreas do conhecimento, além de contatos direto com a comunidade, tendo sido todo o trabalho supervisionado pela equipe do arquiteto e urbanista Wagner Morgan de Almeida, cuja atuação foi elogiada pela entrevistada A.

O diagnóstico é necessário para que possamos conhecer o passado, pois o mesmo alicerça o presente, conhecimento que nos possibilita estabelecer princípios e diretrizes para o futuro, buscando assegurar os objetivos que se pretende alcançar, ou diminuir os riscos do que possa acontecer (RECH; RECH, 2010, p. 256).

Para melhor compreensão da realidade do município, um dos critérios metodológicos utilizados foi a divisão morfológica do território municipal em três regiões: serra, planície e orla. Os problemas levantados nessas três regiões foram sistematizados originando quadros de problemas existentes, causas, consequências e possíveis alternativas de solução para os mesmos.

Todo o levantamento organizado resultou no primeiro documento denominado “Pré-Termo de Referência para o Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico, Social, Territorial e Urbano do Município”. Após concluído, este documento foi apresentado à comunidade no “I Encontro Prefeitura – Comunidade”, em Abril de 1989, que resultou numa avaliação conjunta, tendo a comunidade expressado suas sugestões quanto às propostas de solução para os problemas do município. Estas sugestões foram sistematizadas pela DIVIPLAN (Divisão de Planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento) e deu origem ao documento denominado “Participação Comunitária no Processo de Planejamento Municipal”. Este segundo documento é composto de gráfico

demonstrativo das prioridades solicitadas e de quadros contento as solicitações, as entidades participantes, a localização dos problemas e as alternativas de solução apresentadas.

No “II Encontro Prefeitura-Comunidade”, o documento “Participação Comunitária no Processo de Planejamento Municipal” foi apresentado à comunidade e as Secretarias Municipais apresentaram suas propostas, que reforçaram e consideram as solicitações vindas da comunidade macaense.

Tendo como base o documentos citados e ainda a Lei Orgânica do Município, foi realizado um agrupamento das sugestões/solicitações, posteriormente analisadas e complementadas por técnicos das diversas áreas. Desta forma, foram identificadas as principais vocações do município, bem como as diretrizes do Plano apresentado, que visou definir metas de ação nos diversos setores que sejam capazes de promover o “Desenvolvimento Econômico, Social, Territorial e Urbano do Município”.

A complexidade do tema – elaboração de planos envolvendo a definição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, normas urbanísticas e ações específicas – exigia que os processos participativos compreendessem atividades de formação ou capacitação dos atores sociais envolvidos, desde os técnicos municipais até a população em geral (OLIVEIRA, 2013, p.7).

Dentro deste contexto, foram formulados objetivos, diretrizes e metas através das sugestões e solicitações vindas da comunidade, das Associações e Entidades Representativas, dos técnicos e secretários do município. Os itens a seguir representaram, dentro do Plano, a definição de diretrizes de ações e metas a serem alcançadas pelos diversos setores de atividade:

- a) Saúde
- b) Ação Social
- c) Educação
- d) Cultura e turismo
- e) Esporte e Lazer
- f) Comunicação Social
- g) Meio Ambiente
- h) Agropecuária, Agroindústria, Abastecimento e Pesca

- i) Habitação, Transporte e Sistema Viário
- j) Parcelamento do Solo Rural e Urbano
- k) Institucionalização do Planejamento e Administração Municipal

Ainda, para cada um desses itens, foram elaboradas diretrizes e metas a serem alcançadas.

Nesta etapa, o Plano Diretor já estava sendo pensado como um instrumento capaz de complementar a Lei Orgânica do município e de estabelecer um processo permanente de planejamento do desenvolvimento, cujas propostas eram implementadas pela administração e contidas nos orçamentos e programas já elaborados, devendo ter continuidade nas administrações subsequentes, a fim de atingir seus objetivos e metas.

Durante a elaboração do Plano Diretor de 1991, a administração da cidade já iniciava as ações de planejamento que atendiam algumas diretrizes contidas no Plano. Entre outros, a entrevistada A cita alguns projetos de urbanização que tinham por objetivo atender, principalmente, bairros da periferia ou as microzonas da sede urbana.

Nesta época, já era de interesse da administração pública que quando a legislação municipal existente fosse revisada, a mesma subsidiasse as ações do Plano Diretor de 1991, contendo os instrumentos para orientar quanto ao parcelamento do solo, uso e ocupação do solo, disciplinando o processo de expansão e desenvolvimento do território municipal. Além da reformulação da legislação urbanística e das demais leis municipais existentes, outras leis estavam previstas como propostas prioritárias ao legislativo, numa tentativa de garantir a continuidade do processo permanente de planejamento:

- a) Lei de Parcelamento e Uso do solo
- b) Leis do Perímetro Urbano
- c) Leis do Sistema Viário
- d) Código de Obras
- e) Código de Posturas

Em 1991, o território da cidade de Macaé e sua sociedade apresentavam um conjunto variado de vocações, constituindo-se como uma cidade que permitia bom desenvolvimento. Macaé, por sua vez, não era isolada quanto aos demais municípios com

os quais fazia limite e ambicionava ser o exemplo dos novos procedimentos e ações para o desenvolvimento econômico, social, territorial e urbano de toda a Região dos Lagos e Norte Fluminense (Plano Diretor, 1991, p.82).

É importante ressaltar, que este Plano de 1991 também possuiu um formato de texto inicial e mais primitivo e foi apresentado como um documento que cumpria uma obrigatoriedade da Constituição Federal de 1988, sendo denominada Lei 1.301, de 08 de julho de 1991.

3.3.3. Planejamento urbano em Macaé pós Estatuto da Cidade

Em 28 de Dezembro do ano de 2006, entra em vigor a Lei Complementar de nº076, com eficácia plena e imediata, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei nº 1.301, de 1991, instituindo o novo Plano Diretor da cidade de Macaé.

Entrevistados A e C enfatizam que inicialmente foi realizada uma avaliação do plano diretor anterior (1991), mas também foram utilizados Planos Diretores de outros municípios, mais atuais, como referência.

Entrevistados A, B e C concordam que este Plano foi mais amplo e abrangente que o Plano de 1991, estabelecendo uma série de etapas e diretrizes para os diversos setores da administração municipal e houve maior participação da população e de entidades representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento do Plano, programas e projetos de desenvolvimento urbano.



Diagrama 01: Etapas de Elaboração do Plano Diretor – Participação de toda a sociedade
Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

Quanto à participação, a “Coordenadoria Geral das Ações Governamentais de Implementação do Plano Diretor” foi criada pelo governo do Prefeito Riverton Mussi Ramos e iniciou seus trabalhos a partir do dia 1º de Janeiro de 2005 também com o objetivo de organizar como a participação popular aconteceria durante os trâmites de elaboração do novo Plano Diretor Municipal.

Durante o período que antecedeu o seu lançamento, a COGEPLAD (Coordenadoria de Ações Governamentais de Implementação do Plano Diretor), elaborou o plano de trabalho para elaboração de Plano Diretor e revisão da legislação urbanística e ambiental complementar.

Este Plano de Trabalho gerou uma Metodologia que foi construída e aprovada de forma participativa com o envolvimento da Comissão do Plano Diretor representada pelos diversos segmentos da sociedade e demais autoridades do poder executivo.

O lançamento do início dos trabalhos junto a população do Plano Diretor Participativo, no dia 14.05.05 foi realizado em praça pública, por iniciativa da Prefeitura Municipal de Macaé, com o intuito de aproximar a população do governo municipal.

O evento objetivou informar a sociedade sobre a Criação da “Coordenadoria de Ações Governamentais de Implementação do Plano Diretor” e qual sua missão como Órgão Municipal, além de esclarecer sobre a metodologia de construção da Lei de Plano Diretor e formas de participação da comunidade.

Este lançamento contou com a presença do Prefeito Municipal Riverton Mussi, Equipe da Coordenadoria do Plano Diretor e diversos secretários (Relatório de Eventos, 2006, p. 3).



Foto 01: Lançamento do Plano Diretor / lei nº 076 - 2006

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

Diferentes estratégias foram criadas como meio de se alcançar a participação popular, entre elas as “Oficinas de Mobilização” com o objetivo de sensibilizar a comunidade para a participação da construção do Plano Diretor. Nesta ocasião, muitas palestras foram ministradas pelo Coordenador Geral do Plano Diretor , Hermeto Didonet, onde com o auxílio de data-show, vários assuntos foram abordados :

1. Crescimento populacional de Macaé acima da média
2. Divisão política do Município em 6 distritos e 9 setores administrativos.
3. Defasagem do Plano Diretor de 1990 com relação ao desenvolvimento da cidade.
4. Nova área de expansão urbana estabelecida através de Lei em 2004.
5. Importância e Missão do Plano Diretor para Macaé.
6. Necessidade e importância da participação de todo cidadão na construção do Plano Diretor
7. Metodologia utilizada para elaboração da Lei do Plano Diretor.
8. Formas de participação da sociedade em geral, oficinas, câmaras temáticas, audiências públicas, etc.
9. Assuntos específicos e de interesse local, visando o Plano Diretor.
10. Indicação dos delegados que participaram das oficinas de trabalho, representando a localidade atendida nas oficinas (Relatório de Eventos, 2006, pg.3).

Esses assuntos foram abordados com a intenção de levar informações necessárias ao cidadão para que ele se motivasse a participar efetivamente da construção do Plano

Diretor, levando-o a pensar no seu bairro, na sua localidade e na cidade como um todo visando melhor qualidade de vida no futuro.

O entrevistado C afirma que na participação do plano diretor houveram vários profissionais entre ele: arquitetos, engenheiros, paisagistas, advogados, topógrafos, projetistas, agentes da defesa civil , políticos e as comunidades através das Câmaras Temáticas .

Segundo o entrevistado B e C, as Câmaras Temáticas tiveram suma importância no processo participativo da população e diversos segmentos da sociedade onde os temas abordados foram:

- a) Desenvolvimento Econômico
- b) Meio Ambiente
- c) Habitação Uso do Solo
- d) Mobilidade Urbana
- e) Saneamento Ambiental
- f) Requalificação Urbana
- g) Região Serrana
- h) Turismo
- i) Sistema Municipal de Gestão Integrada



Diagrama 02: Participação dos Segmentos da Sociedade

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

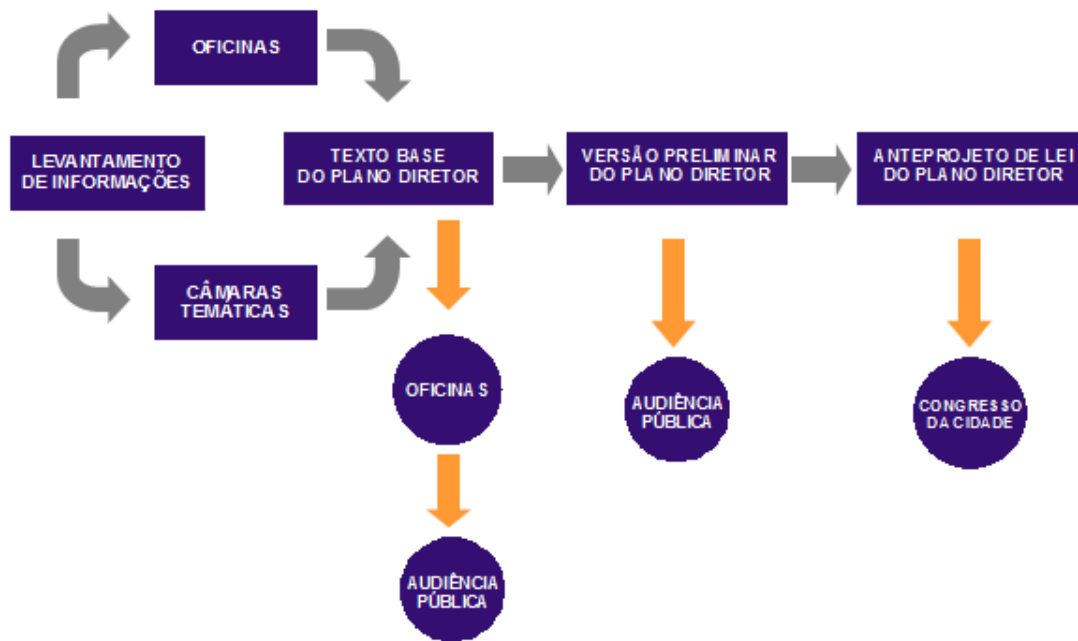


Diagrama 03: Consulta à população

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

É importante ressaltar que os entrevistados A, B e C concordam ainda que todos os eventos tiveram êxito no número de participantes, como segue no “Relatório de Participação Popular nos Eventos”:

DATA	EVENTO	Nº. PARTICIPANTES
14.05	Lançamento público do Plano Diretor	186 pessoas
25.05	Participação no evento aniversário da Guarda	52 pessoas
08.06	Oficina de mobilização Virgem Santa	83 pessoas
10.06	Curso Capacitação elaboração P. Diretor	88 pessoas
16.06	Oficina mobilização Morro Santana	47 pessoas
22.06	Oficina mobilização Aroeira	119 pessoas
03.07	Participação na Ação Global	42 pessoas
04.07	Oficina mobilização Morro de São Jorge	53 pessoas
05.07	Oficina mobilização Botafogo	53 pessoas
12.07	Reunião com o Fórum da Agenda 21	31 pessoas
13.07	Oficina mobilização Fronteira	53 pessoas
14.07	Oficina mobilização Nova Holanda	61 pessoas
18.07	Lançamento Projeto Cons.Macaé para Todos	112 pessoas
18.07	Oficina mobilização Ajuda	55 pessoas
20.07	Oficina mobilização Parque Aeroporto	73 pessoas
23.07	Oficina mobilização Frade	23 pessoas
26.07	II Conferência da Cidade de Macaé	132 pessoas
22.09	Oficina mobilização Mirante da Lagoa	37 pessoas
13.10	Oficina mobilização Glicério	46 pessoas
15.10	Oficina mobilização Bicuda Grande	30 pessoas
15.10	Oficina mobilização Bicuda Pequena	19 pessoas
22.10	Oficina mobilização Areia Branca	26 pessoas
25.10	Oficina mobilização Imbetiba	44 pessoas
26.10	Palestra para alunos da Escola Maria Izabel	48 pessoas
27.10	Oficina mobilização São Marcos	29 pessoas
08.11	Oficina mobilização Córrego do Ouro	58 pessoas
09.11	Oficina mobilização Trapiche	50 pessoas

Quadro 02: Participação Popular nos Eventos

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006



Oficina Virgem Santa (08.06.05) – 83 participantes

Oficina Aroeira (22.06.05) – 119 participantes

Foto 02: Oficinas de Mobilização

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

Foi montado ainda, um "Calendário de oficinas" contendo a data dos eventos de acordo com cada setor administrativo com o objetivo de melhor divulgação dos mesmos entre os bairros e comunidades:

Oficinas	Data Prevista	Dias	Local / Bairro	Nº de participante
Setor Administrativo 3				
Oficina 1	8/jun	Quarta	Virgem Santa	83
Oficina 2	16/jun	Quinta	Aroeira (Morro de Sant'ana, Morro de São Jorge, Monte Elízio, Linda Vista, Paraíso Sta Mônica)	47
Encontro de Cidadania Oficina 3	22/jun	Quarta	Aroeira (Nova Macaé, Jardim Sto Antônio e Nova Macaé)	119
Oficina 4	4/jul	Segunda	Morro de São Jorge e Paraíso	53
Oficina 5	5/jul	Terça	Botafogo - Proletariado, Loteamento Botafogo, Vila Virgem Santa, Malvinas, Romão.	53
Setor Administrativo 5				
Oficina 6	13/jul	Quarta	Barra de Macaé - Servidores, Fronteira e Área do INCRA	53
Oficina 7	14/jul	Quinta	Barra de Macaé, Brasília, Nova Holanda, Nova Esperança, Ilha da Caieira.	61
Oficina 8	18/jul	Segunda	N.S. ^a da Ajuda, Ajuda de Baixo e de Cima, Chácara Itaparica, Gleba Mato Escuro, Piracema	55

Setor Administrativo 6				
Oficina 9	20/jul	Quarta	Parque Aeroporto, Village Park, Jardim Aeroporto, Recanto da Paz, Vilas Badejo, Dourado, Marlim, etc.	73
Setor Administrativo 9				
Oficina 10	23/jul	Sábado	Frade	23
Setor Administrativo 6				
Oficina 11	2/ago	Terça	Parque Atlântico, São José do Barreto.	60
Oficina 12	4/ago	Quinta	Engenho da Praia	74
Setor Administrativo 9				
Oficina 13	6/ago	Sábado	Sana	34
Setor Administrativo 6				
Oficina 14	8/ago	Segunda	Cabiúna, Parque Lagomar, Balneário Lagomar, Santa Rosa, Praia da Cigana, Cidade Nova	66
Setor Administrativo 2				
Oficina 15	11/ago	Quinta	Visconde de Araújo, Sossego do Visconde, Campo Grande, Novo Visconde, Bela Vista, Floriano Neves, Granja Campo Grande, Granja Maria Luíza, Vila Samaria, Ponta do Triângulo, Vila São Jorge, Vilage dos Cavaleiros, Lafe, Reneé Ville.	41
Oficina 16	17/ago	Quarta	Riviera Fluminense- Maringá, Campo D'Oeste, Vilas na Alameda Etelvino Gomes, Parque Francisco Alves Machado.	58
Oficina 17	18/ago	Quinta	Riviera Fluminense - Novo Horizonte, Vilas Cohapet, Sol y Mar, Maenduaara, São Fidélis, Riviera Fluminense, Village Resid. Riviera	37
Oficina 18	22/ago	Segunda	Praia Campista - Loteamento Costa do Sol, Praia Campista e Áreas da Linha, Duque de Caxias.	40
Setor Administrativo 4				
Oficina 19	24/ago	Quarta	Cajueiros - Destilaria, Santa Isabel, Cajueiros, Abílio Moreira de Miranda, Morro do Carvão, Vila Léon Denis e Proletário.	39
Oficina 20	25/ago	Quinta	Centro-São Luiz, Quieróz Mattoso, PioXII	35
Setor Administrativo 1				
Oficina 21	1/set	Quinta	Bairro da Glória, Sossego da Praia, Granjinha, Cancela Preta	46
Oficina 22	15/set	Terça	Cavaleiros - Jardim dos Cavaleiros, Loteamento Glória (Praia), Vivenda da Lagoa, Morada das Garças	31
Oficina 23	20/set	Terça	Granja dos Cavaleiros, Vale Encantado, São Marcos, Novo Cavaleiros, Parque Nova Aurora, Balneário Cavaleiros.	60
Oficina 24	22/set	Quinta	Imboassica, Mirante da Lagoa, Jardim Guanabara	37

Setor Administrativo 8				
Oficina 25	13/out	Quinta	Glicério	46
Setor Administrativo 7				
Oficina 26	15/out	Sábado	Bicuda Grande	29
Oficina 27	15/out	Sábado	Bicuda Pequena	18
Oficina 28	22/out	Sábado	Areia Branca	26
Setor Administrativo 4				
Oficina 29	25/out	Terça	Imbetiba - Parque Valentina Miranda, Parque Siqueira, Imbetiba, Bosque Imbetiba, Beira-mar, Condomínio Hilson Fernandes, Vila dos Atletas, Moreira Taboada, Jardim Viaduto, Áreas do Exército e da Petrobrás	44
Setor Administrativo 1				
Oficina 30	27/out	Quinta	São Marcos	29
Setor Administrativo 8				
Oficina 31	8/nov	Terça	Córrego do Ouro	58
Oficina 32	9/nov	Quarta	Trapiche	50

Quadro 03: Calendário de Oficinas

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

Muitos eventos foram realizados para favorecer a participação social na elaboração do Plano Diretor. Entre eles, é importante citar:

a) II Conferência Municipal das Cidades

A II Conferência Municipal das Cidades – Macaé – RJ foi realizada nos dias 26, 27 e 28 de julho de 2006 no Centro de Convenções Jornalista Irineu Marinho, após ter sido convocada pelo poder executivo através do decreto nº. 104/2005.

Este evento contou com a presença do Prefeito Municipal, Riverton Mussi, com a participação da Equipe da Coordenadoria do Plano Diretor e Secretários Municipais, além de 345 cidadãos representantes dos diversos segmentos da sociedade.

O lema: “ Reforma Urbana: Cidade para todos” , o Tema Geral “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” e o Tema local: “ Construindo o Plano Diretor de Macaé” foram desenvolvidos durante a conferência.

Dentro da programação do evento, foram montadas palestras e debates com temas diversos como segue na tabela abaixo:

Painel: Metodologia de Participação da sociedade na Elaboração do Plano Diretor com ênfase nas Câmaras Temáticas.
Painel: O Plano Diretor de 1990 e Trabalhos Correlatos
Palestra: Contextualização do Município com vistas ao Plano Diretor / Aspectos do Desenvolvimento Econômico e Sócio Cultural de Macaé.
Palestra: Novos Paradigmas da Política Urbana à Luz do Estatuto da Cidade.
Painel: O Projeto Geo – Macaé como instrumento de Gestão.
Palestra: Requalificação urbana – Estratégia do Plano Diretor para a qualidade de vida.
Palestra: Mobilidade Urbana- Garantia no Plano Diretor para a sustentabilidade do trânsito, do transporte e da Acessibilidade.
Palestra: Parcelamento, uso e ocupação do solo: Aspectos Sociais, Ambientais e Urbanísticos
Palestra: Meio Ambiente no contexto do Plano Diretor.
Palestra: Habitação - O desafio municipal e os instrumentos para atender as necessidades e o interesse social
Palestra: Saneamento Ambiental - efluentes, resíduos e contenção de cheias.
Palestra: A Região Serrana e o espaço rural no contexto do Plano Diretor.

Quadro 04: Programação / Temas de Palestras e Debates

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

Assuntos debatidos e principais demandas da Conferência:

- a) Desenvolvimento econômico e sócio-cultural
- b) Meio ambiente
- c) Habitação
- d) Mobilidade Urbana
- e) Saneamento Ambiental
- f) Requalificação Urbana
- g) Região Serrana e Localidades Rurais
- h) Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

Neste último assunto, foi debatido o acelerado processo de desenvolvimento e urbanização ocorrido em Macaé nos últimos 25 anos evidenciado pela necessidade de se construir uma nova ordem urbana, que seja redistributiva e incluyente. Nesse sentido, competia à Câmara propor instrumentos de regulação e gestão territorial, a luz do Estatuto da Cidade, o macrozoneamento e zoneamento urbano e a definição dos parâmetros urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo.

Entre as muitas demandas e objetivos, enumerou-se:

- 1- Impedir a especulação imobiliária da orla marítima e criar parâmetros construtivos mais restritivos com vistas a impedir a perda da qualidade ambiental.
- 2- Elaborar programas de regularização urbanística e fundiária para áreas de interesse social existentes no Município.
- 3 - Implementar ações de fiscalização para evitar o surgimento de novas ocupações irregulares.

b) II Conferência Das Cidades do Estado do Rio de Janeiro

Essa conferência aconteceu no Ginásio do Complexo Esportivo Caio Martins; 30/09, 1 e 2/10/05 – Niterói – RJ.

A II Conferência Municipal de Macaé/RJ elegeu 17 delegados de acordo com a cota do Estado do Rio de Janeiro. E, após vários contatos e reuniões com os mesmos, foram representar o município no Estado do Rio de Janeiro, desempenhando bem as suas funções, seguindo a programação e participando dos grupos de trabalho em defesa das propostas elaboradas na II Conferência Municipal. Tais propostas foram contempladas e sistematizadas no Documento Base da II Conferência das Cidades do Estado do Rio de Janeiro e muitas delas foram aprovadas em Plenária Estadual para a II Conferência Nacional das Cidades.

Cabe citar a participação de 63 municípios do Estado do Rio de Janeiro, bem como a participação no acompanhamento dos trabalhos preparatórios durante seis meses (abril a setembro), quando esteve presente a Prefeitura de Macaé.

c) Projeto "Construindo Macaé para todos"

O Projeto “ Construindo Macaé para todos”, direcionado aos alunos de 5a à 8a séries, teve seu lançamento no dia 18.07 no Centro Macaé de Cultura.

A Coordenadoria do Plano Diretor ao elaborar este Projeto visou estabelecer uma parceria com a Secretaria Municipal de Educação com a finalidade de promover a participação da comunidade escolar no processo de construção do Plano Diretor.

Doze escolas da rede municipal de ensino, situadas em diferentes localidades, foram selecionadas pela Secretaria de Educação, de forma a abranger todo o município.

O objetivo principal deste Projeto foi fazer com que os alunos participassem da elaboração do Plano Diretor, não só informando os problemas e demandas de sua localidade, mas também refletindo sobre as possíveis soluções e apresentando sugestões. Os principais objetivos do projeto eram:

1. Promover a participação da comunidade escolar na construção do Plano Diretor de Macaé.
2. Conscientizar os jovens de que a cidade que queremos habitar é a cidade que devemos construir.
3. Envolver os alunos no processo de construção participativa do Plano Diretor com o objetivo de levantar os problemas e demandas e também motivá-los a refletir sobre as possíveis soluções.

Uma das estratégias de participação era formar grupos de estudo e pesquisa objetivando os seguintes temas:

- a) Mobilidade
- b) Saúde
- c) Habitação
- d) Segurança
- e) Água
- f) Educação
- g) Esporte
- h) Lazer



Foto 03: Lançamento do "Projeto Construindo Macaé para Todos" com alunos de 5ª e 8ª série.

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

d) Cursos de Capacitação

O curso de Capacitação para dirigentes de Associação de Moradores foi realizado nos dias 10 e 11 de junho no auditório do SESI (Serviço Social da Indústria) e contou com a presença de 55 associações de moradores cada uma representada por 3 membros da Diretoria.

A Coordenadoria do Plano Diretor ao propor este curso, objetivou a formação para o exercício pleno da função de dirigente de associação, bem como para o processo participativo de elaboração, acompanhamento, controle e avaliação do Plano Diretor.

Este evento contou com a participação de diversos secretários do governo municipal que através de palestras procuraram explicar o funcionamento da administração pública e quais os mecanismos que os dirigentes das associações de moradores podem se utilizar para melhor exercer suas funções, dentro das perspectivas de integração com a administração pública. Abaixo seguem alguns temas abordados:

Plano Diretor como instrumento de gestão democrática do espaço urbano.
A Administração Pública e o Orçamento Municipal.
Controle Social das Políticas Públicas/ As Associações de Moradores e a participação cidadã
Serviços Públicos: Defesa do consumidor
Serviços Públicos: Transporte Coletivo e a mobilidade urbana. Projeto Macaé Cidadão/Bairro Cidadão
Serviços Públicos: Saneamento- Situação atual e perceptiva.
Serviços Públicos: Corte, poda e plantio de árvores; Combate ao caramujo africano; Fiscalização Ambiental.
Esporte e Lazer: Projetos de inserção comunitária.
Cultura: Projetos de inserção comunitária.
Serviço Social/ Atendimento aos cidadãos
Direitos da Mulher
Serviços de Saúde/Projetos de Atendimento à Comunidade
Serviços Públicos: Coleta e destinação de resíduos.

Quadro 05: Temas dos Cursos para Associação de Moradores

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006



Foto 04: Participação de 55 Associações de Moradores

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

A implantação de uma política de abertura à população funciona como um estimulante para a criação de entidades de defesa dos interesses dos seus bairros e que mantém um canal de reivindicação junto ao poder público. Desse modo, o governo

exerce uma tarefa de organização popular e com isso não se apresenta como antagonista dos movimentos comunitários mas sim, como referencial para as suas reivindicações (SILVA, 2003, p. 307).

e) Curso Ministério das Cidades

Nos dias 7 e 8 de Julho a Coordenadoria do Plano Diretor juntamente com o Ministério das Cidades promoveu a Oficina Regional de Multiplicadores – Plano Diretor Participativo, com a finalidade de capacitar as pessoas que receberam a responsabilidade de elaboração do Plano Diretor nos municípios fluminenses das regiões Norte, Noroeste e Baixada Litorânea. A oficina foi realizada no Auditório da Guarda Municipal e contou com 70 participantes, representantes de 18 municípios da região.

A oficina foi composta de cinco módulos divididos em dois dias. No primeiro dia, o diretor de Planejamento Urbano do Ministério das Cidades, Benny Schasberg, falou sobre: “Um novo conceito e uma nova metodologia de Plano Diretor”; Conteúdo básico do Plano Diretor Participativo” e do “Processo de elaboração e implementação do Plano Diretor”.

No segundo dia, a arquiteta da Secretaria de urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro, Rose Compans, falou sobre “ Gestão Social da Terra” e Inclusão Territorial e Instrumentos de Regularização Fundiária Sustentável”. Este evento de caráter nacional, sediado e mobilizado pelo município de Macaé, atendendo a uma solicitação de parceria com o Núcleo Estadual de Campanha do Plano Diretor Participativo-RJ do Ministério das Cidades, veio cooperar com o desenvolvimento dos Planos Diretores dos municípios vizinhos.

f) Reunião com Conselhos Municipais

No dia 31 de agosto, a Coordenadoria Geral do Plano Diretor promoveu um encontro com os Conselhos Municipais visando além de estabelecer a aproximação entre os próprios conselhos, motivá-los a participar da elaboração da Lei do Plano Diretor.

A finalidade da reunião foi apresentar o que é o Plano Diretor, a metodologia de trabalho e quais demandas podem constar da nova Lei. Este evento contou com a presença de 28 representantes dos diversos Conselhos.

g) Câmaras Temáticas

As Câmaras Temáticas constituíram grupos de discussão sobre os principais temas que o Plano Diretor de Macaé abordou onde cada tema teve um coordenador. Cada grupo foi responsável pela elaboração de um diagnóstico e a proposição de diretrizes que subsidiaram a elaboração do Plano Diretor. Os temas estão demonstrados no quadro abaixo:

Câmaras Temáticas
Desen. Econômico e Sócio Cultural
Meio Ambiente
Parcelamento, uso e ocupação do solo
Habitação
Mobilidade Urbana
Saneamento Ambiental
Requalificação Urbana
Região Serra e Localidades Rurais
Turismo
Sistemas Integrados de Gestão

Quadro 06: Temas discutidos nas Câmaras Temáticas

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

As Câmaras Temáticas foram compostas por representantes de órgãos governamentais e dos diversos segmentos da sociedade. As inscrições para participar das Câmaras Temáticas foram abertas ao público durante a II Conferência das Cidades – etapa Municipal (26, 27 e 28 de julho) e encerradas em outubro com um total de 204 inscritos.



Foto 05: Câmaras Temáticas

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

As Câmaras Temáticas surgem como um dos principais instrumentos da Prefeitura para fazer com que haja uma maior discussão dos rumos da cidade como um todo (SILVA, 2003, p. 323).

h) Audiências Públicas

A primeira Audiência Pública, com o tema "Política Municipal de Habitação de Interesse Social" aconteceu no dia 27/04/2006 na Câmara dos Vereadores e contou com 144 participantes.



Foto 06: Primeira Audiência Pública

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

A segunda Audiência Pública, com o tema "Apresentação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor" foi dividida em parte I e II; onde no dia 11/09/2006 foi a primeira parte acontecida no Teatro Municipal com 204 participantes. A segunda parte aconteceu no dia 19/09/2006, com 121 participantes, no Paço Municipal.



Foto 07: Segunda Audiência Pública

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

i) Eventos Diversos

Durante a elaboração do Plano Diretor do ano de 2006 muitos foram os eventos e reuniões:

- 1- Reunião com alunos do curso de Direito da UNESA- Macaé (Universidade Estácio de Sá)
- 2 - Curso de Aplicação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade e Monitoramento da Implementação do Plano Diretor
- 3 - Participação no I Encontro com Presidentes de Associações de Moradores
- 4- Reunião com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID
- 5- Participação no III Fórum Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Macaé
- 6 - Oficinas de Trabalho
- 7- Lançamento Projeto Escola Técnica Rural
- 8 - Apresentação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor aos Delegados dos Setores Administrativos
- 9 - Apresentação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor as Assistentes Sociais e Conselhos Municipais
- 10 - Apresentação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor aos Vereadores Municipais
- 11- Apresentação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor a Comissão do Plano Diretor
- 12 - Apresentação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor a Agenda 21
- 13 - Jornada de Qualificação Profissional – Gestão Social no Espaço das Políticas Públicas
- 14 - Entrega do Anteprojeto de Lei à Câmara dos Vereadores
- 15 - Votação do Projeto de Lei do Plano Diretor

A metodologia das reuniões é bastante interessante porque disponibiliza uma série de informações às quais a maioria da população não tem acesso (SILVA, 2003, p. 325).



Foto 08: Entrega do Anteprojeto de Lei à Câmara dos Vereadores em 26/09/2006

Fonte: Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé. Ano de 2006

Durante toda a elaboração do Plano Diretor, o jornal local assim como site da Prefeitura noticiavam os trâmites de muitos eventos que aconteciam:

“Nesta quarta-feira (23), às 17h, a equipe da Coordenadoria Geral do Plano Diretor (Cogeplad), realiza uma Oficina de Trabalho com cerca de 130 delegados, eleitos nas 38 oficinas de mobilização que aconteceram ano passado em diversas partes do município. Nesse encontro, a Cogeplad apresentará o Anteprojeto de Lei do Plano Diretor aos representantes das comunidades e da Agenda 21 local. O encontro será na sede da prefeitura, no Paço Municipal.

Até chegar a ser um anteprojeto de Lei, o Plano Diretor de Macaé passou por várias etapas. Quando a Cogeplad foi implantada, no início do governo do prefeito Riverton Mussi, em janeiro de 2005, a equipe técnica fez um levantamento minucioso do município, junto às secretarias e in loco. Depois do seu lançamento, na praça Washington Luiz, em 14 de maio, foram iniciadas as Oficinas de Trabalho. De junho a novembro de 2005, foram realizadas 32 oficinas com o objetivo de ouvir todas as comunidades do município.

Do Sana ao Mirante da Lagoa, passando pelo Lagomar, Areia Branca, Aroeira, Botafogo, Morro de São Jorge, entre outros. A equipe da Cogeplad esteve em praticamente todos os lugares de Macaé. Nessas oficinas, ouvimos os anseios e discutimos com as comunidades os principais problemas da nossa cidade. Em cada oficina foram escolhidos delegados que nesta quarta, discutem o anteprojeto de Lei do Plano Diretor -, explica Hermeto Didonet, coordenador do Plano Diretor.

Na quinta-feira (24), às 9h, também no Paço Municipal, será a vez dos Conselhos Municipais de Assistência Social conhecerem o Anteprojeto do Plano Diretor. Estão incluídos nesse grupo, os conselhos do Idoso, dos Portadores de Deficiência, da Criança e do Adolescente, do Trabalho e dos Direitos da Mulher.

O Anteprojeto do Plano Diretor também será apresentado ao Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Em setembro, será levado à audiência pública, com a presença de todos os segmentos sociais e autoridades municipais, e posteriormente, entregue ao prefeito e ao Legislativo novamente. A previsão é que a última audiência pública no Legislativo para a aprovação da lei do Plano Diretor aconteça no início de outubro.”

Notícia extraída do site da Prefeitura de Macaé

22/08/2006 17:05:25 - Jornalista: Catarina Brust

É notório que o Plano Diretor do ano de 2006 foi um marco de gestão participativa da cidade de Macaé, tendo ampla participação social e engajamento do poder público, sendo relevante destacar que esse processo de participação e a coleta de informações, pelo menos teoricamente, ajudam a quebrar o sentimento de impotência que se abate sobre as pessoas diante de assuntos que não dominam. Diante da ideia de que nada pode fazer ou de que fazer não é sua tarefa, a tendência do indivíduo é isolar-se e manter-se afastado do processo de discussão. Portanto, é necessário chamar a atenção para as desvantagens ou limitações da participação, onde a participação é sempre parcial. Não se pode almejar uma participação ampla e irrestrita para todos os cidadãos de alguma localidade³⁰. No entanto, é preciso de que dentro de cada um nasça a convicção de que é justo e possível participar para que depois venha automaticamente o desejo de participação, sobretudo para os mais injustiçados (SILVA, 2003, p. 303).

Para Rech; Rech (2010, p. 257), o Plano Diretor deve ser um processo de construção permanente, cuja perfeição nunca se conclui, devendo estar em constantes revisões, pois tudo o que ocorre no presente tem aplicações no que pode suceder no futuro. O aperfeiçoamento do processo, na Secretaria de Planejamento dos municípios, é

³⁰ Aqui, faz-se alusão à noção empregada por Rousseau de que a democracia plena não é passível de acontecer em grandes extensões territoriais, posto que não seria possível reunir todos na praça pública para deliberar sobre os assuntos pertinentes à vida social.

garantia de segurança jurídica e melhores resultados. Nesse sentido, alicerçados pelo conhecimento e experiência, entende-se que o processo de elaboração do Plano Diretor deve estar assegurado na própria Lei Orgânica (RECH; RECH, 2010, p. 257).

3.4 Planejamento para quê e para quem?

O planejamento urbano surgiu como um instrumento de política para enfrentar as transformações sociais, políticas e econômicas derivadas da emergência da sociedade de base urbano-industrial. A crescente urbanização da população e o significativo crescimento demográfico de algumas cidades tornaram necessários políticas públicas de controle do uso do solo urbano, programas habitacionais e demais infra-estruturas urbanísticas. A intensificação do processo de urbanização da população levou o planejamento urbano a passar a ser identificado com a necessidade de propor soluções que permitissem o ordenamento do solo em cidades em contínuo crescimento, especialmente em algumas grandes cidades, que atravessavam um rápido processo de metropolização (SANTOS, 2005, p.3, 5).

Para Villaça (1989, Apud Maricato 2000, p.174), o planejamento urbano é encarnado numa idéia - hoje nada clara - de plano diretor e passa a ser admitido a priori como algo bom, correto e necessário em si. Adquire - no plano da ideologia - uma incrível credibilidade e autonomia, principalmente se lembrarmos que, a rigor, nas décadas de 1980 e 1990, os urbanistas mais atuantes já não sabem o que é um plano diretor, tamanha é a controvérsia entre eles. A ideologia, entretanto, encarregou-se de fazer com que os leigos não só saibam o que é um plano diretor como também lhe atribuam poderes verdadeiramente mágicos.

Segundo Souza (2003, p. 120),

Diante desse resultado, pareceu restar, como opção, concentrar os esforços em uma tentativa de converter os Planos Diretores Municipais em meios de promoção da reforma urbana, mediante a previsão de instrumentos e mecanismos capazes de contribuir para o atingimento dos objetivos da reforma. Paralelamente mas sem alarde e deve-se dizer, sem grande força, buscou-se regulamentar os dois capítulos da Constituição por meio da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano

(mais conhecida como Estatuto da Cidade), somente aprovada em meados de 2001, após onze anos (!) de tramitação no Congresso Nacional.

Conforme afirma Rech; Rech (2010, p. 266), o projeto de cidade não pode ficar apenas restrito ao Plano Diretor. Há necessidade de detalhamentos, que deve ser feito através das demais leis municipais, como Lei do Parcelamento do Solo, Código de Obras, etc. Mas questões como saneamento básico, especialmente com vistas assegurar o abastecimento de água na cidade, para as presentes e futuras gerações, importa serem diagnosticadas quanto ao potencial de manancial hídrico existente no município e quais as providências legais que devem ser tomadas para a sua preservação e distribuição. São planos setoriais que devem ser elaborados obrigatoriamente e transformados em lei.

E por fim, o Estatuto da Cidade, no seu Art.4º, inciso III, define os instrumentos legais e gerais de planejamento urbanístico municipal:

- a) Plano Diretor;
- b) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) Zoneamento ambiental;
- d) Plano plurianual;
- e) Diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) Gestão orçamentária participativa;
- g) Planos, programas e projetos setoriais;
- h) Planos de desenvolvimento econômico e social.

Sendo assim, a sociedade espera que o poder público intervenha na organização das cidades e melhore suas condições de reprodução. "Falta planejamento urbano", reclama a imprensa, fazendo eco às expectativas da população a propósito da crise da moradia popular; da ineficiência dos transportes urbanos; da falta de saneamento e do tratamento do lixo urbano; do recrudescimento da violência urbana, etc (SANTOS, 2005, p.1).

No entanto, a efetividade e legitimidade do Plano Diretor dependem muito do processo de construção. É necessário que a realidade fática seja transportada para dentro do processo, e que essas informações sejam fielmente transformadas em normas. O processo de elaboração do Plano Diretor é a segurança e a certeza de um bom resultado. Por isso, o processo de planejamento é mais importante do que o próprio plano, pois implica a tomada de decisões efetivas, legítimas, com vistas à segurança

jurídica do futuro da cidade, com desenvolvimento sustentável, menores riscos ambientais, mais qualidade de vida, cidadania e dignidade das pessoas. É preciso planejar de forma eficiente, para garantir a efetividade dos resultados (RECH; RECH, 2010, p. 256 - 257).

O outro aspecto central do Plano de Ação é o controle urbanístico ou a chamada fiscalização do uso e da ocupação do solo. Ele está na essência da implementação de qualquer plano. É o poder de polícia³¹ sobre o uso e ocupação do solo que garante a ocupação não predatória do território e impede o descumprimento das normas propostas. Não há compromisso entre os Planos Diretores (normativos) e o controle urbanístico, como é frequente não haver relação entre as equipes técnicas de planejamento e as de fiscalização, que deveriam garantir o cumprimento das leis de uso e ocupação do solo. Verifica-se aí a distância entre quem pensa a cidade e quem a operacionaliza. O Plano de Ação deve incorporar o controle urbanístico como uma questão central e rever completamente os procedimentos de fiscalização, expressiva fonte de corrupção nas cidades (MARICATO, 2000, p.182).

Hoje, o planejamento urbano está deixando de ser uma política tecnocrática, de responsabilidade exclusiva do estado, para se identificar com um processo político no qual participam os atores sociais. Esta mudança, no entanto, é percebida como ineficácia do poder público em controlar a expansão urbana. Mas é preciso considerar que esta expansão está muito concentrada em algumas cidades de médio e grande porte, nas quais a participação de pobres vem crescendo proporcionalmente mais na população urbana. Este fenômeno suscita o agravamento das tensões sociais que se manifestam nas cidades, demandando maior controle público sobre o território, o que se choca com as políticas de reforma do estado. Nestas condições, o planejamento urbano tem sido colocado em xeque, bem como tem sido questionado quanto a quem se dirige: à parcela da população que vive em áreas urbanas regulares ou a toda a população, aí incluído o crescente número de pobres, que vivem em áreas jurídicas e urbanisticamente irregulares (SANTOS, 2005, p. 2).

De acordo com Silva (2003, p. 323), com a possibilidade de participação mais ampla, a cidade vê surgir em meio ao novo processo de emergência de grupos de pessoas que se unem em defesa de assuntos e/ou obras específicas de suas comunidades e que representam uma nova modalidade de organização e uma nova esfera de representação de interesses fora dos modelos tradicionais.

³¹ Vide página 19

É ainda evidente que para que possamos obter êxito na implementação de políticas participativas, a capacidade de investimento da administração é fundamental para o processo, já que nada adianta (manutenção da participação dos moradores no processo) todo um processo de consulta e deliberação que não se materialize. Sem capacidade de investimento que garanta a realização das decisões tomadas pela sociedade civil (principal fator de mobilização popular e de credibilidade do poder público junto aos participantes do processo), tende-se a uma descrença e conseqüente desmobilização das pessoas em torno das políticas implementadas, o que implica seu insucesso e muitas vezes o fim das mesmas (SILVA, 2003, p. 305).

Quanto a Lei 076/2006 - Plano Diretor da Cidade de Macaé, a gestão democrática e participativa perpassa todo o texto. São mencionados 15 conselhos municipais e fundos correspondentes, além de conferências relacionadas às políticas setoriais:

CONSELHOS MUNICIPAIS CITADOS NO PLANO DIRETOR	
1	Conselho Municipal de Assistência Social
2	Conselho Municipal da Cultura
3	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
4	Conselho Municipal dos Desportos
5	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
6	Conselho Municipal dos Direitos de Pessoa com Deficiência
7	Conselho Diretor de Políticas Públicas de Macaé
8	Conselho Municipal de Educação
9	Conselho Municipal do Idoso
10	Conselho Municipal de Meio Ambiente
11	Conselho Municipal de Mobilidade
12	Conselho Municipal de Pesca
13	Conselho Municipal de Saúde
14	Conselho Municipal do Trabalho
15	Conselho Municipal de Turismo

Quadro 7: Conselhos Municipais - Plano Diretor de Macaé - 2006

Fonte: BIASOTTO, Rosane. Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos: Lei Complementar nº 076/2006. Rio de Janeiro, 2006.

Diante desse quadro, é interessante compreender o que se passou com o planejamento urbano e quais atores intervêm no ordenamento urbano da cidade de Macaé. Avalia-se que o planejamento mantinha o foco no poder público, já que esse era o ator protagonista do planejamento urbano em seus primórdios mas perdeu condições políticas e financeiras de se manter como condutor desse processo.

Para Rech; Rech (2010, p. 254) a eficiência das leis está nos resultados concretos obtidos, que são medidos mediante metas estabelecidas, acompanhadas e avaliadas. A administração pública não consegue medir a eficiência, porque não tem como prática estabelecer metas e cobrar resultados. Portanto, a eficiência tem como instrumento os atos dos agentes públicos, no incremento das políticas definidas por lei.

Sendo assim, após breve análise do Plano Diretor de 1991 e do Plano Diretor de 2006 sob o aspecto da participação popular e atores que participaram deste processo, é interessante destacar quais as mudanças mais visíveis entre um Plano e outro no que se refere aos assuntos tratados e ainda quais as mudanças na legislação ao que se refere ao uso e ocupação do solo, conforme um dos objetivos da presente Dissertação de Mestrado.

Nota-se uma mudança de prioridades onde até mesmo o "aspecto participação social" foi incluído como capítulo do Plano Diretor do ano de 2006. Por isso, além de ser bem primário o PDM de 1991 mobiliza menos atores e a participação popular é praticamente nula.

Enquanto isso, o Plano do ano de 2006 é amplo e abrangente. Estabelece uma série de diretrizes para os diversos setores da administração municipal. As diretrizes que tratam do desenvolvimento econômico pretendem integrar e harmonizar objetivos que vão desde a afirmação do Município com pólo nacional de produção energética, até outros objetivos específicos que associam arranjos produtivos locais, proteção ambiental; atividades rurais, atividades turísticas, articulação com municípios vizinhos, economia solidária e etc. São muitas orientações que se sobrepõem sem deixar muito claro qual seriam as prioridades para o desenvolvimento urbano nos próximos 10 anos (BIASOTTO, 2006, p. 2).

Sobre a Política Urbana do Município, de acordo com o artigo 8º do Capítulo III do Plano Diretor do ano de 2006, temos os seguintes objetivos:

É objetivo da Política Urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar equânime de seus habitantes mediante ações que visem:

- I** - recuperar para a coletividade a valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público;
- II** - racionalizar o uso da infra-estrutura instalada, inclusive sistema de saneamento básico, viário e transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade e completando sua rede básica;
- III** - promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- IV** - reduzir os deslocamentos entre a habitação e os locais de trabalho, de abastecimento, de educação e de lazer;
- V** - incorporar a iniciativa privada no financiamento dos custos de urbanização e da ampliação e transformação dos espaços públicos do Município, quando for de interesse público e subordinado às funções sociais da cidade;
- VI** - preservar, proteger e recuperar o meio ambiente e a paisagem urbana.
- VII** – cumprir as funções sociais do Município de Macaé, tais como:
 - a)** proporcionar condições gerais para melhor habitar e desempenhar atividades econômicas e sociais e o conseqüente pleno exercício da cidadania;
 - b)** garantir qualidade ambiental e paisagística;
 - c)** facilitar a mobilidade com deslocamento e acessibilidade com segurança e conforto para todos, priorizando o transporte público coletivo;
 - d)** criar pontos de atratividade, com a implantação de novos e fortalecimento dos atuais equipamentos de turismo, eventos e negócios;
 - e)** prover infra-estrutura básica;
 - f)** prover e operar com eficácia os serviços de utilidade pública.
 (Lei Complementar nº 076/2006, Capítulo III “Da política Urbana do Município, Art.8º)

Entre uma série de aspectos extremamente abrangentes temos ainda, no Art.9º do Capítulo III do Plano Diretor do ano de 2006, diversas diretrizes que a política urbana deve obedecer. Destaca-se entre elas:

- VII** - promover a ordenação e controle do uso do solo, de forma a combater e evitar:
 - a)** a proximidade ou conflitos entre usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - b)** o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana;
 - c)** a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
 - d)** a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não-utilização;
 - e)** a deterioração das áreas urbanizadas e os conflitos entre usos e a função das vias que lhes dão acesso;
 - f)** a poluição e a degradação ambiental;
 - g)** a excessiva ou inadequada impermeabilização do solo;
 - h)** o uso inadequado dos espaços públicos;
 - i)** a invasão e ocupação de forma irregular de áreas públicas e ou de preservação permanente.

(Lei Complementar nº 076/2006, Capítulo III “Da política Urbana do Município, Art.9º)

A reprodução dos trechos acima pretende demonstrar o quanto o Plano Diretor de 2006 é abrangente para ser avaliado em relação a sua estratégia de desenvolvimento, absorvendo um conjunto infinito de orientações. Além disso, o Plano remete muitas definições necessárias à aplicação de instrumentos de ordenamento e controle do uso do solo para leis municipais específicas a serem elaboradas no prazo de 1 (um) ano. Ou seja, é um Plano que também cita a importância de prazos a serem cumpridos.

Considere ainda a comparação e análise, dos PDM 1991 e 2006, quanto à estrutura dos mesmos:

ABORDAGEM	PDM 1991	PDM 2006
Disposições Preliminares	Agradecimento do prefeito Sylvio Lopes Teixeira e apresentação do PDM falando da sua obrigatoriedade de elaboração pelo poder público municipal, segundo a Constituição Federal de 1988.	Faz referência à legislação que regulamenta o Plano Diretor Municipal: art.182,§1º, da Constituição Federal; Lei Orgânica do Município de Macaé e às disposições constantes da Lei Nacional nº 10.257 de Julho de 2001, o Estatuto da Cidade.
Plano Diretor	Resumido muito sucintamente, fala de como aconteceram as primeiras etapas para se pensar o início do planejamento dentro da cidade de Macaé, onde poucos dados foram realmente documentados.	Já com estrutura de lei, introduz parâmetros da política urbana da cidade de Macaé e fala, com o olhar da Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade, sobre a função social da propriedade urbana.
Características Gerais da Cidade de Macaé	Sucintamente conta a história do surgimento da cidade de Macaé, seus fundadores e primórdios do crescimento da cidade. Menciona aspectos da paisagem, características dos primeiros bairros e realidade da cidade. Por último fala sobre as vocações da cidade e aponta objetivos, diretrizes e metas para crescimento dessas áreas.	Inicia-se, claramente, a se falar das políticas públicas para as diversas áreas do município e aponta meios para o desenvolvimento das mesmas.
	Resumidamente fala da infraestrutura	Apresentando mapas, fala da

Estruturação Urbana	urbana citando seus componentes de maneira um pouco mais isolada uns dos outros. Introduce parâmetros para o parcelamento do solo rural e urbano, assim como para o planejamento e administração municipal.	estrutura da cidade com melhor precisão. Dita parâmetros para a revisão da legislação de uso e ocupação do solo que até então, era muito primária e sucinta. Apresenta os instrumentos da política urbana para o desenvolvimento urbano da cidade assim como dos instrumentos de regularização fundiária, instigando uma gestão mais democrática.
Gestão Democrática	Apenas lista e descreve os diversos Programas Especiais de Ação Imediata vinculados às diversas áreas de desenvolvimento do município, citando alguns objetivos e propostas. Nota-se, através da leitura do texto, que alguns dos programas ainda seriam implantados e que a gestão é mais centralizada.	Inicia-se a fala sobre uma gestão mais democrática do Plano Diretor, do sistema de planejamento urbano e da participação social na gestão das políticas públicas da cidade de Macaé (audiências, plebiscito e iniciativa popular). Inicia-se o discurso de uma política descentralizada.
Disposições Finais	Apresenta conclusão acompanhada das referências bibliográficas, nome dos participantes do PDM e anexo do projeto piloto de ação imediata para o bairro Malvinas.	Estabelece prioridades e prazos para a execução e cumprimento, pelo poder público municipal, quanto ao orçamento participativo, desenvolvimento sócio econômico, entre outros. Apresenta mapas como anexos e por fim a assinatura do prefeito Riverton Mussi Ramos.

Quadro 08: Quadro comparativo e análise quanto à estrutura dos PDM 1991 e 2006.

Fonte: PDM da cidade de Macaé - 1991 e 2006, organizado pela autora deste trabalho.

É relevante destacar que uma das importantes diferenças entre ambos os Planos Diretores, é que o Plano de 2006 traz melhor relação com o orçamento municipal, ou seja, o plano define prioridades de investimentos, relacionando-as ao ciclo de elaboração orçamentária subsequente (Vide tabela 8, “Disposições Finais”).

O Plano mostra a necessidade de integrar os orçamentos setoriais e futuros planos plurianuais às diretrizes do Plano Diretor. No Título IV “Da Gestão Democrática do Plano Diretor”, Capítulo I “Da Gestão Democrática do Sistema de Planejamento Urbano”, o Art. 219 destaca:

O Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual do Município incorporarão e observarão as diretrizes e prioridades estabelecidas neste Plano Diretor, devendo seu conteúdo ser analisado em

audiência pública especialmente convocada para tal desiderato em ocasião anterior à sua votação pelo Poder Legislativo Municipal.
(Lei Complementar nº 076/2006, Título IV, Art.219º)

Nas “Disposições Gerais e Transitórias”, o Art. 243 enfatiza:

Ficam estabelecidas as seguintes prioridades e prazos para execução e cumprimento pelo Poder Público Municipal:

I - quanto ao orçamento participativo:

a) criar e implementar orçamento participativo, onde seja assegurado que cada setor da sociedade, por meio de seus representantes, busque a defesa de seus interesses e o atendimento de suas necessidades ao longo do processo de elaboração do orçamento anual, através de discussões, audiências públicas e debates, onde sejam fixadas as prioridades do gasto local, conforme a previsão da receita do Município, dentro do prazo de 1 (um) ano contado do início da vigência desta Lei.

II - quanto ao Desenvolvimento Sócio Econômico:

b) criar Lei municipal, dentro dos limites de suas atribuições constitucionais, que disciplinará o fundo municipal dos *royalties*, em consonância com as diretrizes gerais previstas no artigo 31 deste Plano Diretor, que será constituído obrigatoriamente de duas partes: a primeira parcela, permanente, que não pode ser gasta, a não ser com a autorização da maioria absoluta dos votos do Poder Legislativo municipal; a segunda parcela, que será formada pela renda auferida através de investimentos da parte principal, e de reinvestimentos dos lucros obtidos, dentro do prazo de 1 (um) ano contado do início da vigência desta Lei;
(Lei Complementar nº 076/2006, Título V, Art.243º)

Abaixo segue quadro onde se verifica os diversos prazos citados na Lei Complementar nº 076 /2006:

PRAZOS DEFINIDOS NAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS						
OBJETOS DE ATENÇÃO	120 DIAS	6 MESES	1 ANO	18 MESES	2 ANOS	TOTAL
Novas Leis Municipais	-	-	17	-	4	21
Revisão de Leis Municipais	-	1	4	1	1	7
Estruturação dos Sistemas de Planejamento	-	-	2	-	-	2
Criação e Implementação do Orçamento Participativo	-	-	1	-	-	1
Elaboração dos Planos Regionais na Macroárea de Uso Sustentável	-	-	-	-	1	1
Elaboração do Plano de Mobilidade	-	-	1	-	-	1
Implementação da Imprensa Oficial de Nível Municipal	-	-	-	1	-	1
Instituição dos Planos de Alinhamento	-	-	1	-	-	1
Organização do Fundo Municipal	-	1	-	-	-	1
Promoção do Plano de Arborização	1	-	-	-	-	1
TOTAL	1	2	26	2	6	37

Quadro 09: Quadro Prazos Definidos nas Disposições Transitórias - Plano Diretor de Macaé - 2006

Fonte: BIASOTTO, Rosane. Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos: Lei Complementar n° 076/2006. Rio de Janeiro, 2006.

Quanto ao uso e ocupação do solo, as mudanças na legislação são extremamente visíveis ao verificarmos os pontos centrais que impactam ao ordenamento do solo urbano, conforme segue a tabela abaixo:

PDM 1991	PDM 2006
PARCELAMENTO DO SOLO RURAL E URBANO	URBANIZAÇÃO E USO DO SOLO
<p>Macrozoneamento do território</p> <p>O macrozoneamento é aqui entendido como o estudo global, a nível de diagnósticos e propostas, do parcelamento, uso e ocupação do solo de todo o território municipal. Para realizar este Plano foram propostos levantamentos aerofotogramétricos para se proceder às investigações de campo e à identificação dos parcelamentos, usos e ocupações, sendo apoio para o processo permanente de planejamento e à estruturação do cadastro fundiário. Este diagnóstico ajudaria na elaboração das normas e leis disciplinares do parcelamento, uso e ocupação do solo garantindo que os limites da área urbana estivessem contidas nas leis e normas criadas.</p>	<p>Art.87- São objetivos das políticas públicas para a urbanização e uso do solo:</p> <p>I - Orientar os vetores de crescimento do Município observando as tendências espontâneas e as fragilidades ambientais;</p> <p>II - promover a diversificação e integração de usos compatíveis de modo a reduzir os deslocamentos da população e favorecer a boa circulação no sistema viário;</p> <p>III - estimular a implantação espacialmente equilibrada de atividades que promovam ou ampliem o acesso ao trabalho e renda, favorecendo a promoção da dinâmica econômica;</p> <p>IV - promover a distribuição de usos e a intensificação do aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar sua ociosidade ou sobrecarga e otimizar os investimentos coletivos;</p> <p>V - estimular a reestruturação e requalificação de áreas que sofreram processo de degradação urbana;</p> <p>VI - estimular a urbanização e qualificação de áreas de infra-estrutura básica incompleta e com carência de equipamentos sociais;</p> <p>VII - garantir o direito à moradia e à inclusão territorial, como forma de superar a dualidade existente entre as cidades formal e informal;</p> <p>VIII - garantir o acesso de todas as pessoas às edificações, aos espaços coletivos e equipamentos urbanos, priorizando as pessoas com deficiência;</p> <p>IX - coibir o surgimento de assentamentos irregulares e a prática de construção e uso irregular das edificações;</p> <p>X - garantir a efetiva participação da sociedade civil na implementação das diretrizes definidas nesta lei.</p>
<p>Zoneamento das áreas urbanas dos distritos</p> <p>O zoneamento é por este PDM compreendido como uma legislação específica das áreas urbanas, contendo o mapeamento completo da estrutura física dos núcleos urbanos de Carapebus, Ubás, Córrego do Ouro, Glicério, Óleo, Trapiche, Frade, Cachoeiro de Macaé e outras localidades. Deveria identificar o arruamento, a qualificação da pavimentação, a ocupação do solo, quantificando e qualificando os vazios urbanos existentes, as praças e outras informações físicas e pertinentes ao entendimento das referidas estruturas urbanas. Esta legislação visou conter as regras básicas de parcelamento, uso e ocupação do solo das áreas urbanas dos distritos e mapeamento que subsidiaria a elaboração das leis ou normas urbanas capazes de orientar e disciplinar</p>	<p>Art. 88 – São diretrizes gerais das políticas públicas para Urbanização e Uso do Solo:</p> <p>I - implementar estratégias de ordenamento territorial que induzam o desenvolvimento urbano de forma gradativa em direção ao interior do território municipal (vetor noroeste), observando as características locais e às necessidades de adensamento;</p> <p>II - restringir a expansão de área para uso industrial na direção do vetor sudoeste (Imboassica) e fomentar o vetor nordeste (Cabiúnas);</p> <p>III - integrar a implantação de projetos viários ao processo de expansão urbana, garantindo o equilíbrio no acesso à infra-estrutura e serviços urbanos;</p> <p>IV- controlar o adensamento construtivo em áreas com infra-estrutura viária saturada ou em processo de saturação;</p> <p>V - promover o adensamento construtivo e populacional em áreas com capacidade de suporte da</p>

<p>essas áreas do território municipal.</p>	<p>infra-estrutura instalada; VI - desenvolver e consolidar um sistema de centros de bairro com a dinamização de serviços, cultura e infra-estrutura, especialmente em áreas de urbanização precária ou em desenvolvimento; VII - implantar projetos que valorizem a paisagem natural e melhorem a qualidade do meio ambiente urbano; VIII - assegurar espaços urbanos para convívio e lazer, sobretudo espaços verdes e ao ar livre; IX - estabelecer normas específicas de uso e ocupação do solo para proteção dos recursos naturais em áreas de mananciais e bacias hidrográficas, especialmente para as faixas de domínio dos cursos d'água; X - promover a diversificação de padrões arquitetônicos; XI - contribuir para melhoria da qualidade ambiental, por meio do estabelecimento de parâmetros urbanísticos que minimizem os problemas de drenagem e ampliem as condições de iluminação, aeração, insolação e ventilação das edificações; XII - garantir a acessibilidade das edificações, logradouros e espaços de uso público e coletivo, de forma a evitar ou remover barreiras físicas às pessoas com deficiência; XIII - promover a regularização urbanística e fundiária de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, incorporando-os à estrutura urbana formal, respeitado o interesse público e o meio ambiente; XIV - criar e implementar um sistema de fiscalização integrado, que torne eficaz a ação dos diferentes órgãos governamentais envolvidos; XV - rever, simplificar e consolidar a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo de modo a adequá-la à diversidade das situações atuais e assegurar a universalização do seu conhecimento, aplicação e fiscalização; XVI - aprimorar o sistema de informações georreferenciados, com dados sobre parcelamento, uso do solo e edificações para subsidiar a gestão do uso e ocupação do solo; XIV - estabelecer parcerias com as universidades, órgãos de classe e associações profissionais, visando apoiar o Poder Público Municipal no controle do uso e ocupação do solo.</p>
<p>Zoneamento da área urbana da sede – Macaé</p> <p>Nessa etapa o texto alerta que o zoneamento exigirá o mapeamento completo da estrutura urbana, com a indicação de todo o sistema de vias, praças, vazios urbanos, a ocupação e densidade (mapa de cadastro físico), o uso e as tipologias construtivas, contendo também os marcos paisagísticos que compõem o conjunto da estrutura urbana.</p>	<p>Das Disposições Preliminares para Revisão da Legislação de Uso e Ocupação do Solo</p> <p>Art. 166 - O território do Município será ordenado por meio do parcelamento, uso e ocupação do solo para atender às funções econômicas e sociais da cidade e dos núcleos urbanos, compatibilizando desenvolvimento urbano, sistema viário, condições ambientais, oferta de transporte coletivo, saneamento básico e demais serviços urbanos.</p> <p>Art. 167 - As Leis de Parcelamento do Solo e Zoneamento a serem revisadas deverão considerar a seguinte classificação de zonas urbanas e setores especiais:</p> <p>I - Zonas Residenciais; II - Zonas de Uso Diversificado; III - Zonas Industriais; IV - Zonas de Uso Especial;</p>

	<p>V - Zona de Expansão Urbana; VI - Zonas de Especial Interesse Ambiental; VII - Zonas de Especial Interesse Social; VIII - Setores Especiais Urbanos; IX - Setores Especiais Viários.</p> <p>A delimitação das zonas e setores descritos neste Capítulo, bem como os parâmetros e índices urbanísticos serão estabelecidos na revisão da legislação de uso e ocupação do solo, conforme prazos e condições estabelecidas nas disposições transitórias desta Lei.</p>
<p>Leis e Normas urbanas que disciplinam o parcelamento, uso e ocupação do solo</p> <p>Menciona que a qualidade do espaço urbano depende de padrões adequados de adensamento, da distribuição equilibrada das funções da cidade; de regras corretas na permissão das construções na área urbana; de orientação técnica correta para uma melhor qualidade construtiva e melhores padrões espaciais na arquitetura urbana, de forma compatível com o meio ambiente, neste caso, entendido como meio construído e meio ambiente natural. Uma das metas à serem alcançadas seria a implementação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de acordo com o disposto na Lei Orgânica do Município.</p>	<p>Art. 180 - Para orientar o crescimento e adensamento urbano, a malha viária de Macaé deverá estar integrada ao uso do solo e ao sistema de transporte, constituindo o suporte físico de circulação da cidade, a partir da seguinte hierarquia: I - Vias de Trânsito Rápido; II - Vias Arteriais; III - Vias Coletoras; IV - Vias Locais.</p>
<p>Situação Fundiária</p> <p>Ressalta sobre as grandes propriedades nas áreas de restinga e nas baixadas do entorno do Rio Macaé e sobre o quadro de tipologias de parcelamento que veio se alterando no decorrer da história da cidade, com algumas sendo parceladas causando alteração na situação fundiária. Destaca ainda o registro das propriedades rurais, urbanas e a necessidade de controle, acompanhamento (por parte do município) dos processos de averbação, avaliação e fiscalização que elas possuem. Propõe-se que o domínio dessas informações estejam em um sistema permanente de planejamento, no órgão ou instituição municipal competente, para o controle de uso e ocupação do solo no território de forma jurídica adequada e com todas as informações sobre a situação real das propriedades rurais e urbanas, consubstanciando o macro planejamento do município.</p>	<p>Dos Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano</p> <p>Art. 184 - O Poder Público Municipal deve interferir nos processos de produção desigual da cidade, para que a terra urbana seja utilizada por aqueles que mais precisam, devendo facilitar a ocupação da mesma e combater a especulação imobiliária, através dos seguintes instrumentos: I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; II - imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; IV - consórcio imobiliário; V - direito de superfície; VI - outorga onerosa do direito de construir; VII - transferência do direito de construir; VIII - direito de preempção; IX - operações urbanas consorciadas.</p>

Quadro 10: Quadro comparativo e análise dos PDM 1991 e 2006, quanto ao uso e ocupação do solo.

Fonte: PDM da cidade de Macaé - 1991 e 2006, organizado pela autora deste trabalho.

No caso do PDM de 1991, para cada uma das etapas apresentadas na tabela 10, existiam diretrizes propostas e metas à serem alcançadas.

É importante ressaltar que com iniciativa do próprio poder executivo, segundo a entrevistada A, neste período aconteceu a revisão da legislação urbanística trazendo uma série de mudanças que beneficiaram a população na medida que visaram a atualização da mesma, mas não ocorreram mudanças no código de obras do município de Macaé. Quanto às mudanças negociadas entre os dois Planos Diretores, considerando o tempo transcorrido entre um Plano e outro, cerca de 15 anos, a entrevistada afirma que pouco do que estava em vigor foi tratado no processo de elaboração do Plano seguinte sendo necessário a inserção de muita coisa nova. Afirma ainda que muitos foram o atores que influenciaram no Plano seguinte ao do ano de 1991, no entanto, por não existir um órgão de referência voltado para o planejamento urbano na estrutura administrativa, perdeu-se o controle dessas influências.

Ainda com a com a revisão da legislação de uso e ocupação do solo, o PDM de 2006 trouxe várias melhorias entre elas vale destacar:

- a) As políticas públicas para a urbanização e uso do solo;
- b) A classificação de zonas urbanas e setores especiais;
- c) A nova hierarquia para malha viária;
- d) Os instrumentos para indução do desenvolvimento urbano.

É importante ressaltar que o município que antes era dividido em nove setores administrativos, para fins de aplicação das disposições contidas no novo código, a Macrozona de Ambiente Urbano, delimitada pelo perímetro urbano do Município, conforme estabelece a Lei Complementar nº 076, de 18 de dezembro de 2006, passa a ser dividida em:

- I - Zonas Residenciais (ZR);
- II - Zonas de Uso Diversificado (ZUD);
- III - Zonas de Uso Institucional (ZUI);
- IV - Zonas Industriais (ZI);
- V - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- VI - Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA);
- VII - Zonas de Expansão Urbana (ZEU);

- VIII - Setores Especiais de Requalificação Urbano-Ambiental (SRU);
- IX - Setores Especiais de Preservação Ambiental (SPA);
- X - Setores Especiais de Preservação Histórico-Cultural (SPH);
- XI - Setores Viários Estruturais (SVE);
- XII - Setores Viários de Serviços (SVS).

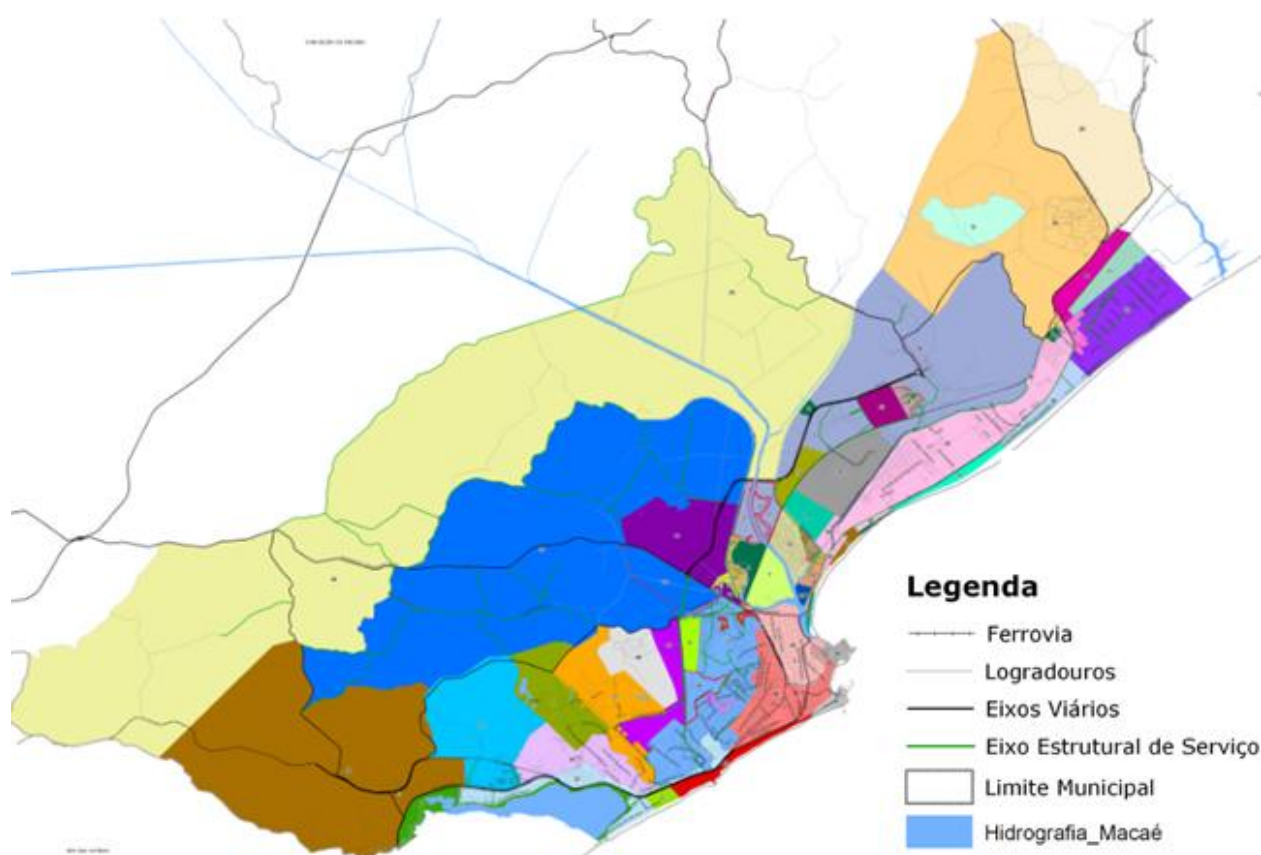


Figura 07: Mapa das Zonas e Setores Administrativos - Zoneamento Urbano

Fonte: Lei Complementar nº141 /2010- Código de Urbanismo do Município de Macaé



















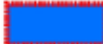







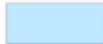












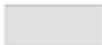



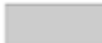




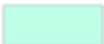
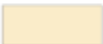


	APA (1)		ZEIS 1 (13)		ZI 1 (26)		ZUD 1 (39)
	SPA-2 (2)		ZEIS 2 (14)		ZI 2 (27)		ZUD 2 (40)
	SRU-3 (3)		ZEIS 3 (15)		ZI 3 (28)		ZUD 3 (41)
	SRU-3 (3)		ZEIS 4 (16)		ZR 1 (29)		ZUD 4 (42)
	ZEIA 1-4 (4)		ZEIS 5 (17)		ZR 1 AR (30)		ZUD 5 (43)
	ZEIA 2 (5)		ZEIS 6 (18)		ZR 2 (31)		ZUD 6 (44)
	ZEIA 3 (6)		ZEIS 7 (19)		ZR 3 (32)		ZUD 7 (45)
	ZEIA 4 (7)		ZEIS 8 (20)		ZR 4 (33)		ZUD 8 (46)
	ZEIA 5 (8)		ZEIS 9 (21)		ZR 4 AR (34)		ZUD 9 (47)
	ZEIA 6 (9)		ZEIS 10 (22)		ZR 5 (35)		ZUI 1 (48)
	ZEIA 7 (10)		ZEIS 11 (23)		ZR 6 (36)		ZUI 2 (49)
	ZEIA 8 (11)		ZEU 1 (24)		ZR 6 AR (37)		ZUI 3 (50)
	ZEIA 9 (12)		ZEU 2 (25)		ZR 7 (38)		ZUI 4 (51)

Figura 08: Legenda de Cores- Zonas e Setores Administrativos - Zoneamento Urbano
Fonte: Lei Complementar nº141 /2010- Código de Urbanismo do Município de Macaé

Ao falar sobre a ajuda dos instrumentos de planejamento e de gestão, Souza (2003, p.113) salienta que não basta dispor de uma boa “caixa de ferramentas” (isto é, de um bom conjunto de planejamento e mecanismos de gestão, legalmente amparados e economicamente viáveis) para se alcançarem bons resultados. Pensar assim seria de um tecnicismo ingênuo, especialmente em um país como o Brasil, onde, por exemplo, como reza o conhecido dito popular, há leis que “pegam” e leis que “não pegam”. Mas que bons instrumentos ajudam, ah, isso ajudam... E muito. Sua existência não é uma condição suficiente, mas é, sim, uma condição necessária.

Todos esses instrumentos se constituem em etapas obrigatórias para que possa acontecer o projeto de município previsto no Plano Diretor. Não dá apenas para elaborar um bom Plano Diretor e ficar aguardando que as coisas aconteçam, porque não vão acontecer, sem serem incrementadas através de instrumentos

legais disponibilizados pelo nosso ordenamento jurídico (Rech; Rech, 2010, p. 269).

Para fortalecer a idéia da construção ideológica do plano como salvação dos males urbanos, Villaça (1989, Apud Maricato 2000, p. 174) argumenta que, ao agravamento dos problemas sociais, "a classe dominante responde com... plano diretor". Essa foi a resposta da ditadura aos problemas urbanos. Essa foi a resposta, na Constituição de 1988, ao aguçamento dos movimentos urbanos e entidades sociais que haviam rejeitado a proposta de plano diretor na proposta de Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana, apresentada por seis entidades nacionais e subscrita por mais de 130.000 eleitores. Mais do que planos diretores as entidades sociais (profissionais e de movimentos populares) que elaboraram a iniciativa de Reforma Urbana deram prioridade à conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da propriedade. Buscava-se uma forma de superar o discurso cheio de boas intenções e ineficaz, para ir direto aos objetivos centrais dessa promessa não realizada, àquilo que constituía o nó de toda a resistência à sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social. A rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a "iniciativa popular" destacou a "gestão democrática das cidades", revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos. A inclusão da proposta de plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade (aplicação essa que deve se dar sucessivamente no tempo, esgotando cada medida, hierarquicamente organizada, por vez) constituem um verdadeiro aparato de protelação da aplicação da função social da propriedade privada.

Segundo Souza (2003, p. 123) não basta, para contribuir com o desenvolvimento urbano, ter princípios, objetivos e uma estratégia; é preciso munir-se de instrumentos adequados para implementar as propostas. É interessante, então, examinar, no quadro abaixo, alguns instrumentos que constam no Plano Diretor da cidade de Macaé – ano de 2006 e que podem servir aos propósitos da reforma urbana:

	COMO SE APLICA	ONDE SE APLICA	QUANDO SE APLICA
Edificação / Parcelamento Compulsório IPTU Progressivo no tempo	São indicados parâmetros suficientes para aplicação do instrumento sob imóveis vazios, terrenos urbanos não edificados (quando o coeficiente de aproveitamento é igual a zero), porém para o enquadramento do imóvel subutilizado os parâmetros essenciais são remetidos a revisão da lei de uso e ocupação do solo urbano. Serão classificados como subutilizados os imóveis que não utilizarem o coeficiente mínimo a ser estabelecido pela revisão da lei de uso e ocupação do solo, com exceção para atividades econômicas que não precisem atingir o coeficiente mínimo para funcionar e imóveis em áreas de preservação. Demais condições, assim como a cobrança do IPTU progressivo no tempo são iguais ao disposto no Estatuto da Cidade.	Está prevista sua aplicação apenas na Macroárea de Ocupação Prioritária. Onde existem, segundo o próprio texto que define a macroárea, vazios urbanos significativos.	O plano estabelece o prazo de 1 ano para regulamentação do instrumento e um prazo até março de 2007 para revisão da lei de uso e ocupação do solo, que é peça chave para aplicação do instrumento. A própria lei de uso e ocupação do solo revista poderá estabelecer outras condições. Não menciona o código tributário. Estabelece que o proprietário obrigado a protocolar o projeto no órgão municipal competente dentro do prazo de um ano, a contar da notificação, e iniciar a obra no prazo máximo de dois anos a partir da aprovação do referido projeto. Menciona na seção seguinte que o consórcio imobiliário fica facultado aos proprietários atingidos pela obrigação compulsória.
Outorga Onerosa (de direitos de construção ou alteração de usos)	O instrumento é concebido como o direito de construir 1,5 acima dos coeficientes de aproveitamento do terreno a serem definidos na revisão da lei de uso e ocupação do solo, considerando a proporcionalidade entre infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada zona definida na Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo. Mediante contra-partida financeira, Os recursos auferidos devem ser aplicados para produção de moradia e regularização fundiária, mas também para	Exclusivamente na Macroárea de Ocupação Prioritária.	Aplica-se para construir 1,5 acima do coeficiente a ser definido na revisão da lei de uso e ocupação do solo. Para a aplicação do instrumento é definido de maneira genérica que o coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. Lei municipal específica indicará as áreas onde o limite máximo do coeficiente de aproveitamento poderá ser aplicado, podendo ainda a mesma Lei fixá-lo em limite inferior. A lei específica determinará condições de aplicação, fórmula de

	provisão de equipamentos e até de forma genérica reorientação da expansão urbana. O plano não estabelece a fórmula de cálculo da outorga, remete a regulamentação específica.		cálculo, condições de contrapartida e casos de isenção.
Operação Inteligada	Não se aplica	Não se Aplica	Não se Aplica
ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social	As ZEIS são abordadas como instrumento dirigido a promoção da regularidade fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais incentivando ações de inclusão social. São associadas aos seguintes instrumentos: concessão do direito real de uso; usucapião especial de imóvel urbano; concessão de uso para fins de moradia.	Em todas as macroáreas urbanas, com exceção da macroárea da orla. A Macroárea de Regularização Urbanística será subdividida em Zonas de Especial Interesse Social, delimitadas em Lei municipal específica, com o propósito de promover a regularização das edificações, do parcelamento, uso e ocupação do solo dos assentamentos, atendendo aos objetivos definidos neste Plano Diretor.	Para garantir a destinação das Zonas de Especial Interesse Social deverão ser elaborados os Planos de Urbanização das ZEIS, estabelecido por decreto do Poder Público Municipal. Estabelece o conteúdo mínimo dos Planos de Urbanização, mas não estabelece prazo. Diz que um plano de urbanização por conter mais de uma ZEIS. Todas as ZEIS deverão constituir um Conselho Gestor com participação do poder público e moradores. O Conselho gestor das ZEIS deverão participar da elaboração e implementação dos planos de urbanização.
Operação Urbana	Definição geral igual ao do EC, porém é previsto OUC em casos de regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente, observando os impactos ambientais decorrentes. Pode ser proposta pelo poder público ou qualquer "cidadão" ou "entidade". É previsto a utilização de certificados de potencial construtivo adicional que poderão ser negociados livremente na área da operação.	Macroárea da Orla; Macroárea de Ocupação Prioritária; Macroárea de Regularização Urbanística e Ambiental; Macroárea de Ocupação Controlada; Macroárea de Expansão Periférica, ou seja, em toda a Macrozona do Ambiente Urbano.	Cada operação deverá ser objeto de lei específica que deverá conter a definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do artigo 199; forma de controle da operação,

			obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.
Transferência do Direito de Construir	<p>Autorização do Município ao proprietário do imóvel urbano, privado ou público, para exercer em outro local, ou alienar mediante escritura pública, o potencial construtivo definido na Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, quando necessário para proteção e preservação do patrimônio histórico cultural, natural e ambiental; programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social; implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e espaços de uso público; melhoramentos do sistema viário básico. Condições para a transferência do direito de construir: não caracterizar concentração de área construída acima da capacidade da infraestrutura local, com impactos negativos no meio ambiente, no sistema viário e na qualidade de vida da população local; atender à legislação urbanística incidente sobre a área receptora do potencial construtivo; permitir a transferência do potencial construtivo somente entre áreas de mesmo zoneamento, conforme estabelecido na Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo. Admite-se a transferência do potencial construtivo para áreas de zoneamento distinto, nos casos de imóveis localizados nas Macroáreas da Orla e de Regularização Urbanística e Ambiental.</p>	<p>Macroárea da Orla; Macroárea de Ocupação Prioritária; Macroárea de Regularização Urbanística e Ambiental; Macroárea de Ocupação Controlada; Macroárea de Expansão Periférica; Macroárea de Transição</p>	<p>Lei municipal específica regulamentará a transferência do direito de construir, determinando, no mínimo: condições de aplicação do instrumento; definições de contrapartida; fórmulas de cálculos; condições de averbação em registro de Imóveis.</p>
	O EIV e o seu respectivo		O município deverá criar

EIV – Estudos de Impacto de Vizinhança	Relatório de impacto são denominados como principal instrumento de Controle Urbano e Ambiental. Conteúdos básicos para avaliação de impacto: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação e sombreamento; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; poluição ambiental; risco à saúde e à vida da população. Apresenta alguns critérios gerais para enquadramento dos empreendimentos sujeitos ao EIV. O Município, com base Relatório de Impacto de Vizinhança poderá exigir a execução de medidas atenuadoras ou compensatórias, relativas aos impactos decorrentes da implantação da atividade ou empreendimento, como condição para expedição da licença ou autorização solicitada.	Não estabelece restrição de áreas passíveis de aplicação do instrumento.	Lei municipal, definindo os empreendimentos e as atividades privadas ou públicas na área urbana que dependerão da elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV, e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, para obter licença ou autorização para parcelamento, construção, ampliação, renovação ou funcionamento, bem como os parâmetros e os procedimentos a serem adotados para sua avaliação, dentro do prazo de 1 (um) ano. Porém poderá ser objeto também da revisão da lei de uso e ocupação do solo
Concessão de uso especial para moradia	É citado e associado a política de regularização fundiária e promoção da moradia.	Ênfase nas ZEIS a serem criadas.	Aplicação direta na regulamentação das ZEIS. Não impede sua utilização em outros casos, mas não cita expressamente.
Direito de Superfície	Apenas citado como instrumentos que pode ser utilizado pelo Município, sem maiores detalhamentos.	Não há restrição	Não há detalhamento
Direito de preempção	Destinado a regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da ocupação urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de	Macroárea da Orla; Macroárea de Ocupação Prioritária; Macroárea de Regularização Urbanística e Ambiental; Macroárea de Ocupação Controlada; Macroárea de Expansão Periférica.	As áreas em que incidirão o direito de preempção serão especificadas em Lei municipal, respeitados os limites definidos para as Macroáreas. A mesma Lei fixará as finalidades para as quais os imóveis se destinarão e os prazos de vigência do instrumento,

	espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.		que não poderão ser superiores a cinco anos, renováveis a partir de um ano após o decurso do prazo inicial. O Direito de Preempção fica assegurado ao Município, durante o prazo de vigência fixado pela Lei específica, independentemente do número de alienações referentes ao imóvel.
--	--	--	--

Quadro 11: Quadro Síntese dos Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano / Instrumentos da Política Urbana - Plano Diretor de Macaé - 2006

Fonte: BIASOTTO, Rosane. Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos: Lei Complementar nº 076/2006. Rio de Janeiro, 2006.

Ambos entrevistados destacam que a inexistência de um órgão municipal que cuide das questões relacionadas ao desenvolvimento urbano dificulta saber se o Plano diretor está sendo cumprido ou não e que em relação aos instrumentos do Estatuto da Cidade, apenas aqueles voltados para a regularização urbanística e fundiária foram aplicados até o presente momento.

A vinculação da retomada de investimentos na política urbana com a implementação dos instrumentos de democratização do acesso a terra urbanizada e com a implementação dos mecanismos de gestão democrática, ambas previstas pelo Estatuto da Cidade, pode contribuir significativamente para alterar o quadro das cidades brasileiras, na perspectiva da justiça e da democracia (SANTOS, 2011, p. 279).

Falta ainda, porém, fazer a pergunta: quem pode mudar o quê? Quem são os protagonistas da reforma urbana? Será que tudo depende do Estado, do Poder Público? (Souza, 2003, p.116) Planejamento urbano: para quê e para quem? (Santos, 2005, p. 1)

Para Dissinger (2007, p.186) muitas vezes as cidades até possuem Plano Diretor, mas acabam promovendo alterações sem qualquer respeito ao planejamento instituído e sem atentar para os demais princípios que gerem o tema. Outras vezes não existe um Plano Diretor, promovendo-se alterações de zonas rurais para urbanas, com inúmeros vícios e consequências nefastas. Assim, não atentando para as dramáticas consequências impostas e citadas em resumo, muitas delas perceptíveis a longo prazo,

por vezes o Executivo e o Legislativo promovem alterações de zoneamento rural para o urbano (ressetorizações), em imóveis determinados, com interesses predominantemente privados, sem estudos técnicos e adequado planejamento, ou seja, sem respeito às normas constitucionais e legais, com prejuízo à legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa, resultando em danos ao padrão urbanístico e ao meio ambiente.

Maricato (2000, p. 188) afirma que a crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia do Brasil. A oportunidade é a de "replantear" a questão em novas bases, através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob forma nova, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades. Trata-se também de ousar apontar caminhos, mesmo em meio à tormenta... e por isso mesmo.

Maricato (2000, p. 173) salienta ainda que talvez, antes mesmo do exercício de definição de caminhos, caiba a dúvida sobre a capacidade de a sociedade brasileira seguir seus planos urbanos, no início do século XXI, após as considerações feitas anteriormente neste presente trabalho. A elaboração de planos urbanos implica exercícios de construção hegemônica e sua implementação na constituição de pactos sociais minimamente duradouros. Pelos mesmos motivos, cabe levantar dúvidas sobre a eficácia de instrumentos urbanísticos legais a serem propostos, quando a experiência histórica mostra exemplos abundantes de falência das leis que contrariam interesses poderosos.

A democratização do planejamento e da gestão é, mais que um objetivo, um princípio fundamental. Mesmo no interior de uma sociedade caracterizada por uma separação estrutural entre dirigentes e dirigidos é possível avançar bastante nessa direção. O fundo de desenvolvimento deve ser gerido por um conselho com participação popular. [...] No entanto, que mecanismos garantem, que mesmo em um conselho deliberativo, as decisões tomadas ou monitoradas pelos conselheiros serão executadas exatamente da forma como foram aprovadas? Essa e outras perguntas evidenciam que uma participação popular que não seja mero engodo, ou mera cooptação, não é coisa tão simples de se conseguir quanto se poderia imaginar. É preciso criar uma série de condições favoráveis para que a instância de participação tenha vida efetiva e não se

desvirtue, ou sirva apenas de fachada de legitimação nas mãos dos governantes (Souza, 2003, p. 130-131).

Conhecendo a realidade dramática do processo de urbanização no Brasil, outra dúvida se impõe: a continuar a dinâmica atual, excludente, predatória e marcada pelo desperdício de recursos, quais serão os cenários das nossas cidades na próxima década? Existe outra opção que não seja a ação planejada, tanto para a recuperação da cidade degradada quanto para alguma orientação do crescimento futuro (MARICATO, 2000, p. 173-174)?

Para Rolnik (1994, p. 7), a definição dos objetivos e dos instrumentos deve ser assim fruto de um pacto territorial local, expressão de um pacto político local e da estratégia concertada na cidade sobre seu futuro. A tarefa é ampla, o caminho é longo, mas esta pode ser a esperança que nos ajude a atravessar estes anos.

Por fim, é necessário enfatizar que um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica. Ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano mas, antes e acima de tudo, um desenvolvimento sócio-espacial na a da cidade: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social (Souza, 2003, p. 101).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor, conforme dispõe a Constituição Federal, no seu art.182, §1º, é obrigatório, e a sua não adoção implica improbidade administrativa do prefeito. O Estatuto da Cidade, conforme já se teve a oportunidade de abordar, reforça o referido dispositivo legal, detalhando quais são as circunstâncias em que o município é obrigado a adotar o Plano Diretor.

Portanto, preliminarmente, pode-se concluir que a não adoção do Plano Diretor municipal constitui improbidade administrativa, pois o prefeito deixa de praticar ato pelo qual está obrigado por lei. Mas tão grave quanto não cumprir o Plano Diretor é descumprir diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, especialmente no que se refere à sustentabilidade e à participação popular na elaboração ou reforma do Plano Diretor (RECH; RECH, 2010, p. 270).

Além disso, apesar da história referida e do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano, concluindo-se que não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento. (MARICATO, 2000, p. 178-179).

A análise das mudanças e influência dos atores na urbanização e ocupação do solo nos planos diretores de Macaé, através do desenvolvimento desta pesquisa, traz-nos a conclusão de que os Planos Diretores são fundamentais para a conquista de uma gestão mais democrática nas cidades, buscando a garantia do direito a uma cidade mais sustentável para as presentes e futuras gerações. A identificação das mudanças nos Planos Diretores de Macaé principalmente quando se trata de uso e ocupação do solo, no período escolhido para estudo e segundo os objetivos propostos, foi possível ao verificarmos os pontos centrais no “Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico, Social, Territorial e Urbano do Município de Macaé”/ 1991; na Lei Complementar nº076 – Plano Diretor da Cidade de Macaé / 2006 e ainda com a verificação dos primórdios do planejamento na cidade com o “Novo Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade”/1982. A investigação dessas reformulações/revisões confirma que a expansão do perímetro urbano, em virtude do crescimento populacional da cidade de Macaé, deve receber constante atenção dentro das legislações do município buscando melhor

ordenamento do solo urbano, minimização dos impactos negativos e maior bem estar para a população.

Por isso, o Plano Diretor deve ser um processo de construção permanente, cuja perfeição nunca se conclui, devendo estar em constantes revisões, pois tudo o que ocorre no presente tem aplicações no que pode suceder no futuro. Alicerçados pelo conhecimento e pela experiência, entendemos que o processo de elaboração do Plano Diretor deve estar assegurado na própria lei orgânica (RECH; RECH, 2010, p. 257).

A compreensão de um Plano Diretor exige conhecimento holístico incluindo espaço, cidade, planejamento urbano, participação social, democracia, território, história, entre outros. No entanto, esta pesquisa nos mostra que a participação da população macaense na elaboração do Plano Diretor, em primeiro momento, iniciou-se tardiamente no período da construção do Plano do ano de 2006 e que todo o processo de planejamento ocorrido antes disso foi realizado de cima para baixo, com a participação praticamente nula da população. A pesquisa nos mostra ainda que a influência e participação de diferentes atores, apesar das dificuldades de inclusão, vem sendo inserida gradativamente dentro do processo de planejamento do município.

As entrevistas confirmaram que a maior preocupação com o ordenamento do solo surgiu em Macaé juntamente com a obrigatoriedade de mais efetiva fixação do Plano Diretor Municipal, onde houve também maior rigidez na formulação das leis referentes ao uso e ocupação do solo na cidade, entre outras, melhor inseridas com a revisão do Plano Diretor no ano de 2006.

Neste sentido, a Dissertação cumpriu o seu objetivo e determinou, dentro das possibilidades da pesquisa, a análise dos esforços para a busca de regularização urbana no Brasil e democracia; a análise da evolução dos Planos Diretores da cidade de Macaé em busca de melhorias para os impactos causados no espaço e as características de como se deu a participação social dentro desse processo.

Como resultado, entre outros, nota-se claramente que a construção do conceito e das práticas de participação popular em Macaé assim como no Brasil ainda possuem falhas e os desafios são grandes e numerosos diante de nossa realidade histórica e complexa. (NASCIMENTO, 2010, p. 9).

Por fim, todo Plano deve ser colocado em prática para se consistir verdadeiro documento. Os direitos fundamentais somente serão assegurados quando a cidade

efetivamente se transformar em instrumento de garantia de direitos. Resumindo, a mudança não depende da eleição de políticos de esquerda ou direita, mas fundamentalmente de estabelecermos um planejamento jurídico de ocupação correta dos espaços urbanos e rurais de forma sustentável, de outra parte, o município precisa rever e utilizar suas competências garantidas pelo atual sistema federativo e rever o conceito de planejamento (RECH; RECH, 2010, p. 278).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma Estratégia Fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B. **A Cidade do Pensamento Único**. Desmanchando Consensos. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 105-119.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, ano 11, junho de 1996.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, dezembro de 2010. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4491>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo : Publiccompleta, 2010. p. 71-90.

BARROS, A.M; CARVALHO. C.S; MONTANDON, D. O Estatuto da Cidade Comentado. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

BIASOTTO, Rosane. **Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**: avaliação dos planos diretores-Lei Complementar nº076 / 2006. Rio de Janeiro, 2006. p.1-56.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 17 abr 2015.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 17 abr. 2015.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº. 34, de 1º de julho de 2005. Emite orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço Urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2000.

D'ARC, Hélène Rivière; MEMOLI, Maurizio. **Intervenções Urbanas na América Latina: viver no centro das cidades**. São Paulo: Editora Senac, 2012.

DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. 1. ed. São Paulo: Pini, 1990.

DIAS, Maurício Leal. Notas sobre o direito urbanístico: a "cidade sustentável". **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 47, nov. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1692>>. Acesso em: 1 jul. 2018.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos do direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DISSINGER, Marisa Rocha Teixeira. **Temas de Direito Urbanístico 5**. São Paulo: Editora Imprensa Oficial, 2007.

FERNANDES, Edésio. O estatuto da cidade e a ordem jurídico – urbanística. Publiccompleta. In: CARVALHO, Santos Carvalho; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29598>>. Acesso em: 6 dez. 2010.

FINK, Daniel Roberto. **Temas de Direito Urbanístico 4**. São Paulo: Editora Imprensa Oficial, 2005.

GOLDENBERG, Mírian. **A arte de pesquisar**: como fazer uma pesquisa qualitativa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Hermínia et al. **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p.47-61

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Lutas Sociais, Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS), São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais – PUC/SP, n 29, jul./dez. 2012. p. 73-89

LASI, Mauro Luis. A rebelião, a cidade e a consciência. In: **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

MACAÉ. Lei Nº 1.301, de 08 de Julho de 1991. **Plano Diretor do Município de Macaé**. Macaé, Jul 1991.

MACAÉ. Lei complementar Nº 076, de 28 de Dezembro de 2006. **Plano Diretor do Município de Macaé**. Macaé, Dez 2006 . Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteúdo/arquivos/1272969995.pdf>> Acesso em: 17 abr 2015.

MACAÉ. LEI COMPLEMENTAR Nº 141, de 03 de Março de 2010. **Código de Urbanismo do Município de Macaé** . Macaé, 03 Mar 2010. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br>. Acesso em: 19 abr 2015.

MAY, Tim. Entrevistas: métodos e processo. In: __. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004. cap. 6, p. 145-172.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: Albuquerque, Maria do Carmo. (Org.). **Participação popular nas políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia. **A cidade do Pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MUNFORD, Lewis. A cidade na história: **suas origens, transformações e perspectivas**. Tradução de Neil R. Da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NASCIMENTO, Luciana Silva do. **Participação Popular no Brasil**: um conceito em construção. Paraíba: Universidade Estadual da Paraíba/CH/Brasil, 2010. Disponível em: <<https://www.uv.es/asabranca/encontre/nascimento.pdf>>. Acesso em: 19 de Abril de 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Elaboração e Aprovação de Planos Diretores Brasileiros no século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. IPPUR. p. 1-17

OSÓRIO, Leticia Marques; MENEGASSI, Jaqueline. **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: S. Fabris, 2002. P. 43.

PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

PIQUET, Rosélia. Norte Fluminense: mudanças e incertezas na era do petróleo. **RDE– Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, BA, ano 6, n. 9, jan. 2004 .

PIQUET. Rosélia (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico**: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

MACAÉ. **Relatório de eventos de lançamento do Plano Diretor da Cidade de Macaé**, 2006.

RESSIGUIER, José Henrique Barreto. 2011. 113 f. **Atividade Petrolífera e Impactos No Espaço Urbano do Município de Macaé/rj – 1970/2010**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, RJ. Disponível em: <<https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2012/10/jose-renrique-2011.pdf>>. Acesso em: 19 de Abr de 2015.

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH Anaclaudia (Orgs.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 23-34

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, nov. 2009. p. 1-20.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade?** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luís; JÚNIOR, Orlando. (Orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 7.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coord.). **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, Confea. 2004

ROLNIK, Raquel. **Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e desafios de um modelo em construção**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL. **Anais...** Campinas : PUCCAMP, 2000, p.1-19.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. **CADERNO PÓLIS**, São Paulo, n. 4, p. 1-64, 2001.

SANTOS, Angela Moulin Penalva. Planejamento Urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da cidade**, ano 1, n. 1, p. 1-28, 2006.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos ; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. Democracia e gestão local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. In___. Governança democrática e poder local. A experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 11-55

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pos-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, da Tarcisio. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria-Geral de Planejamento. **Estudo Sócio-Econômico da cidade de Macaé ano de 2015**. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/>>. Acesso em 19 de Abr de 2015.

VAINER, Bruno Zilberman. Breve histórico acerca das Constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 16, jul./dez. 2010

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano: glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. In: Arantes, Otília; Maricato, Ermínia.; Vainer,

Carlos . Bernardo . **A Cidade do Pensamento Único**: esmanchando Consensos. 5. ed. Petropolis: Vozes, 2009. p. 105-119.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor, 1998.

ANEXO A:

Modelo do questionário utilizado na entrevista semiestruturada

Público Pesquisado: Três arquitetos que participaram da elaboração do Plano Diretor de 1991 e de 2006, na cidade de Macaé, onde os mesmos já mantiveram cargo de gestão em algum órgão da prefeitura da cidade (Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Secretaria Municipal de Obras Públicas) e atualmente continuam participando e observando a dinâmica de desenvolvimento da cidade de Macaé.

Objetivo da Entrevista: Conhecer a posição dos entrevistados sobre o planejamento da cidade de Macaé, assim como importantes pontos de estudo que são considerados como sendo relevantes para o tema da presente Dissertação de Mestrado.

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. DADOS DA ENTREVISTA:

Local:		
Data:	____/____/2015	Horário: ____ h ____ min

2. DADOS / ENTREVISTADOR(A):

Mestranda:	Lídia Rodrigues Rocha
Curso:	Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades
Universidade:	Candido Mendes/ Campos dos Goytacazes
Tema de Dissertação:	URBANIZAÇÃO E OCUPAÇÃO DO SOLO NOS PLANOS DIRETORES DE MACAÉ: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS E INFLUÊNCIA DOS ATORES
Orientador:	Professor Drº Rodrigo Anido Lira / UCAM

3. DADOS / ENTREVISTADO:

Nome:			
Cargo:			
Idade:		Escolaridade:	
Departamento/Setor:			
Email:			
Tel:		Tel/Setor:	

4. QUESTÕES:

4.1. Indique seu grau de conhecimento sobre o tema Plano Diretor da cidade de Macaé:

() Pequeno

() Médio

() Grande

4.2. Participou, em algum momento, da elaboração do Plano Diretor da cidade de Macaé? De que forma?

() Ano de 1991

() Ano de 2006

() Não houve participação

4.3. Houve processo de “construção/estudo” dos Planos Diretores ou foi um modelo baseado na legislação de outros municípios?

4.4. Quem participou da elaboração dos Planos Diretores?

4.5. Houve discussão/ Audiência pública na Câmara de Vereadores para a implantação do Plano Diretor? (Acesso às Atas*)

4.6. Houve confronto entre os atores, grupos de interesses (sociedade civil, poder público, setor privado)?

4.7. Como foi a participação do Conselho de Urbanismo no acompanhamento da elaboração do Plano Diretor Municipal (ativo/passivo)?

4. 8. No período de 1991 à 2006, Quais foram as mudanças na legislação de uso e ocupação do solo e quais interesses essas mudanças atenderam (sociedade civil/grupos específicos)?

4.9. Ocorreram mudanças no Código de Obras após a elaboração do Plano Diretor?

4.10. As mudanças ocorridas beneficiaram a população?

4.11. Quais grupos pleiteavam essas mudanças?

4.12. De que forma foram negociadas as mudanças entre os dois Planos Diretores?

4.13. O Plano Diretor Municipal está sendo cumprido?

4.14. Considerando Macaé uma cidade corporativa, as empresas imobiliárias, Petrobrás, sociedade civil, outras instituições influenciaram as mudanças / “regras de uso e ocupação do solo”?

4.15. Em sua opinião, os instrumentos de gestão urbana (Estatuto da cidade, Plano Diretor e outros) tem sido colocados em prática na cidade de Macaé?

4.16. Considerando a atualidade e levando em conta o Plano Diretor do ano de 1991, projetado para 20 anos, marque abaixo a relação entre planejado e executado:

() Todos os projetos foram executados

() Vários projetos foram executados

Poucos projetos foram executados

Nenhum projeto foi executado

Desconheço

4.17.No seu melhor entendimento e considerando o espaço de tempo (1991-2006), avalie o Plano Diretor de 2006 levando em conta as ações planejadas e executadas.

Várias ações planejadas no plano diretor foram executadas ou iniciadas.

Algumas ações planejadas no plano diretor foram executadas ou iniciadas.

Pouquíssimas ações planejadas no plano diretor foram executadas ou iniciadas.

Desconheço

4.18.Dê sua opinião sobre a importância do Plano Diretor para a cidade:

É de suma importância, pois alavanca e direciona os projetos do município para um rl de 20 anos.

É importante, porém nem todas as ações e projetos poderão ser executados por motivo de natureza econômica, político, social, ambiental, tecnológica, legal ou outras.

A sua importância é relativa, pois é praticamente impossível de executar as ações programadas por motivos de natureza econômica, político, social, ambiental, tecnológica, legal ou outras.

Não tenho conhecimento de sua importância.

4.19.Numere, numa escala progressiva de 1 a 10, o grau de importância que o Plano Diretor deve ter, considerando as áreas de atuação abaixo:

Saneamento básico (água, luz, esgoto,etc)

Educação

Habitação/moradia

- () Saúde
- () Melhoria na infraestrutura e visual geral da cidade
- () Preservação do meio ambiente
- () Desenvolvimento da economia
- () Desenvolvimento comunitário e social
- () Turismo, lazer, esporte
- () Cultura