

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

Fábio Gomes de Freitas Bastos

A REVISÃO DO PLANO DIRETOR E OS DESAFIOS PARA O ORDENAMENTO
TERRITORIAL URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Maio de 2020

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

FÁBIO GOMES DE FREITAS BASTOS

A REVISÃO DO PLANO DIRETOR E OS DESAFIOS PARA O ORDENAMENTO
TERRITORIAL URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes/RJ, para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Anido Lira

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Maio de 2020

Catlogação na Fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 012/2021

Bastos, Fábio Gomes de Freitas.

A revisão do plano diretor e os desafios para o ordenamento territorial urbano em Campos dos Goytacazes. / Fábio Gomes de Freitas Bastos – 2020. 136 f.

Orientador(a): Rodrigo Anido Lira.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2020.

Referências: f. 130-136.

1. Planejamento urbano. 2. Plano diretor. 3. Campos dos Goytacazes, RJ. I. Lira, Rodrigo Anido, orient. II. Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 711.4(815.3)

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7^a-6723

FÁBIO GOMES DE FREITAS BASTOS

**A REVISÃO DO PLANO DIRETOR E OS DESAFIOS PARA O ORDENAMENTO
TERRITORIAL URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes/RJ, para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

Aprovado em: 05/ 05/ 2020

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Rodrigo Anido Lira, D.Sc. – Orientador
Universidade Candido Mendes, UCAM

Prof. Romeu e Silva Neto, D.Sc.
Universidade Candido Mendes, UCAM

Prof. Edson Terra Azevedo Filho, D.Sc.
Universidade Estadual do Norte Fluminense, UENF

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Maio de 2020

Dedico este trabalho à minha avó, Maria Ivone, ao meu pai, Mauro, e à minha mãe, Adriana (in memorian), por servirem como fonte inspiradora de minha vida profissional. Dedico à minha avó, Nelsy, por servir como exemplo de coração e garra, assim como à minha esposa, Naiara, por me dar suporte nos momentos difíceis. Meus filhos, Heitor e Adriana, por significarem a força de cada passo que realizo.

AGRADECIMENTOS

A fé que direciona a minha vida é a mesma com a qual procuro superar meus obstáculos e dificuldades, sendo este o meu principal agradecimento, por conseguir efetivar meus sonhos e realizações.

Agradeço à minha família, que tanto deposita em mim esperanças, por conseguirem me enxergar por cima dos defeitos e me direcionar para o meu melhor, compreendendo minhas muitas ausências.

Além da dedicação, imprescindível o destaque aos meus suportes de vida profissional, à inteligência e vida guerreira da minha avó, Maria Ivone; às superações e vitórias do meu pai, Mauro, meu primeiro e eterno professor; e à minha mãe, Adriana, que prematuramente nos deixou neste mundo físico, mas que se eternizou com suas histórias e que direcionameus passos onde quer que esteja.

Sou grato à minha esposa, Naiara, que me concedeu uma linda família, meus filhos Heitor e Adriana, servindo como base de todos os meus passos, de todos meus objetivos e força para meu caminhar, principalmente sempre me ajudando profissionalmente e pessoalmente, para que eu pudesse concluir mais este importante passo na minha vida.

Não poderia deixar de citar meus irmãos, Laura e Gabriel, com a importância do significado da minha irmã em minha vida, sem a qual acredito que nunca seria quem sou, pelos puxões de orelha e pela minha vontade de servir de exemplo a ela.

À Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, por meio do prefeito Rafael Diniz, que me proporcionou o encantamento pela área, propiciou o aprofundamento da matéria e me concedeu tempo e oportunidades para o estudo desenvolvido.

Por fim, este curso não seria concluído sem a parceria dos meus queridos colegas de turma, em uma ajuda recíproca, sempre em busca do conhecimento e almejando a conquista de todos; da mesma forma como os nossos queridos professores, que contribuíram para todo o ensinamento absorvido; além dos professores que participam desta banca, disponibilizando seu tempo ao aperfeiçoamento do conteúdo acadêmico, principalmente o meu orientador, Rodrigo Lira, que me guiou com excelência ao tema estudado.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi o de realizar a análise do processo de revisão do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, ocorrido entre os anos de 2017 e 2020, destacando os desafios para o ordenamento territorial urbano. A evolução da legislação urbanística do Brasil, consolidada na Constituição Federal, em 1988, e reafirmada no Estatuto da Cidade, em 2001, deu protagonismo aos municípios no papel de ordenamento territorial urbano através dos Planos Diretores. A presente pesquisa teve natureza exploratória e abordagem qualitativa, realizando pesquisa bibliográfica, documental, além da aplicação dos métodos de observação participante e participa-ação, por meio da integração deste autor ao núcleo gestor do processo de revisão do Plano Diretor em Campos dos Goytacazes, servindo para enriquecer o objeto em estudo, dando profundidade e riqueza de detalhes a este trabalho. Foi possível observar todos os passos do processo de revisão, desde a organização interna até a publicação da sanção da lei, permeando por todas as fases do trabalho, internas e externas, reunindo os dados de participação popular e realizando um paralelo com a antiga legislação. A análise contou, ainda, com um estudo acerca da Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, cujo processo foi todo realizado em paralelo, sendo esta uma peça indissociável da análise do Plano Diretor. Este trabalho apresentou como resultado a percepção de que o maior desafio encontrado no processo de revisão foi encarar a participação popular e o confronto de interesses, bem como a tradução da realidade local e a necessidade de exequibilidade do plano nas normas legais, com o entendimento que, assim como todas as leis, são fruto do tempo em que foram elaboradas, mas não sendo um fim em si mesmas, carecedoras de constantes aprimoramentos e revisões.

Palavras-chave: Plano Diretor. Planejamento urbano. Participação popular. Campos dos Goytacazes.

ABSTRACT

The objective of this work was to analyze the review process of the Master Plan of Campos dos Goytacazes City, Rio de Janeiro State, Brazil, which occurred between 2017 and 2020, highlighting the challenges for urban land planning. The evolution of the Brazilian urban legislation, consolidated in the Federal Constitution, in 1988, and reaffirmed in the City Statute, in 2001, gave the municipalities a leading role in the urban land planning by the Master Plans. This research had an exploratory nature and qualitative approach, conducting bibliographic and documentary research, in addition to carrying out the participant observation and “particip-action” methods, by means of the integration of this author to the management body of the Master Plan review process in Campos dos Goytacazes, thereby enriching the subject under study, providing in-depth, rich detail to this work. It was possible to observe all the steps of the review process, from the internal organization to the publication of the sanction of law, throughout all internal and external stages of the work, gathering the data of popular participation and making a parallel with the old legislation. The analysis also included a study on the Law of Use and Occupation of the Land of the municipality, which process was all carried out in parallel, this being an inseparable part of the Master Plan analysis. As a result, this work presented the perception that the greatest challenge encountered in the review process was to face popular participation and the confrontation of interests, as well as the translation of the local reality and the need for feasibility of the plan into legal norms, with the understanding that, like all laws, they are the result of a time when they were elaborated, but not an end in themselves, requiring constant improvement and revision.

Keywords: Master Plan. Urban planning. Popular participation. Campos dos Goytacazes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIC	Associação de Imprensa de Campos
ANFEA	Associação Norte Fluminense de Engenheiros e Arquitetos
APPs	Áreas de Preservação Permanente
CAB	Coeficiente de Aproveitamento Básico do Terreno
CAM	Coeficiente de Aproveitamento Máximo do Terreno
CAT	Coeficiente de Aproveitamento do Terreno
CESeC	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDAC	Centro de Informações e Dados de Campos
CMMAU	Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo
COMDESCAM	Conselho Municipal da Política de Desenvolvimento Sustentável de Campos
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ECS	Eixo de Comércio e Serviços
EIV	Estudo do Impacto de Vizinhança
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMP	Faixa Marginal de Proteção
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FUNDECAM	Fundo de desenvolvimento de Campos dos Goytacazes
GI	Grau de Impacto da Atividade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFF	Instituto Federal Fluminense
IHGC	Instituto Histórico e Geográfico de Campos
IMTT	Instituto Municipal de Trânsito e Transportes
IMU	Instituto Municipal de Urbanismo
Inea	Instituto Estadual do Ambiente
INEPAC	Instituto Estadual do Patrimônio Cultural
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
NEA-BC	Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDP	Plano Diretor Participativo
PDUC	Plano de Desenvolvimento Urbanístico e Territorial de Campos
PE	Participações Especiais
SE	Setores Especiais
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais
SEI	Setor Especial Institucional
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEP	Setor Especial de Preservação
SER	Setor Especial de Recreação
SEST	Serviço Social do Transporte
SMPGU	Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TO	Taxa de Ocupação
UCs	Unidades de Conservação Ambiental
UPH	Unidade Pré-Hospitalar

ZAP Zona ou Eixo de Atividades Produtivas
ZC Zona Comercial
ZCH Zona Centro Histórico
ZCP Zona de Comercio Principal
ZEIS Zona Especial de Interesse Social
ZEU Zona de Expansão Urbana
ZR Zona Residencial

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo de etapas do processo de revisão do Plano Diretor	42
Figura 2 - Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro.....	46
Figura 3 - Limite municipal de Campos dos Goytacazes.....	47
Figura 4 - Imagem de satélite – Distrito-Sede	48
Figura 5 - Divisões distritais do município de Campos dos Goytacazes	50
Figura 6 - Cartografia de Campos - 1837	53
Figura 7 - Canal Campos-Macaé.....	54
Figura 8 - Saneamento de Saturnino de Brito (1903)	55
Figura 9 - Avenida XV de Novembro após remodelação: Plano Coimbra Bueno/Agache.....	56
Figura 10 - IV Semana de Arquitetura e Urbanismo do Instituto Federal Fluminense, 17 de agosto de 2017.....	59
Figura 11 - Etapas de revisão do Plano Diretor.....	64
Figura 12 - Ato Público de Apresentação do Plano Diretor	65
Figura 13 - Palestra de capacitação – 21/11/2017	66
Figura 14 - Leituras técnicas internas e externas	67
Figura 15 - Reuniões plenárias.....	69
Figura 16 - Última audiência pública promovida pelo Poder Executivo	70
Figura 17 - Audiência pública promovida pela Câmara de Vereadores.....	70
Figura 18 - Convocação das leituras comunitárias.....	76
Figura 19 - Convocação das plenárias do Plano Diretor	77
Figura 20 - Classificação das participações populares no processo de revisão do PD	78
Figura 21 - Workshop realizado no dia 07 de novembro de 2017	79
Figura 22 - Participação popular nas leituras comunitárias	86
Figura 23 - Mapa 3b - Área de preservação natural e cultural	105
Figura 24 - Mapa 3 - Macrozoneamento municipal	106
Figura 25 - Mapa de Uso e Ocupação do Solo - 2008	114
Figura 26 - Mapa de Uso e Ocupação do Solo - 2020	115
Figura 27 - Destaque Zona de Expansão Urbana no perímetro urbano.....	116
Figura 28 - Setores de especial Interesse acrescidos no mapa de 2020	117
Figura 29 - Destaque de alteração das zonas nos bairros Flamboyant e Turf Club	118
Figura 30 - Zoneamento Flamboyant e Turf Club.....	119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de municípios, por situação de Plano Diretor, segundo as classes de população dos municípios selecionados — Brasil - 2005/2018.....	33
Gráfico 2 - Estimativa da população em 2019.....	49

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos analisados conforme eventos e fases	44
Quadro 2 - Instrumentos de política urbana	52
Quadro 3 - Composição do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana (SMPGU).....	60
Quadro 4 - Composição do núcleo gestor	61
Quadro 5 - Informações das plenárias em grupos temáticos	68
Quadro 6 - Entidades convidadas para o processo de revisão do Plano Diretor.....	74
Quadro 7 - Órgãos participantes do processo de revisão do PD.....	80
Quadro 8 - Contribuições internas no processo de revisão do PD	81
Quadro 9 - Eventos e datas da participação externa.....	83
Quadro 10 - Contribuições das entidades	83
Quadro 11 - Calendário das leituras comunitárias.....	85
Quadro 12 - Plenárias temáticas	87
Quadro 13 - Contribuições na audiência pública	89
Quadro 14 - Receita de royalties em Campos dos Goytacazes – 2004/2008	95
Quadro 15 - Receita de royalties em Campos dos Goytacazes – 2009/2017	96
Quadro 16 - Modificações no Plano Diretor.....	99
Quadro 17 - Prazos estabelecidos no Plano Diretor.....	100
Quadro 18 - Atribuições do Instituto Municipal de Urbanismo	102
Quadro 19 - Zoneamento	109
Quadro 20 - SEI / SER / SEP / ZEU	110
Quadro 21 - Índice e parâmetros de intensidade de ocupação	112
Quadro 22 - Atividades por zonas	120

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA.....	19
2.1 O constitucionalismo do desenvolvimento urbano.....	21
2.2 Estatuto da Cidade	26
2.3 Plano Diretor	31
2.4 Lei de Uso e Ocupação do Solo	38
3 O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR	41
3.1 Metodologia da pesquisa.....	42
3.2 Breve análise das características de Campos dos Goytacazes	46
3.3 A gestão da política urbana em Campos dos Goytacazes.....	52
3.4 Os trabalhos do processo de revisão	58
3.4.1 A coordenação do processo de revisão	58
3.4.2 A metodologia utilizada para o processo de revisão	61
3.5 A participação popular	72
3.5.1 Análise dos dados.....	77
3.5.2 Análise das contribuições.....	89
4 AS MODIFICAÇÕES ESTABELECIDAS EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO ANTERIOR.....	93
4.1 Os principais pontos de modificação	94
4.1.1 Modificações no Plano Diretor	97
4.1.2 Modificações na Lei de Uso e Ocupação do Solo.....	107
4.2 Motivação para as modificações	121
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130

1 INTRODUÇÃO

Os problemas estruturais encontrados atualmente nas cidades podem ser encarados como fruto de uma evolução de diagnósticos e ações correlatas, em um emaranhado de questionamentos sem respostas e que traduzem o sentimento de frustração aos planejadores urbanos.

Ao observar a origem dos questionamentos, é possível visualizar que há direta conexão com as definições de espaço urbano e cidade, e estas com o trabalho de enfrentar o que seria o efetivo direito à cidade. Tal simbiose entre os temas é trazida a debate até mesmo pelo papel central das cidades enquanto estruturadoras do território.

O cidadão está inserido em um contexto mais próximo das cidades, espaço em que desenvolve a história, a memória e a identidade, razão pela qual impõe-se a devida relevância para o tema.

Além deste ponto de vista, não pode passar despercebido um viés capitalista no enfrentamento das relações sociais produzidas nas cidades, em que toda a construção desenvolvida, independentemente do desenvolvimento no âmbito político ou mesmo espacial, acarreta interferências na reprodução do capital.

Santos (2006) preconiza que a sociedade espera que o poder público intervenha na organização da cidade e melhore as condições de sua reprodução. É dessa forma que o planejamento urbano entra em cena como protagonista desta intervenção.

Diga-se, aliás, que este estudo, assim como todos os outros desta temática, somente tem razão de ser em decorrência direta do processo de urbanização ocorrido nos últimos 100 (cem) anos, em uma perseguição pela melhoria do bem-estar humano (HARVEY, 2012).

O aumento horizontal das cidades, o espraiamento das densidades urbanas, em conjunto com recentes problemas financeiros e econômicos vividos pelas Administrações Públicas, em geral, forçam a novas reflexões acerca da temática e a um revolvimento pela evolução do planejamento urbano.

Conforme Santos (2006), a evolução do planejamento urbano no Brasil demonstra que, atualmente, é encarada como um processo político, e não mais

tecnocrático, elevando-se a participação dos atores sociais em conjunto com a responsabilidade do Estado.

Em geral, é por meio de um conhecimento aprofundado da dinâmica local e de crescimento da cidade que se permitem as melhorias urbanas, realizando uma conexão dos discursos, das legislações e dos planos com a prática, resultando no que seria a cidade real. Tal aspecto serviria para produzir avanços em termos de qualidade da vida urbana e democratização da cidade, consubstanciadas por uma legislação urbanística moderna e de vanguarda.

Os movimentos sociais ocorridos nos anos 1980, em especial o que originou o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), justamente perceberam essas necessidades, o que ensejou, assim, a apresentação de Emenda Popular para a Constituição Federal (CF) em debate pela Assembleia Constituinte em 1987.

Alguns pontos emergem, portanto, como destaque na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), na medida em que ela alça como princípio básico a participação popular nas decisões governamentais, um dos motivos pelo qual, inclusive, recebeu a alcunha de Constituição Cidadã.

Ademais, no âmbito específico do planejamento urbano, a Constituição dedicou um capítulo exclusivo à política urbana, nos artigos 182 e 183 da Carta Magna, adotando um conceito de função social da cidade, elevando a responsabilidade dos municípios como precursores da realização da política urbana e obrigando a implementação de planos diretores aos municípios com mais de vinte mil habitantes.

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).

No que tange à participação popular, Maricato (2001) já anunciava que, em um país com baixa tradição democrática, “construir um espaço de participação social que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato com algo que nunca admitiu: o contraponto) é uma tarefa difícil”.

Nesse momento de exponencial relevância de movimentos sociais, que buscavam a democratização do País, foi visualizado que o fortalecimento do município

era necessário, pois é neste âmbito, o das cidades, que se originam os conflitos urbanos, especialmente por demandas por terras e moradias, seja no aspecto político, seja no econômico, mas com a certeza de que a pauta de reivindicações sempre escolheu o caminho mais curto, o de buscar soluções com o Poder Executivo Municipal.

O reconhecimento institucional, portanto, mediante o artigo 182 e seu parágrafo primeiro, da Constituição Federal, da execução da política urbana pelo município, assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, por meio da previsão obrigatória de confecção do Plano Diretor. Pela competência funcional, atribuída pelo artigo 30 da Constituição, cabe ao Poder Executivo Municipal a responsabilidade por tal elaboração (FINK, 2005).

Outra visão que se tem, ainda, para que se reconheça o papel fundamental das cidades de desenvolverem, por meio do Poder Executivo Municipal, seus planos diretores está no reconhecimento de que será neste âmbito que se obterá um melhor diálogo com a sociedade, por meio de processos participativos (REALI; ALLI, 2010).

Entretanto, a percepção atual que existe, aqui já pontuando questões de preocupação pelos planejadores urbanos, está na confecção dos planos diretores por atores dissociados completamente das realidades locais, o que dificulta o engajamento popular e, até mesmo, exclui os técnicos do Poder Executivo Municipal, os quais teriam maior capacidade de entender e refletir os conflitos locais (VILLAÇA, 1999 apud MARICATO, 2000).

Os movimentos sociais no Brasil continuaram a lutar após a entrada em vigor da Constituição Federal, com a transmutação do MNRU em Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que, entre outras conquistas, assegurou a tramitação adequada e conseqüente aprovação da regulamentação da Constituição Federal, a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (AVRITZER, 2010).

Esta legislação veio a reforçar a orientação autônoma para os municípios regulamentarem suas políticas urbanas, garantindo gestão democrática, cooperação entre todos os atores do desenvolvimento urbano, além de diversos instrumentos para a efetiva aplicação do planejamento urbano correto.

Interessante avanço ainda ocorreu no ano de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, mais uma vez reafirmando o protagonismo dos municípios; mas Fernandes (2010) já anunciava receio por sua sobrevivência, eis que difundia-se uma

administração federal mais enxuta, o que se confirmou no ano de 2019, com o rebaixamento da pasta em nível de secretaria especial, submetida ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Neste ponto, é interessante tornar a falar sobre a função social da cidade, eis que o objetivo geral do presente trabalho foi o de analisar o processo de revisão do Plano Diretor do município de Campos dos Goytacazes, que entrou em vigor em janeiro de 2020, identificando as principais modificações e inovações trazidas.

Isso porque é por meio do Plano Diretor municipal que cada cidade define qual a sua função social, ou seja, é nesta legislação que se pretende introduzir princípios, objetivos e diretrizes que servem para conceituar este instituto, devendo, para tanto, estabelecer medidas concretas de efetivação, como a definição de ordenamento territorial urbano, as estratégias de desenvolvimento, a própria cidadania e inclusão social, os instrumentos de desenvolvimento urbano, entre outras.

Todas as previsões visam a garantir o respeito ao que foi desenvolvido até aquele momento, ou seja, uma clara preservação do passado, pelo viés da realidade local, mas também a garantir uma análise dos pontos positivos e negativos, refletidos no presente, mas com base a garantir o futuro.

Tal árdua tarefa implicaria em uma busca pelo bem-estar dos cidadãos, com pontos de ancoragem em valores gerais humanos, em uma apreciação multitemática entre cultura, religiosidade, meio ambiente, história, passando pelas imperiosas constatações de valores do trabalho, da saúde, da educação, da mobilidade urbana, do desenvolvimento social, da segurança, entre outros pontos básicos para a construção das normas urbanísticas, não se traduzindo em mera discussão ideológica e política (DISSINGER, 2007).

Em consequência, há objetivos específicos de verificar os levantamentos produzidos pelo Poder Executivo Municipal da legislação anterior, de estudar o processo de revisão do Plano Diretor e a aplicação das diretrizes do Estatuto da Cidade, de entender quais foram os problemas verificados em todo este processo de revisão, inclusive com o cotejo em relação à legislação anterior, culminando por estudar as soluções encontradas para a finalização do trabalho de revisão do Plano Diretor.

A análise também foi realizada na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Campos dos Goytacazes, eis que foi elaborada, deliberada, aprovada e sancionada em conjunto com o Plano Diretor em apreço.

A escolha do município de Campos dos Goytacazes justifica-se, em primeiro lugar, pela relevância do município no contexto demográfico e econômico do estado do Rio de Janeiro e do Brasil, pela relevante participação deste no recebimento de royalties do petróleo nos últimos anos, bem como por se tratar de uma cidade com população superior a quinhentos mil habitantes.

Ademais, o estudo do caso de Campos dos Goytacazes ocorre também porque realizado em paralelo com o início do trabalho de revisão do Plano Diretor e com a criação da Lei de Uso e Ocupação do Solo em apreço, propiciando melhor qualidade na obtenção de dados.

Para o enfrentamento do presente tema, foi de suma importância realizar uma análise, em primeiro lugar, da legislação urbanística, verificando o que preconiza a CF acerca do tema, derivando para o estudo do Estatuto da Cidade e, por consequência, dos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo, que vigoravam até 2020 e as novas legislações.

A revisão bibliográfica, consumada por meio da pesquisa teórica em estudos de artigos acadêmicos, teses e dissertações sobre esse tema, foi de extrema relevância para permitir uma reflexão e embasar a análise de todo o processo de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo no Município.

A pesquisa empírica mostrou-se relevante, com profunda análise documental, ao se verificar as atas de todas as reuniões realizadas no processo, conferindo maior robustez de análise aos objetivos do trabalho.

Como já mencionado, além de ser uma importante questão para a realização do estudo, é importante o registro de que a utilização da metodologia de observação participante proporcionou estabelecer um relacionamento com o processo de revisão do Plano Diretor e a elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, com o propósito de desenvolver um entendimento científico deste processo.

O trabalho ficou estruturado e desenvolvido a partir de uma análise do tema e seus objetivos, na presente introdução, discorrendo, a partir daí, sobre outros três capítulos, em que foi possível consolidar a conclusão que se pretendeu com o estudo.

O primeiro capítulo destinou-se ao embasamento teórico, em um conjunto de estudo da legislação, em especial a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, trazendo à análise a visão de consagrados autores da área, situando o estudo à vista do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo. O capítulo finaliza com uma pesquisa do planejamento urbano em Campos dos Goytacazes, município sob estudo.

Seguindo essa linha de raciocínio, o segundo capítulo traz as características atuais do município de Campos, em uma breve apresentação, seguindo a análise do processo de revisão do Plano Diretor do município, realizando o estudo de maneira subdividida, desde a escolha dos representantes para o processo de revisão à metodologia utilizada em tal processo e o enfrentamento, em si, de todos os passos ocorridos em tal realização.

O terceiro capítulo passa à análise das legislações aprovadas em 2020, o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, atualmente em vigor, visando destacar os principais pontos de modificação, realizando, neste momento, uma correlação com o referencial teórico e buscando entender os objetivos do município nas realizações propostas, aprovadas e sancionadas.

Nas considerações finais, retomam-se os objetivos do estudo, bem como as principais análises teóricas em que se desenvolveu o tema, expressando as principais conclusões acerca do trabalho de campo realizado.

2 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA

Para que se alcance o estudo do caso proposto, a revisão do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes e os desafios do ordenamento territorial urbano, é essencial a compreensão da estrutura do planejamento urbano, em cotejo com o desenvolvimento territorial em si e os instrumentos de gestão urbana capazes de promover o trabalho sob análise.

Para tanto, é pertinente entender o papel do planejador e a trajetória da política urbana no Brasil, para que se compreenda o que Maricato (2000) trabalha como as ideias fora do lugar, associando a uma memória com a avaliação das experiências realizadas.

É primordial a definição de políticas e instrumentos para a gestão do território urbano, algo que até mesmo está ligado à existência da cidade, em uma compreensão extremamente abrangente, ou seja, sob a percepção de prevenir problemas e dificuldades futuras, enfrentando questões do passado e da realidade, com o intuito de coibir degradações e possibilitar ganhos efetivos em caráter urbanístico, tudo em prol de uma melhor qualidade de vida urbana e uma cidade equânime.

Repisando o estudo de Harvey (2012), o cerne da questão está em analisar o processo de urbanização dos últimos cem anos, a saber, se houve, de fato, uma melhoria de bem-estar humano, servindo tal reflexão como base de análise do desenvolvimento territorial por meio dos instrumentos de gestão urbana.

A evolução histórica, nesta seara, permite incontáveis reflexões, como analisar os atores que de fato “fazem” a cidade (ARANTES, 2009), quem teria a capacidade de interferir neste planejamento para promover efetivas mudanças (SOUZA, 2003), bem como atravessar o questionamento do para quê e para quem (SANTOS, 2006).

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).

O trabalho de Lefebvre (2001), aliás, é, incontestavelmente, parâmetro para diversas reflexões, trazendo talvez o maior dos simbolismos neste âmbito, para quem vamos construir e como construir?

Ainda neste contexto de evolução, sob o ponto de vista das cidades, a legislação urbanística cristalinamente avançou, manifestando-se como resultado das transformações sociais e da dinâmica do tempo e do espaço, amoldando-se às situações vividas e experimentadas, propiciando ou ao menos tentando propiciar a promoção de melhorias nas condições de vida do cidadão nas áreas urbanas.

É possível estabelecer que a crise mundial de 1929 gerou interferências no Brasil, principalmente sob a análise do alcance no ciclo do café paulista, que empurrou desempregados em direção aos núcleos urbanos. Tal aglomeração demográfica em núcleos urbanos, com acento entre a segunda metade dos anos 1950 e 1970, no chamado período desenvolvimentista, encontrou os municípios desestruturados, financeira e estruturalmente, os quais foram obrigados a encarar tal árdua tarefa ainda que totalmente desaparelhados (BASSUL, 2010).

Já avançando em um tema que será melhor explorado adiante, o atual cenário de desenvolvimento territorial urbanístico é resultado dos movimentos sociais, em especial do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), com origem na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, em 1987, logrando êxito em erigir o planejamento urbano em nível de patamar Constitucional, com a promulgação da Carta Magna em 1988, dedicando dois capítulos voltados ao tema urbano. Este movimento se renovou por meio do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), e, em 1991, apresentou projeto de lei, com um milhão de assinaturas, com posterior aprovação, originando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005; isso sem contar a participação incisiva e decisiva para a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade; bem como da criação do Ministério das Cidades em 2003 (MARICATO, 2010).

O FNRU é uma articulação de atores sociais que envolve movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de ensino e estudantis, associações de classe e instituições de pesquisa, que tem o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana no Brasil.

Mas todo o conjunto de legislação urbanística não pode se dissociar, nunca, da adequada gestão de política urbana. “Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves” (MARICATO, 2000, p. 124).

Logo, é possível dizer que o maior desafio do direito urbanístico é fazer com que este não seja uma mera expectativa frustrada, do que é e do que deve ser a realidade, pelo contrário, deve conseguir efetivar a sua aplicabilidade, sem olvidar promover sua constante evolução, ao mesmo tempo em que assegure o processo natural e histórico (RECH; RECH, 2010).

Tal tarefa vai no compasso de extrair do papel o ideário de reforma urbana contido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, buscando garantir o direito da cidade, conferindo, a bem da verdade, o reconhecimento pelas lutas para positivar esta nova ordem jurídico-urbanística (FERNANDES, 2010).

2.1 O constitucionalismo do desenvolvimento urbano

Entrevistada em 2017, Maricato ressaltou que foi convidada para proferir diversas palestras pelo mundo, nas quais deveria falar sobre o Planejamento Urbano no Brasil, em especial, após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, mas com comentários e apontamentos positivos acerca da previsão constitucional brasileira do tema urbano.

O MNRU concentrou entidades de diversificados segmentos, em um momento no qual a agenda política nacional premia por uma reforma urbana, ou seja, concentraram-se esforços em prol de reivindicações específicas ante uma imensa fragmentação anterior, alçando pontos prioritários que obtiveram unanimidade. Com a organização desses pontos, foi proposta uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte e posteriormente aprovada. Marcou-se, então, o ineditismo de um capítulo dedicado ao tema urbano, voltado às cidades (MARICATO, 2010).

Há de se dizer que os movimentos sociais urbanos, com seus questionamentos cada vez mais convergentes e abrangentes, forçaram a uma reflexão acerca dos ditames tradicionais do planejamento urbano, já a partir do final dos anos 70. A politização deste debate é que produziu forte influência no discurso e nas propostas

nos segmentos técnicos e políticos, justamente a esboçar uma reação quanto aos instrumentos urbanísticos (ROLNIK, 2000).

É possível afirmar que a década de 80 teve uma pressão que veio inicialmente das populações urbanas excluídas, unindo-se, por meio de organizações reivindicatórias, aos movimentos sociais urbanos, que se fortaleceram, com destaque na luta por direitos coletivos, sociais, econômicos e culturais, que notoriamente ganharam maior ênfase.

Em paralelo a esses movimentos sociais urbanos, é nítido que todo o País clamava pela democracia, era o fim de uma era de governo fechado à liberdade de propostas populares, era a mudança de um regime governamental que deixaria para trás a ditadura militar. Não obstante, à época da ditadura, alguns movimentos já delineavam como alternativa a esta estrutura autoritária a democratização por meio das administrações municipais, inclusive indicando caminhos com base em participação popular.

Como não poderia ser diferente, houve um crescimento em termos de relevância e visibilidade política aos movimentos sociais urbanos, que encontraram, na emergência da situação, uma nova vertente de diálogo entre o poder público e a sociedade civil, muito além da simples representação parlamentar. Esta nova frente de representação e participação popular começou a parecer mais digna da reprodução da realidade, como meio efetivo de ressonância do clamor popular, sem encontrar paredes no velho modelo de representação popular legislativo (SILVA, 2003).

Logo, foram esses anos de pressão dos movimentos sociais que elevaram a questão da organização e do acesso à terra urbana, em indissociável análise da igualdade social, no ápice dos tópicos da agenda política e de desenvolvimento. O Brasil não é, e não era naquele momento, pobre, mas apresenta e apresentava, inegavelmente, as cidades mais desiguais do mundo, sendo a principal resposta do Brasil a mudança de sua Constituição Federal, a fim de propiciar uma transformação relevante de paradigmas, inclusive a longo prazo, na dinâmica urbana (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Os debates realizados à época demonstravam uma preocupação com a cidade ilegal, chamada também como irregular, informal ou clandestina, eis que havia uma premente necessidade de reconhecimento do que seria a cidade real, algo que estava

inserido nos diversos setores da sociedade, e que, por conta disso motivou a união de pauta pelos movimentos sociais urbanos, desencadeando a criação do MNRU e a citada proposta de emenda por iniciativa popular, que visava, entre outros objetivos, viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, possibilitando o acesso à terra urbana e democratizando o solo urbano (ROLNIK, 2000).

Para Santos (2006), o movimento pela reforma urbana teve origem no reconhecimento do aumento de desigualdades no âmbito urbano, em especial a luta pelo acesso à cidade pela população vulnerável.

É possível assegurar, portanto, que a previsão de uma política de desenvolvimento urbano municipal, por meio de diretrizes gerais, previstas nos artigos 182 e 183 da CF/88, representam um significativo marco para o planejamento urbano.

CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

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

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

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Bassul (2010), citando Maricato (1987), em sua defesa perante a Assembleia Constituinte, na qual representou os movimentos sociais na defesa de suas proposições, revela que, ao final do processo constituinte, com a Emenda Popular da Reforma Urbana parcialmente aprovada, houve desagrado aos dois polos do debate. De um lado, o MNRU estava totalmente insatisfeito, na medida em que a função social da propriedade, ponto base da proposta, foi submetida a uma regulamentação por lei federal e aos planos diretores municipais; ao passo que, do outro lado, a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) tornava pública sua inconformidade com a usucapião urbana.

Como já introduzido, a temática urbana não se dissocia da temática capitalista, assim como já percebido que toda legislação é produto da correlação entre o que está em acontecimento no mundo ao tempo em que debatido e aprovado, motivo pelo qual a aprovação da CF em 1988 encontrou um mundo mais globalizado.

Os anos 1990 e o início do século XXI apresentaram mais desafios aos planejadores urbanos, mormente por estarem diante de um dinamismo cada vez maior, propiciado pela revolução tecnológica e por uma reorganização capitalista, as quais oportunizam mudanças exageradamente rápidas (NASCIMENTO, 2010).

O início dos anos 1990, inclusive, foi palco do surgimento de diferentes correntes políticas, todas no interesse em ditar novos modelos de participação popular, que indicassem qual seria a melhor forma de aproximação de diálogo entre governo e sociedade, justamente no intuito de direcionar a redemocratização brasileira (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006).

Tal participação assumiu diversos conceitos, em momentos sendo tratada como uma força que pressiona e questiona o governo, em outros, como simples legitimação da população como alvo de políticas compensatórias. Esta constatação deriva de radicais mudanças na organização dos atores sociais, do surgimento de diversas organizações não governamentais, da modificação dos canais de participação popular e das novas formas de políticas públicas, com mudanças implementadas a partir da reforma do estado neoliberal, implicando, ainda, em um aumento de iniciativas de responsabilidade empresarial, por meio de diversos institutos e fundações (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006).

Essa redemocratização do Brasil, que culminou com a promulgação da CF/88, trouxe evidente reforço no papel do município como gestor da política de

desenvolvimento urbano, algo que pôde ser visualizado como intenção dos movimentos sociais urbanos em seus primeiros passos (REALI; ALLI, 2010).

Antes da vigência da Carta Magna, as cidades brasileiras claramente prescindiam de formas para organizar os seus interesses próprios, principalmente de maneira a organizar o seu desenvolvimento, em especial no tocante ao imobiliário, carecendo de instrumentos fiscais e administrativos para tanto. Quando a CF trouxe para o centro do debate a função social da propriedade e, concomitantemente, da cidade, fruto dos movimentos urbanos citados, foi possível satisfazer aos anseios necessários das cidades (ROLNIK, 1997 apud AVRITZER, 2010).

Isso porque, reforçando a ideia exposta anteriormente, até a vigência da CF não existia dispositivo a guiar efetivamente, e com segurança, o processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana, sendo esta originalidade que estabeleceu as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no País (FERNANDES, 2010).

Bassul (2010) traz uma importante constatação, a de que, ao tempo da introdução do capítulo sobre a temática urbana na CF/88, as cidades já abrigavam mais de 80% de toda a população. Sem dúvidas, apesar de esta relevante previsão ter direcionado a política de desenvolvimento urbano, as cidades já teriam que acelerar as previsões contidas no texto constitucional.

E, para tanto, analisando as previsões contidas e reproduzidas, os artigos 182 e 183 da CF estabeleceram o ordenamento jurídico em nível nacional, definindo parâmetros e diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano municipal, com o intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes.

Fernandes (2010) ressalta que o princípio da gestão democrática foi plenamente endossado pela CF/88 (BRASIL, 1988), justamente por meio de instrumentos que possibilitam efetivas condições de participação direta no processo decisório de desenvolvimento urbano.

Esta é a emergência do Plano Diretor, que se tornou obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, sendo este um instrumento de intervenção calculada, com efeitos colaterais na história da cidade e que culminam em refletir diretamente na prática do planejamento urbano (ROLNIK, 1994).

Em linhas gerais, ressaltada a importância do direcionamento constitucional para o desenvolvimento urbano, o artigo 182 da CF traz como escopo a execução de tal política pelo poder público municipal, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes. Logo, na visão de Dissinger (2007), a importância do município está evidente no artigo 30, VIII da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), ao dispor acerca da competência funcional do Poder Executivo Municipal para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Além do que será melhor aprofundado posteriormente, ainda neste capítulo, é possível concluir que o constitucionalismo da temática de desenvolvimento urbano — seja pelas linhas gerais de previsão e ordenamento da matéria, mas também pelo contorno cidadão de participação popular nos processos decisórios — abriu espaço para tendências de novas estruturas organizacionais ditadas pelos municípios, soerguendo-se a um papel protagonista, principalmente por se situarem no foco dos problemas comunitários (SILVA, 2003).

2.2 Estatuto da Cidade

Como desdobramento da previsão Constitucional, assim como de outras normas previstas na legislação máxima do País, haveria a necessidade de regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF, o que motivou uma expectativa pela criação de tal instrumento; era o início da concepção do Estatuto da Cidade.

O projeto do Estatuto da Cidade foi apresentado em junho de 1989 pelo Senador Pompeu de Sousa, jornalista e professor, e aprovado pelo Senado um ano depois, sendo enviado para a Câmara dos deputados, onde permaneceria por onze anos. O senador não viveu para ver a aprovação Estatuto da Cidade (BASSUL, 2010).

Na justificativa do projeto, em 1989, o mesmo já se apresentava como uma medida de contenção à “indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos”.

Mais uma vez, é importante citar o protagonismo dos movimentos sociais urbanos, em especial o MNRU, movimento que originou o FNRU, após a aprovação da Emenda Popular que deu base ao capítulo da Política Urbana na CF.

Entre outras conquistas do FNRU, inegavelmente está o acompanhamento da tramitação do projeto de lei do autoproclamado Estatuto da Cidade, por meio de sua inovadora forma de agir e reinventada política de alianças (AVRITZER, 2010). O MNRU exercia a pressão na tramitação por meio de notas públicas, enquanto o empresariado atuava no sentido contrário (GRAZIA, 2003, apud BASSUL, 2010).

Ao longo da morosa tramitação legislativa, foram apresentadas 114 emendas, a maioria de índole conservadora, tendo o relator do projeto na Câmara, deputado Luis Roberto Ponte, exarado parecer que modificava a roupagem do projeto original, alterando-o, deixando de ter uma roupagem conceitual para adquirir mais pragmaticamente uma instrumentalização dos municípios (BASSUL, 2010).

Neste trâmite legislativo, após o parecer, houve uma possibilidade de participação popular, na qual, mais uma vez, ganhou destaque o FNRU, na medida em que algumas de suas importantes propostas foram contempladas no texto legal, como instrumentos de regularização fundiária, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a concessão especial de uso para fins de moradia, de um plano de atendimento para a população atingida pelas operações consorciadas, de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade, de processos participativos de elaboração orçamentária, assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração de Plano Diretor.

Bassul (2010) destaca, ainda, que a participação do empresariado se deu muitas vezes a partir do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi-SP), inclusive neste momento de participação, em que já externava que o texto até então sugerido já agradava aos interesses pretendidos pela classe, cuidando apenas de propor orçamento participativo, assim como a FNRU, e uma mitigação das penalidades de combate à ociosidade do solo, parte esta que não foi atendida.

O texto então foi aprovado, com a necessidade de ser remetido ao Senado, em virtude das diversas modificações sofridas pelo projeto original, mas sem maiores dificuldades de aprovação e envio à sanção presidencial (BASSUL, 2010 apud GRAZIA, 2003 apud BASSUL, 2010) ressaltaram que “o período entre a aprovação

no Senado e a sanção foi de muita tensão”, em que o empresariado passou a pressionar o presidente para que realizasse alguns *pequenos* vetos, como a concessão de uso especial para fins de moradia.

Era cediço que o texto comportava algumas polêmicas que contrariavam os interesses de setores imobiliários, mas que era claramente favorável ao desenvolvimento urbano, mormente porque o texto apresentava em sua generalidade pontos positivos aos setores excluídos.

Com efeito, em 10 de julho de 2001, foi sancionada a Lei nº 10.257, denominando-se oficialmente como Estatuto da Cidade, legislação esta que seria mais um largo passo para a modernização do direito urbanístico (SOUZA, 2016).

As forças contrárias à implementação da função social da propriedade, seja na sociedade civil, seja no interior do poder judiciário, legislativo ou executivo têm usado diversos artifícios para protelar sua aplicação. A Constituição Federal de 1988 exigiu uma lei complementar — o Estatuto da Cidade — que foi aprovada apenas 13 anos depois (MARICATO, 2010, p. 22).

É base para a análise deste tópico que o Estatuto da Cidade promove diretrizes gerais, com o condão de complementar o texto constitucional e direcionar a organização do desenvolvimento urbano municipal, eis que o direito urbanístico claramente fincou-se como assunto de interesse local e, portanto, de competência dos municípios (RECH; RECH, 2010). “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).

Outrossim, tal avanço na legislação urbanística, com a legitimação de atuação das prefeituras, veio a combater a resistência de aplicação dos preceitos gerais da CF/88, uma vez que a cultura patrimonialista tradicional, em conjunto com um conservadorismo do Poder Judiciário, opunha obstáculos ante a falta da regulamentação que o Estatuto da Cidade trouxe (REALI; ALLI, 2010).

Além de autoproclamar a Lei nº 10.257/2001 como Estatuto da Cidade, o seu artigo 1º traz duas premissas básicas: a de que o texto é voltado à execução da política urbana prevista na CF, bem como a de que serve a estabelecer “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”.

Já o artigo 2º, da citada lei, é muito claro ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, mas também estabelecer como objetivo principal o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Obviamente que algumas diretrizes gerais foram merecedoras de maior destaque, em que os objetivos citados anteriormente foram no sentido de garantir o direito a cidades sustentáveis, em uma compreensão ampla, como o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Entre as diretrizes gerais, assaz pertinente enaltecer a premissa da gestão democrática no planejamento urbano, a qual está diretamente ligada às concepções principiológicas da Constituição Cidadã, prevendo ampla participação popular, desde a formulação, passando pela execução até o acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A importância desta diretriz geral, inclusive, comporta abordagem específica neste trabalho, até mesmo na avaliação do objetivo geral deste estudo, porque não só o trabalho de formulação/revisão do Plano Diretor prescinde de participação popular, mas também a sua execução e acompanhamento.

Eventual lei urbanística municipal que venha desacompanhada de tal premissa básica, como princípio da gestão democrática, seria absolutamente ilegal e passível de nulidade. Tal diretriz é obrigatória, tanto ao Poder Executivo quanto ao Legislativo, eis que servem para afastar, de vez, o populismo e o jogo de interesses, exacerbados na antiga política de desenvolvimento urbano.

Como tornará a ser vislumbrado, tal diretriz geral do Estatuto da Cidade não tem o condão apenas de trazer o cidadão a um posto de espectador; pelo contrário, deve participar do protagonismo, e, para tanto, é dever que lhe seja conferido o conhecimento básico para exercer as funções pretendidas e apostas na Constituição, complementada pelo Estatuto (RECH; RECH, 2010).

Outra diretriz geral interessante de se mencionar está na ideia de cooperação mútua entre todos os atores do planejamento urbano, o que serve, inclusive, para reforçar a ideia dita anteriormente, da participação popular, tendo o Estatuto da Cidade preconizado a participação da população e de associações representativas

dos vários segmentos da comunidade, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, em conjunto com o governo, no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Os conselhos, as conferências, as audiências, as consultas e os debates são locais propícios ao diálogo entre os diferentes interesses provenientes da sociedade civil, de proposições partindo dos mais variados segmentos, da avaliação e fiscalização de decisões tomadas pelo governo, referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades (BRASIL, 2005). O artigo 43 do Estatuto preconiza, justamente, a existência de tais formas de participação popular para efetivação da gestão democrática.

Também figura como diretriz geral o próprio planejamento de desenvolvimento das cidades, seja pelo âmbito da distribuição espacial, seja pelo das atividades econômicas, sempre com o viés de corrigir distorções e seus efeitos negativos, por meio da adequada prestação dos serviços públicos e com a ordenação e controle do uso do solo.

Desde a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, há diversas avaliações contraditórias, ressaltando o posicionamento de Maricato (2017) em questionar se tal legislação foi capaz de proporcionar efetivas e significativas mudanças no âmbito do desenvolvimento e planejamento urbano, outro ponto de extrema relevância para analisar o processo de revisão do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes.

É sabido que, desde a sua aprovação, o Estatuto da Cidade mobilizou a formulação e/ou aprovação, pelos municípios, de cerca de 1.500 planos diretores, como decorrência de cumprimento da legislação, sem que haja, ainda, algum estudo preciso que demonstre o grau de significativa alteração do bem-estar dos cidadãos.

Apesar de sua indiscutível relevância, neste sentido de debate, diversas ações e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade ainda não foram implementados, até mesmo porque, na forma das reflexões que serão levadas a efeito ao longo do presente trabalho, ainda há várias críticas comportamentais aos municípios, eis que somente pode haver a aplicabilidade e o efeito das medidas previstas no Estatuto se houver uma atuação correta dos municípios, atores principais do processo.

Ou seja, repisando, a base para a aplicação de todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade é o projeto de cidade que se produzirá no nível municipal, projeto este que se consubstancia por meio de explicitação no Plano Diretor.

Atendendo, portanto, à agenda da reforma urbana, o Estatuto da Cidade propõe, então, um 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).

Com efeito, o Plano Diretor consolidou-se como uma garantia constitucional, com toda a orientação trazida pelo Estatuto da Cidade, para a efetivação da gestão democrática do direito e desenvolvimento urbanístico no Brasil, cujo ator principal é o município, sendo este o instrumento básico da política urbana.

2.3 Plano Diretor

O texto constitucional, em conjunto com as diretrizes do Estatuto da Cidade, permite concluir que a lei que institui o Plano Diretor do município deve ser considerada uma das leis mais importantes de um município, apenas perdendo em termos de relevância para a Lei Orgânica Municipal.

Ademais, o Plano Diretor pode ser considerado como a principal ferramenta de desenvolvimento urbano, na medida em que todos os instrumentos previstos na CF, no Estatuto da Cidade e em outras legislações e planos em nível federal ou estadual culminam em direcionar o planejamento urbano a instrumentos que devem estar previstos no Plano Diretor, haja vista as orientações já enfrentadas anteriormente neste estudo, de que cabe à cidade o melhor entendimento de seus conflitos locais, sendo o melhor espaço para se debater e propor soluções de desenvolvimento urbano.

O conceito de Plano Diretor, ainda sem a conotação existente na CF, desenvolveu-se no Brasil mais ou menos a partir dos anos 50; todavia, o Plano Agache quando foi publicado, em francês, desenvolvido em 1930 para o Rio de Janeiro, já trazia a expressão “plan directeur” (VILLAÇA, 2005).

O artigo 40 do Estatuto da Cidade é expresso em dizer que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo, portanto, aquele pelo qual se realiza um diagnóstico científico, com dados empíricos, das realidades física, social, econômica política e administrativa de toda a cidade, de maneira a estudar um compêndio de propostas desenvolvimentistas para o futuro da cidade, seja no aspecto socioeconômico, seja sobre o uso do solo urbano, as redes

de infraestrutura e outros elementos estruturantes da vida urbana, planejamento este que deve contemplar medidas para curto, médio e longo prazo.

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 convergência que viabiliza a conscientização de que todos os cidadãos veem e vivem a mesma crise da mesma cidade (VAINER, 2009, p. 118).

Sob o alicerce da importância desse instrumento, entende-se que o processo de elaboração do Plano Diretor deve estar assegurado na própria Lei Orgânica (RECH; RECH, 2010). Neste aspecto, importante trazer a Lei Orgânica do município de Campos dos Goytacazes, cidade escolhida como recorte do presente estudo, que estabelece:

Art. 93 O Município deverá organizar sua administração, exercer suas atividades e promover sua política de desenvolvimento urbano, dentro de um processo permanente, atendendo aos objetivos das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e mediante adequado Sistema de Planejamento.

§ 1º O Plano Diretor é o instrumento orientador e básico dos processos de transformação do espaço urbano e de sua estrutura territorial, servindo de referência para todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade.

O Plano Diretor constitucionalmente é exigido para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, sendo instrumento, portanto, de cumprimento de exigência constitucional, que visa garantir respeito aos princípios de meio ambiente e da função social da propriedade, sem o que inúmeros danos seriam verificados, algo que as três esferas de poder não ignoram (DISSINGER, 2007).

Aplicando, portanto, os ensinamentos de Lefebvre (2001), o direito à cidade se afirma como um apelo, é uma exigência, a qual consubstancia-se por meio de um adequado Plano Diretor.

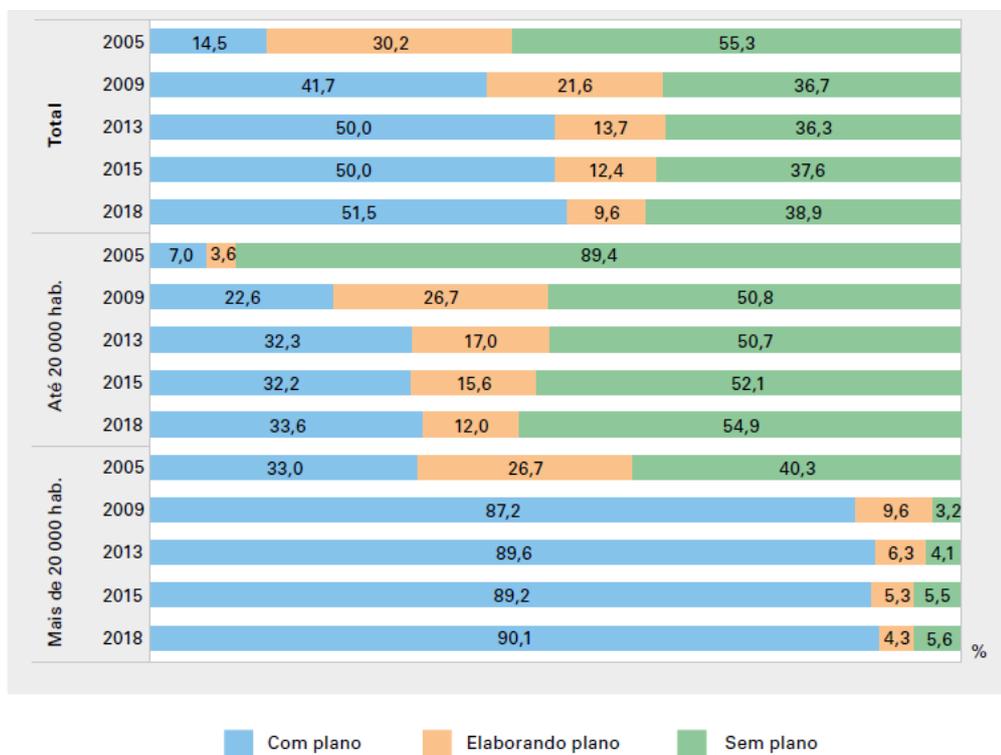
O resultado da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do ano de 2018 trouxe um resultado que demonstra que, entre os 5.371 municípios brasileiros, 2.866 possuíam Plano Diretor, o que corresponde a 51,5% deste total. Dado interessante de tal pesquisa, ainda, é que outros 2.505 municípios que não tinham Plano Diretor possuíam algum instrumento de Direito Urbanístico.

Tal pesquisa concluiu, ainda, que, em 2018, o percentual de municípios com Plano Diretor era próximo do apurado em 2015, ou seja, apesar de mantida uma linha de pouco crescimento em relação à última pesquisa, consolidava-se a enorme diferença quando os dados eram comparados à pesquisa realizada em 2005.

Em 2018, 51,5% dos municípios brasileiros possuíam Plano Diretor, sendo que 9,6% deles declararam que ele estava em elaboração. Analisando que os municípios acima de 20.000 habitantes têm a obrigatoriedade de possuir o Plano, 90,1% destes já dispunham dele, sendo que 4,3% dos municípios que ainda não o possuíam afirmaram que o Plano estava em desenvolvimento.

No que tange aos municípios desobrigados de possuírem Plano Diretor, a pesquisa demonstra que 33,6% já possuíam o Plano, enquanto 12% dos municípios afirmaram que estavam com o seu em desenvolvimento, lembrando que se trata de municípios desobrigados de possuir tal instrumento, mas que entenderam a sua importância e o colocaram em aplicação.

Gráfico 1 - Percentual de municípios, por situação de Plano Diretor, segundo as classes de população dos municípios selecionados — Brasil - 2005/2018



Fonte: IBGE, 2018.

Analisados tais números, duas percepções são extraídas, de que é relevante o percentual de municípios que já possuem Plano Diretor, entre aqueles que estão obrigados a tal tarefa, bem como, por outro lado, apesar de apenas 1/3 dos municípios com menos de vinte mil habitantes possuírem Plano Diretor, o fato destes estarem desobrigados faz com que este número seja razoavelmente considerável.

Assim, com mais da metade dos municípios brasileiros possuindo Plano Diretor, é imperioso retomar as críticas de Maricato (2000), de que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades crescem de maneira predatória. “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 *et al.*, 1968 apud DEL RIO, 1990, p. 44).

Muito mais do que números, há a importante missão de que os planos urbanos representem a realidade de uma cidade, com reflexos de seus problemas e propostas de melhorias, de cumprir os seus objetivos, principalmente a pretensão de combater a desigualdade urbana causada pelo próprio desenvolvimento urbano no Brasil (FERNANDES, 2010).

Cabe aos planos municipais assegurar a sua própria efetivação, ao mesmo tempo em que preserve a sua própria evolução, justamente porque o direito urbanístico não pode ser uma mera expectativa frustrada (RECH; RECH, 2010).

Justamente, a experiência da elaboração de Planos Diretores ao longo dos anos, seja em análise a partir da entrada em vigor da CF/88, seja no lapso temporal após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, mostra que a sua própria credibilidade e eficiência passaram a ser questionadas. Os regulamentos previstos nos Planos Diretores estariam muito distantes da realidade, ficando apenas no papel, não provendo as melhorias almejadas. Portanto, o maior questionamento entre os atores que de fato se preocupam com o direito urbanístico é que os Planos Diretores, enquanto relevantes instrumentos urbanísticos, estejam sendo utilizados como meros instrumentos políticos.

Vários são os desafios deste instrumento, mas, afinal, é possível definir o que é um bom Plano Diretor?

A instituição de um Plano Diretor acarreta modificações no planejamento urbano de uma cidade, em que tais mudanças decorrem de observância das

legislações vigentes quando de sua implementação, seja em nível federal, estadual ou até mesmo municipal. Inobstante, é importante visualizar que outras normas se apresentam como de caráter geral, pois será por meio do Plano Diretor que deve ser encarada a realidade regional. O Plano Diretor abrange diversos aspectos relacionado ao município, tais como físico-espaciais, socioeconômicos, ambientais e diversos outros. Deste modo, além das diretrizes gerais do Plano Diretor, as leis complementares também devem ser revistas, em especial as leis de Uso e Ocupação do Solo, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo Urbano e Código de Obras (ARAUJO, 2010).

Neste ponto, interessante repisar a importância do nível municipal em coordenar totalmente a elaboração do seu Plano Diretor, por saber de seus próprios desafios e realidades. Um município do interior do Sudeste possui questões locais diferentes das de outros da região metropolitana do Norte, com divergências com municípios litorais do Nordeste, assim como em relação a municípios da centralidade do Sul. Um município de um milhão de habitantes, com vizinhos em conurbação, possuem questões diferentes das de um município com vinte e cinco mil habitantes, afastado de uma grande metrópole. Os exemplos aqui citados servem para justificar a garantia constitucional do município como ator principal do planejamento urbano.

Neste contexto de importância municipal, é relevante dizer que o Poder Executivo Municipal, por sua competência constitucional, deve direcionar os trabalhos de elaboração dos Planos Diretores, sendo momento extremamente relevante de produção do espaço, em que o político, exercente do cargo gestor e fonte de diálogo nas relações de poder, assume papel de mediação, passando a exercer a via democrática em tal processo (DISSINGER, 2007).

Tal mediação deve obrigatoriamente passar por um objetivo final, que é o bem-estar do povo, e, como assegurado pela Constituição Cidadã, não há quem melhor possa dizer o que é melhor para o povo do que senão o próprio povo.

A participação popular, portanto, é condição *sine qua non* para a qualidade de um Plano Diretor. A presença de associações representativas de moradores, de segmentos econômicos e sociais no Plano Diretor, seja durante o processo de elaboração, seja durante o processo de implementação e gestão das cidades, representa dizer que este instrumento deixa de ser mais do que um documento técnico

e hermético, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, torna-se um real espaço de debate dos cidadãos (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001).

Este papel de centralidade do Poder Executivo Municipal, e do político como mediador dos debates, interlocutor entre os poderes e as organizações sociais participantes do plano, muito embora seja de protagonismo, não significa dizer que o Plano Diretor seja de propriedade de um prefeito, muito menos dos vereadores que o votarão e o aprovarão na casa legislativa, é um projeto de cidade construído por todos e para todos.

Esta é a certeza da continuidade administrativa, conferindo uma segurança jurídica ao planejamento urbano, a longo prazo, sem interferência das necessárias revisões decenais. É por este motivo que a participação popular sustenta as decisões administrativas do gestor municipal, sem a qual é plenamente possível asseverar que a própria população pode anular a decisão que não lhe foi submetida à apreciação (RECH; RECH, 2010).

A implementação de um Plano Diretor que não foi submetido à apreciação popular corre o risco de sua própria inviabilidade, haja vista que os cidadãos da cidade não são simples objeto de um espaço, mas sim sujeitos principais de tal ocupação e formação da cidade; ou seja, a participação popular no processo de construção do Plano Diretor é mais importante do que o plano em si, pela materialização do debate e legitimação dos diversos pontos de vista da cidade, sob o olhar de todos. 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).

É certo, contudo, que a participação popular não é unânime, não pela ótica de se conferir a simples participação, mas sim pelo desafio de se conseguir a sua efetiva aplicação. Se a sua participação não gozar de uma efetiva conferência de palavra à população, com a representatividade correta, com certeza o Plano Diretor se encaminhará em um sentido de privilegiar setores em detrimento de outros.

Tal discussão de participação popular, inclusive, é muito mais abrangente do que a participação nos Planos Diretores. Atinge todo e qualquer processo participativo; mas, em meio à relevância do instrumento sob análise, há a necessidade de um cuidado maior, porque a participação popular incorreta em um Plano Diretor pode causar especulação imobiliária, prioridades incorretas de investimentos,

exclusão social e aumento de desigualdade, ou seja, pode culminar em seguir os objetivos inversos ao planejamento urbano.

Villaça (2005) ressalta que, em tais participações populares, não é a população quem fala, mas sim classes sociais ou setores específicos da população, onde a classe dominante impera, sempre participando da criação dos Planos Diretores, em que as classes dominadas, ou seja, a maioria da população da cidade, são as ausentes da discussão.

Inclusive, quando se fala em participação popular que gera desigualdades na estrutura urbana de uma cidade — em que a participação popular, por vezes, em uma localidade do município é maior do que em outra —, o próprio Estatuto da Cidade determina, em seu artigo 40, §2º, que o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo, o que está consubstanciado na Lei Complementar nº 15/2020, de Campos dos Goytacazes, o Plano Diretor aqui em estudo:

Art. 1º A política de desenvolvimento do Município de Campos dos Goytacazes será executada de acordo com as normas deste Plano Diretor, aplicável a todo o território municipal, sendo referência obrigatória para os agentes públicos e privados que atuam no Município.

Ainda no contexto de análise da participação popular, não bastaria apenas a participação, pois o Plano Diretor, embora goze de sua estrutura linguística popular, ainda é um documento técnico, cuja capacitação de quem coordena os trabalhos também implica em capacitar os cidadãos participantes; não basta apenas falar, é preciso saber sobre o que está se falando.

Diante deste quadro apresentado, o Plano Diretor, para ser considerado de qualidade, depende, e muito, da sua forma de construção, seguindo a correta participação popular, com um bom direcionamento organizado pelo Poder Executivo Municipal, que contemple todo o território do município e que represente um bom diagnóstico dos problemas da cidade, propondo correção das distorções e visando o bem-estar da população.

No entanto, este instrumento não é, e não deve ser, um fim em si mesmo, deve estar em constante evolução e aperfeiçoamento, não sendo conclusivo, necessitando de revisões constantes, em princípio como o determinado pelo Estatuto da Cidade,

com revisão a cada dez anos, uma vez que o que ocorre no presente gera reflexos futuros (RECH; RECH, 2010).

O Plano Diretor, apesar de sua maior importância, não é também o único instrumento de gestão urbana, pelo contrário, depende de um compêndio de legislações urbanísticas que determinam a sua aplicabilidade, em especial, podendo ser ressaltada a necessidade de uma legislação que enfrente como se deve usar e ocupar o solo urbano.

2.4 Lei de Uso e Ocupação do Solo

Villaça (1998) demonstra que a prática brasileira trata o Plano Diretor em apartado do zoneamento, de forma independente e em paralelo. Destaca, todavia, que o conceito teórico de Plano Diretor estabelece a necessidade do zoneamento para a sua exequibilidade.

A Lei Complementar 16/2020 de Campos dos Goytacazes, que instituiu a Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, também se mostra parte integrante do objeto em estudo, na medida em que é nesta legislação urbanística que se encontram reunidos os princípios e as orientações para a utilização e ocupação do espaço urbano, com o objetivo maior de garantir o desenvolvimento da cidade de forma equilibrada e sustentável.

Eis o artigo 2º da citada lei a comprovar tal importância:

Art. 2º As normas para controle do Uso e da Ocupação do Solo aqui estabelecidas baseiam-se no pressuposto de utilizar o potencial de adensamento das áreas levando em conta:

- I. A preservação das áreas de proteção e de fragilidades ambientais, incluindo as nascentes e as margens dos espelhos e dos cursos d'água, as unidades de conservação e os fragmentos florestais;
- II. A capacidade da infraestrutura urbana instalada;
- III. As condições de saneamento básico;
- IV. A acessibilidade universal a todas as áreas urbanas.

Uma cidade ter Lei de Uso e Ocupação do Solo significa dizer que ela possui uma forma de controlar a utilização do espaço e definir as atividades permitidas nela, devendo ocorrer sob intervenção do município, que legalmente busca o desenvolvimento urbano integrado com a preservação das áreas de proteção e de

fragilidades ambientais, levando em conta a capacidade da infraestrutura urbana instalada, as condições de saneamento básico e tendo como premissa a acessibilidade universal a todas as áreas urbanas.

Além das diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, tal legislação urbanística também traz objetivas diretrizes de tal utilização urbana, consubstanciada, também, pelo zoneamento da cidade.

O zoneamento é fundamental no planejamento de uma cidade, garantindo o seu desenvolvimento de forma organizada, em que a cidade é dividida em partes, chamadas de zonas, onde se definem, para cada uma delas, normas de uso e ocupação do solo. Ou seja, o zoneamento diz o que pode ser feito e onde ser feito dentro da cidade.

Tal ordenamento territorial deve ser realizado, a exemplo de todo o processo do Plano Diretor, a partir de diagnósticos e enfrentamento das realidades locais, assim como baseado em ampla e irrestrita participação popular, sendo ainda mais importante a presença do poder público em audiências públicas, além de outros meios de participação popular, em todos os pontos da cidade.

Neste contexto, há a percepção de dois elementos principais neste zoneamento: a definição de usos e atividades e a determinação das características dos lotes e edificações. Os usos são divididos em categorias, e se referem ao tipo de atividade, seja ela residencial, comercial, industrial, entre outras. Assim, cada zona possui normas quanto à possibilidade ou não de ter cada um destes usos, em diferentes intensidades, não sendo permitidos aqueles que contrariem o que diz o zoneamento.

Não é fácil enfrentar a presente temática, haja vista a ideia histórica e cultural de que o indivíduo, quando proprietário de um espaço urbano, poderia usar, gozar e dispor livremente dele, sem entender esse processo de uso, ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo, o qual deve ter uma visão preferencialmente coletiva e não somente a cargo de interesses individuais e das forças do mercado. É cediço que a propriedade privada prescinde de um equilíbrio entre os interesses e direitos individuais e os direitos e interesses sociais, ambientais e culturais.

Entretanto, ainda é latente um perfilhamento de resistência a essas obrigações sociais, persistindo certo entendimento de que a propriedade seria somente fonte de direitos, o que, inclusive, gera problemas urbanos, como vazios em áreas centrais,

edifícios subutilizados ou vazios, preços altíssimos de lotes, bem como a explosão do crescimento informal.

Também em simbiose com críticas acerca dos planos diretores nos últimos anos, as tentativas de regulação de zoneamento ainda não foram capazes de achar dito equilíbrio com as forças de mercado imobiliário, acentuando os problemas já citados, gerando, por consequência, novas formas de segregação socioespacial (FERNANDES, 2010).

O Código Civil brasileiro repete a ideia conceitual constitucional ao dispor, no artigo 1.228, que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Porém, a função social da propriedade é protagonizada mais claramente no seu art. 1128, § 1º, que ordena que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

O instrumento da Lei de Uso e Ocupação do Solo, portanto, é uma missão derivada do Plano Diretor e indissociável deste, pois representa o meio mais efetivo de sua aplicabilidade.

3 O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Assim como o exposto no capítulo anterior, a correlação tempo e lugar/espço assume um protagonismo no planejamento urbano, principalmente sob a ótica de que toda legislação é reflexo de uma conjuntura de fatores que regem a sociedade no momento em que aprovadas, ou seja, a lei que traz o Plano Diretor espelha as diretrizes pretendidas para o município naquele momento.

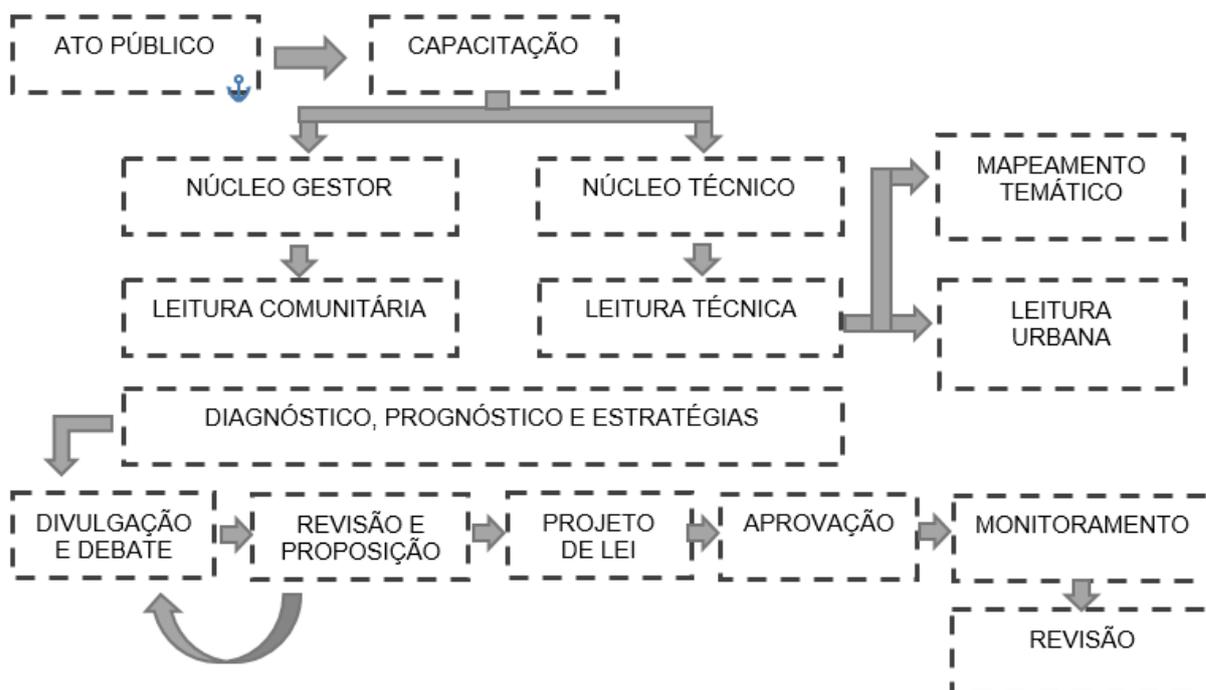
Outrossim, a legislação urbanística deve sempre acompanhar a evolução do município em detida análise contemporânea aos acontecimentos, se as previsões e prognósticos previstos estão de fato acontecendo, seja no aspecto econômico, social, político, seja em todo setor que participe deste contexto.

Por tal circunstância é que se repisa a imperiosa necessidade de revisões rotineiras do Plano Diretor dos municípios, em especial, do cumprimento do artigo 40, §3º do Estatuto da Cidade, que impõe a necessidade de revisão do Plano Diretor a cada dez anos.

Assim, este capítulo cuida de responder a um dos objetivos principais do presente trabalho, abordando o processo de revisão do Plano Diretor do município e sua lei complementar de Uso e Ocupação do Solo. Grande parte dos municípios brasileiros aprovou seus Planos Diretores, tendo como base as disposições do Estatuto da Cidade; entretanto, pouco se conhece dos resultados e das metodologias aplicadas para a maioria dos municípios, ainda que o Ministério das Cidades, enquanto existente, tenha atuado de maneira diligente nesse ponto, editando, inclusive, uma cartilha com direcionamento dos processos de revisão e elaboração de Planos Diretores.

É pelo Estatuto da Cidade que o Plano Diretor se regulamenta como instrumento a ser usado para promover a democratização das cidades, e traz também um grande desafio aos municípios: planejar o futuro das cidades, promovendo a inclusão de todos, por meio de políticas que alcancem os mais variados setores econômicos e sociais. Com a finalidade de se alcançar um Plano Diretor Participativo, diversas etapas devem ser efetuadas, constituindo um processo cíclico, conforme apresentado no organograma (Figura 1).

Figura 1 - Fluxo de etapas do processo de revisão do Plano Diretor



Fonte: Brasil, 2019.

Conforme as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, os Planos Diretores necessariamente precisam contar com a participação da sociedade civil e de associações que representem os mais variados segmentos econômicos e sociais. A população tem o dever de participar, não apenas durante a elaboração e votação, mas, principalmente, da prática e gestão das decisões do Plano. Sendo assim, muito mais que um documento técnico, o Plano Diretor passa a significar um instrumento de debate aberto aos cidadãos e de definição de opções para intervenções no território, moldando uma construção coletiva.

3.1 Metodologia da pesquisa

Toda pesquisa, embora esteja eivada de subjetividade, precisa ter um controle de suas ações, sendo fundamental a explicitação dos passos realizados ao longo do trabalho, proporcionando, inclusive, a demonstração da ausência de parcialidade no estudo.

Assim, há que se classificar metodologicamente a presente pesquisa, para uma melhor compreensão do caminho percorrido neste estudo, destacando, em primeiro

lugar, tratar-se de uma pesquisa exploratória, com o objetivo de proporcionar maior familiaridade com a questão, acentuando o estudo acerca do processo de revisão do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes ao longo dos anos de 2017 a 2020.

No que tange à natureza da pesquisa, esta foi realizada sob o prisma qualitativo, que, segundo Gil (2002), corrobora o intuito de aprofundamento nas questões que envolvem o tema em estudo, com levantamento de dados, buscando, na essência de seus significados, um contato próximo deste pesquisador ao processo de revisão do Plano Diretor.

O primeiro recurso metodológico utilizado, visando o êxito da pesquisa, foi a pesquisa bibliográfica, a qual contribuiu com o aprofundamento teórico, conceitual e técnico, servindo de sustentação para a presente dissertação. Nesta linha, foi realizada a análise em artigos, livros, teses e dissertações, com o intuito de compreender a temática relativa ao planejamento urbano, ao estatuto da cidade e ao Plano Diretor, com êxito inclusive no exame de trabalhos que abordaram casos similares ao do presente estudo, em médias e grandes cidades.

Esta fase de revisão bibliográfica possibilitou a compreensão da relevância dos aspectos urbanísticos, principalmente por meio do Plano Diretor de uma cidade, bem como a gestão democrática de um processo de revisão e os dilemas que envolvem o planejamento urbano.

Gil (2002) registra a pesquisa documental como similar à pesquisa bibliográfica, sendo, porém, diferente no que tange à fonte do que está em análise, obtida por meio de estudo em documentos que não foram ainda tratados, com a ideia de se obter uma melhor perspectiva do objeto do trabalho.

Nesta pesquisa, houve a análise de documentos 'de primeira mão', como classifica Gil (2002), na medida em que foram examinadas as atas de todos os eventos no processo de revisão do Plano Diretor, os eventos de inauguração, capacitação, leituras comunitárias, plenárias temáticas e audiências públicas, além de documentos enviados ao núcleo gestor do processo.

Em primeiro plano, a análise dos documentos citados foi pertinente para uma compreensão da participação dos agentes públicos desde a fase embrionária do processo de revisão, a saber, como ficou sedimentada a prática real das diretrizes estabelecidas, permitindo que fosse traçado um paralelo fidedigno entre os dados obtidos nesta fase e a pesquisa bibliográfica.

Foi possível perceber, assim, até mesmo pela utilização da metodologia de participa-ação e observação participante, como melhor será dito posteriormente, o sucesso na obtenção de todos os documentos referentes ao processo de revisão do Plano Diretor sob análise.

O Quadro 1 demonstra os documentos obtidos e analisados no presente trabalho:

Quadro 1 - Documentos analisados conforme eventos e fases

Evento / Fase	Documento analisado
Inauguração e qualificação	Ata de presença
Contribuições dos órgãos internos	Ofícios com contribuições de secretarias e superintendências municipais
Contribuições de entidades	Ofícios com contribuições
Leituras comunitárias	Ata de presença e planilha de contribuições
Plenárias temáticas	Ata de presença, relatórios de conclusão e planilha com contribuições
Audiência pública	Ata de presença e relatório com contribuições
Participação pelo site da prefeitura	Contribuições enviadas
Lançamento texto inicial do Plano Diretor	Ata de presença
Divulgação de atividades	Banner de convite para os eventos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Não se pode deixar de citar, ainda, que a análise também foi realizada nas leis passadas, a Lei nº 7.974/2007, Lei de Uso e Ocupação do Solo, e a Lei nº 7.972/2008, que instituiu o Plano Diretor; ao passo que também examinadas as Leis Complementares nº 15 e 16, de 2020, que instituíram o Plano Diretor e o Uso e Ocupação do Solo, respectivamente, e atualmente em vigor.

Como o próprio tema desta dissertação permite concluir, assim como a introdução demonstra de maneira clara, a presente pesquisa foi um estudo de caso, método que, segundo Gil (2002), consiste no estudo profundo e exaustivo de um objeto, permitindo amplo e detalhado conhecimento do objeto trabalhado, “encarado

como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos” (YIN, 2001).

O processo de revisão do Plano Diretor em Campos dos Goytacazes, que se iniciou no ano de 2017 e obteve a sanção e publicação em 2020, foi estudado de forma intensa, justamente como prescinde tal recurso metodológico, reunindo-se o maior quantitativo de informações possíveis, com rigor de detalhamento, justamente com o objetivo de que fosse possível apreender todo o contexto de efetivação e complexidade do caso em concreto.

Tal método utilizado teve uma relação forte com outros desdobramentos metodológicos, como a pesquisa-ação e a observação participante. Ambas são vistas por alguns autores como sinônimas, eis que se consubstanciam pela interação do pesquisador com a situação explorada, porém, Gil (2002, p. 56) as diferencia.

A pesquisa-ação geralmente supõe uma forma de ação planejada, de caráter social, educacional, técnico ou outro (Thiollent, 1985). A pesquisa participante, por sua vez, envolve a distinção entre ciência popular e ciência dominante. Esta última tende a ser vista como uma atividade que privilegia a manutenção do sistema vigente e a primeira como o próprio conhecimento derivado do senso comum, que permitiu ao homem criar, trabalhar e interpretar a realidade sobretudo a partir dos recursos que a natureza lhe oferece.

No contexto da participação deste pesquisador no processo de revisão do Plano Diretor em Campos dos Goytacazes, o envolvimento foi pautado de maneira cooperativa e participativa, de forma que foi possível executar a contribuição da presente pesquisa durante tal processo.

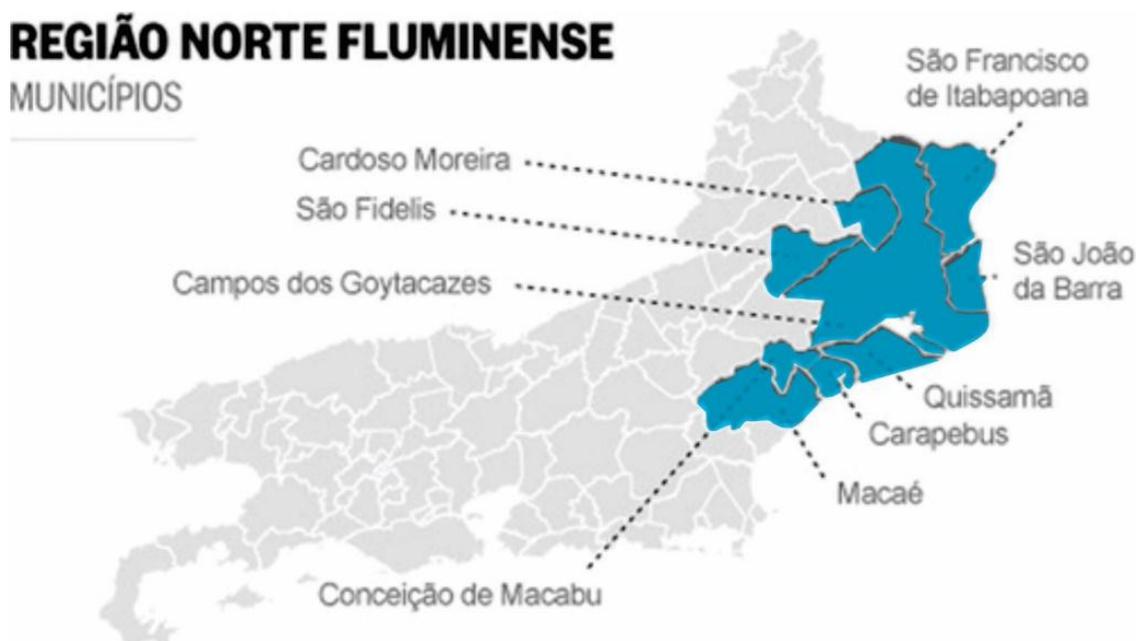
Toda a metodologia envolvida no trabalho permitiu uma profunda e exitosa análise de resultados, com uma positiva percepção entre o processo de planejamento urbano realizado em Campos dos Goytacazes, mediante a revisão do Plano Diretor, seus atores participantes, além de interesses e questões que envolvem a estrutura urbana da cidade.

3.2 Breve análise das características de Campos dos Goytacazes

No intuito de se entender o planejamento urbano, primeiro é necessário conhecer o município para o qual foi proposto. Visto isso, são apresentadas características do território, perfil populacional, índices socioeconômicos e de infraestrutura.

Campos dos Goytacazes, situado no estado do Rio de Janeiro, pertence à Região Norte Fluminense, que também abrange os municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra (Figura 2). É o maior município fluminense em extensão territorial, com uma área total de 4.026,70 quilômetros quadrados, o que corresponde a 41,3% da área da Região Norte Fluminense (Figura 3).

Figura 2 - Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro

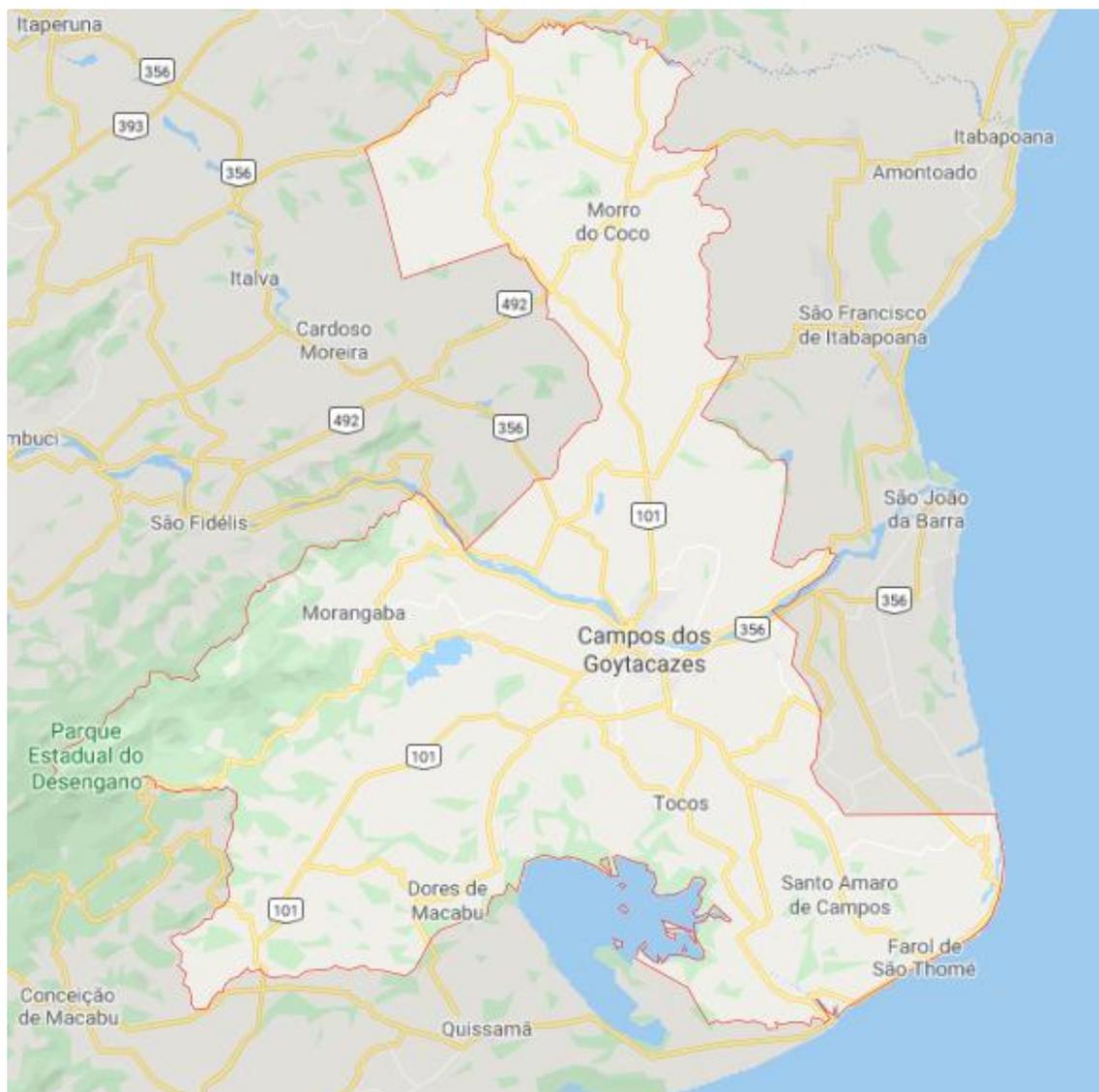


Fonte: Adaptado de IBGE, 2010.

No último censo realizado pelo IBGE, em 2010, Campos dos Goytacazes tinha uma população de 463.731 habitantes, correspondente a 54,6% do contingente da Região Norte Fluminense.

A densidade demográfica era de 115,1 habitantes por km², contra 87,1 habitantes por km² de sua região. A taxa de urbanização correspondia a 90% da população. Na última década, estima-se que o número tenha passado para 507.548 habitantes, conforme mencionado, ou seja, um aumento de 9,45% da população (TCE, 2018).

Figura 3 - Limite municipal de Campos dos Goytacazes

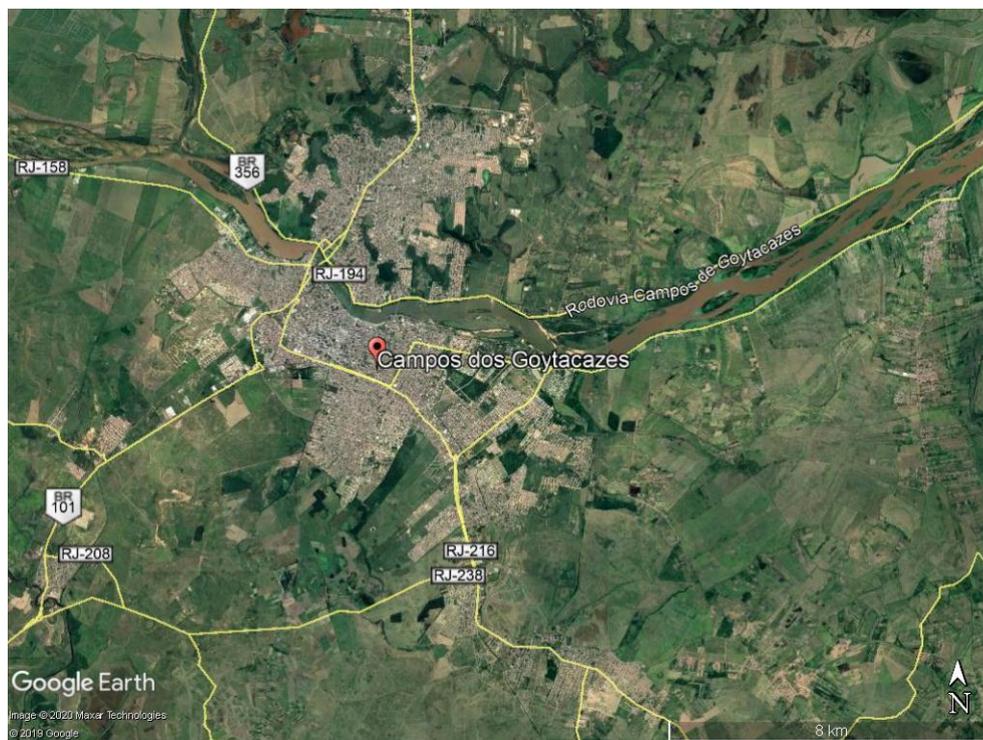


Fonte: Google Maps, 2020.

Segundo o levantamento realizado pelo IBGE (2010), o município possuía um número total de 174.254 domicílios. Ainda conforme o censo, contava com 4.595 domicílios particulares ocupados em 27 aglomerados subnormais, onde viviam 15.777 pessoas. O município tinha um contingente de 361.248 eleitores, correspondente a

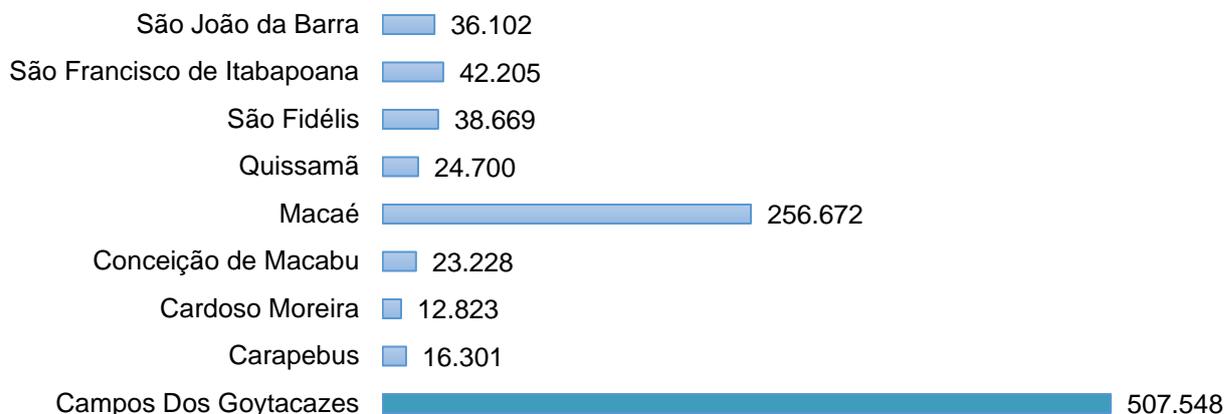
74% do total da população. Havia 31 agências de correios (incluindo Agências Comunitárias de Correios, em parceria com a Prefeitura Municipal, agências próprias e franquias), 37 agências bancárias e 47 estabelecimentos hoteleiros.

Figura 4 - Imagem de satélite – Distrito-Sede



Fonte: Google Earth, 2020.

Além de ser o município de maior extensão territorial da Região Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes também detém a maior população, estimada em 507.548 pessoas, no ano de 2019 (Gráfico 2), e o segundo maior PIB per capita, de R\$ 43.013,04, estimativa do ano de 2017, segundo IBGE (2020).

Gráfico 2 - Estimativa da população em 2019

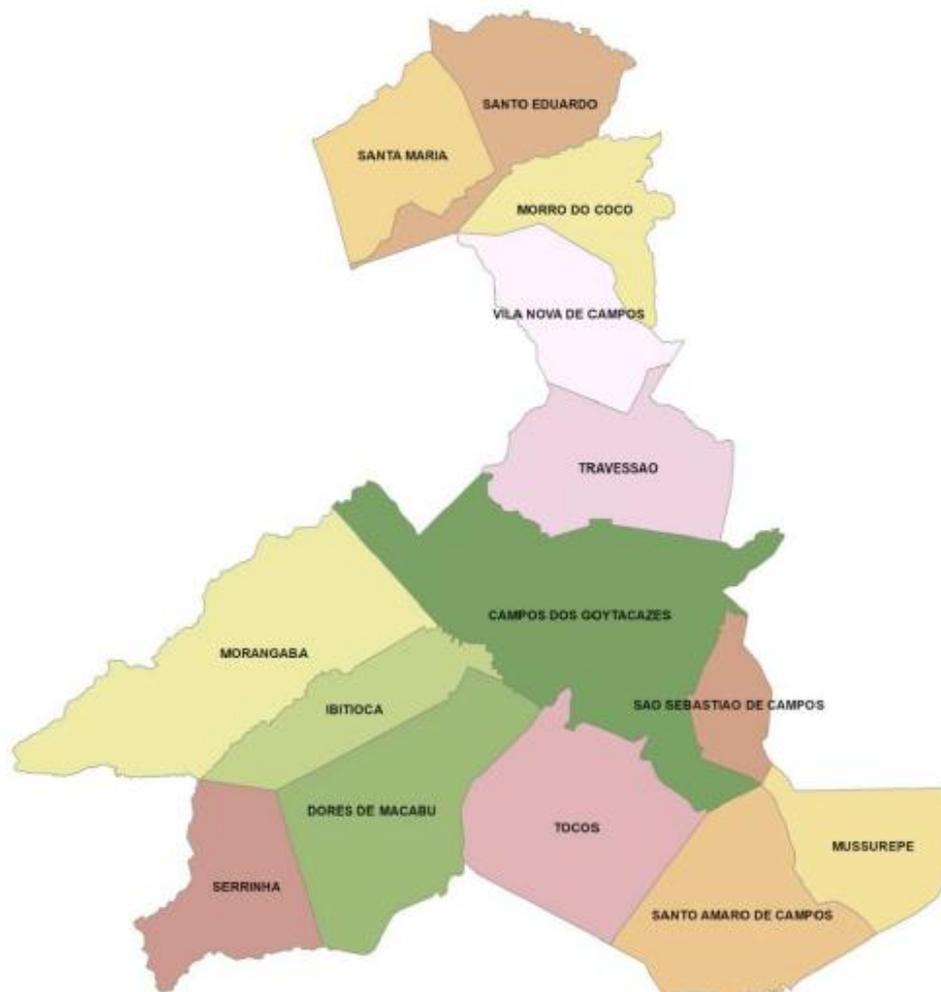
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do IBGE, 2020.

Segundo o Centro de Informação e Dados de Campos (CIDAC) (2019), o município possui 14 distritos: Campos dos Goytacazes (sede), Santo Amaro de Campos (3º distrito), São Sebastião de Campos (4º distrito), Mussurepe (5º distrito), Travessão (7º distrito), Morangaba (9º distrito), Ibitioca (10º distrito) Dores de Macabu (11º distrito), Morro do Coco (12º distrito), Santo Eduardo (13º distrito), Serrinha (15º distrito), Tocos (17º distrito), Santa Maria (18º distrito) e Vila Nova (20º distrito).

Ainda conforme o CIDAC, o antigo distrito de Guarus foi anexado a Campos dos Goytacazes em 1967, e o distrito de Goytacazes foi anexado à sede em 1967, desmembrado, em 1981, e reanexado em 1983. O antigo distrito de Murundu, criado em 1963, foi extinto em 1983, sendo anexado ao distrito de Santa Maria de Campos. Por razões históricas, a numeração distrital não é linear. Goytacazes foi o 2º distrito; Guarus, o 6º distrito; Italva, o 8º distrito; Cardoso Moreira, o 14º distrito; São Joaquim, o 16º distrito; Doutor Matos, o 19º distrito; Murundu, o 21º distrito; e Paraíso, o 22º distrito.

Sendo assim, a distribuição territorial das divisões distritais do município de Campos dos Goytacazes atualmente é representada conforme a Figura 5.

Figura 5 - Divisões distritais do município de Campos dos Goytacazes



Fonte: Campos dos Goytacazes – Perfil, 2018.

Ainda no que se refere à organização espacial do município, a Lei 7.973/2008, que instituiu a Lei de Perímetros Urbanos do Município de Campos dos Goytacazes, estabelece que:

Art. 2º: A definição do perímetro urbano da cidade de Campos dos Goytacazes tem como objetivo orientar o desenvolvimento urbano e o uso e ocupação na cidade de Campos dos Goytacazes, de modo a:

- I - Assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana;
- II - Otimizar a utilização da infraestrutura instalada e projetada;
- III - Preservar o patrimônio ambiental de Campos dos Goytacazes previsto no Plano Diretor participativo do município;
- IV - Proteger as áreas ambientalmente frágeis.

Assim como será visto ainda neste trabalho, o processo de revisão do Plano Diretor municipal impõe uma série de desdobramentos, como a necessidade de revisão das legislações periféricas de urbanismo, como a Lei de Perímetros Urbanos.

Impõe-se salientar, uma vez mais, que o planejamento urbano atual utiliza a legislação urbanística como principal instrumento, portanto, mais do que estabelecer modelos ideais de funcionamento das cidades, deve contemplar os conflitos e possuir uma função de correção dos desequilíbrios de todas as ordens que são causados pela urbanização.

Segundo o guia para a implementação do Estatuto da Cidade, desenvolvido pelo governo federal, cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbana, ou seja:

É justamente o Plano Diretor o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. O Plano Diretor deverá explicitar de forma clara qual o objetivo da política urbana. Deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade. A partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias. A cartografia dessas diretrizes corresponde a um macrozoneamento, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressem o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade (BRASIL, 2001, p. 41).

O Estatuto abrange um conjunto de princípios, no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana, e uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, delega para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades. É, portanto, no processo político e no engajamento amplo da sociedade civil, que será definida a natureza e a direção de intervenção e uso dos instrumentos.

Destarte, o Quadro 2 apresenta as leis e normas que são utilizadas como instrumentos de política urbana no município de Campos dos Goytacazes, que tem como meta planejar e desenvolver a cidade.

Quadro 2 - Instrumentos de política urbana

O Município Dispõe	
Plano Diretor	x
Lei de Uso e Ocupação	x
Lei de Parcelamento do Solo	x
Lei dos Perímetros Urbanos	x
Plano Municipal de Redução de Riscos	x
Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização	
Plano de Saneamento Básico	x
Código de Obras	x

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2020.

Pelo planejamento territorial, pode-se converter a cidade em benefício para todos, podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores, podem-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal, e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável (BRASIL, 2008). É notório que o município de Campos dos Goytacazes busca seguir as diretrizes e exigências no que diz respeito ao planejamento regional, por meio do que está estabelecido no Estatuto da Cidade.

3.3 A gestão da política urbana em Campos dos Goytacazes

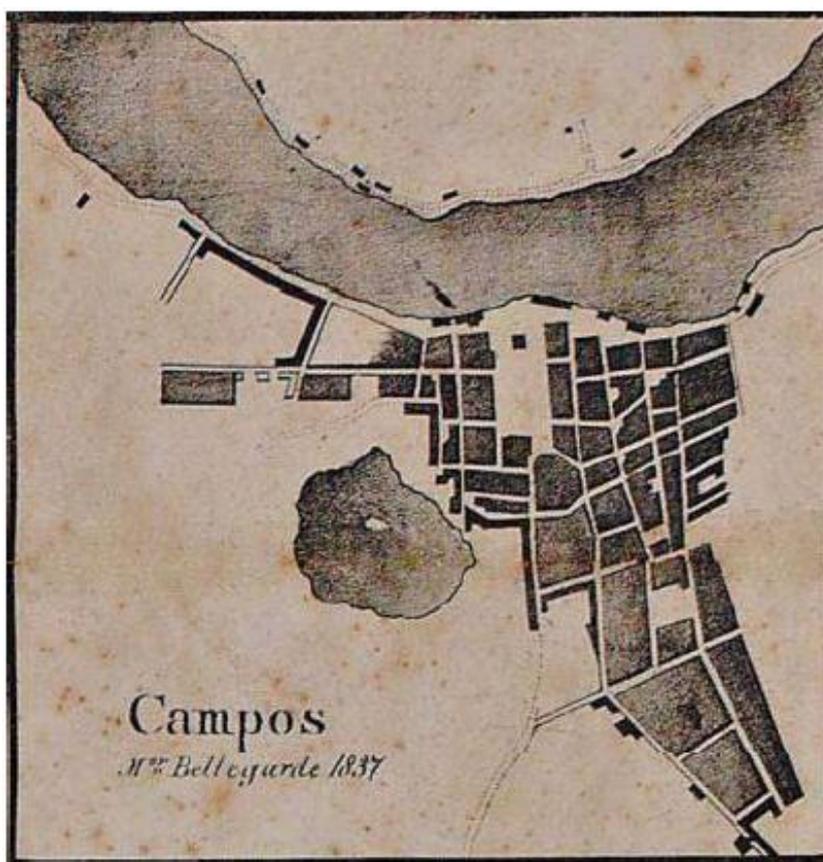
O processo de urbanização de muitas cidades brasileiras acontece de forma desordenada devido à falta de planejamento, com muita rapidez e intensidade, inclusive algumas vezes fora do controle público. Entretanto, esse não é exatamente o caso de Campos dos Goytacazes, uma cidade que cresceu e continua a crescer acompanhada de planos urbanísticos, mas que nem por isso deixa de apresentar problemas.

Historicamente, devido à sua importância política e econômica, o município destacou-se entre os demais da Região Norte do estado do Rio de Janeiro, impondo-se como uma importante área urbana, onde se realizavam diversas atividades comerciais, o que beneficiava a capital.

No século XIX, em 1834, a Vila de Campos dos Goytacazes teve sua relevância reafirmada ao receber melhorias urbanas, visando facilitar a troca de mercadorias e o

escoamento da produção industrial da região. O engenheiro Bellegarde promoveu intervenções como a construção parcial de um dique de proteção a inundações, a desapropriação de imóveis, a pavimentação e o alargamento de ruas. Tais medidas foram tomadas visando prevenir as cheias do rio Paraíba do Sul e promover o saneamento nas áreas de brejos e lagoas. A cartografia da cidade, em 1837, mostra que o núcleo urbano da cidade naquela época ocupava a margem direita do rio (Figura 6).

Figura 6 - Cartografia de Campos - 1837



Fonte: Carneiro, 2015, p. 93.

A Vila de Campos dos Goytacazes foi elevada à categoria de cidade no ano de 1835. Iniciou-se, então, o traçado de alguns planos urbanísticos, como o Plano Pralon, que englobava principalmente a área central da cidade, onde se destacou a valorização dos espaços livres, com a implantação de praças.

Vale destacar que o Brasil passava por um processo de modernização; dessa forma, ao seguir tal padrão, Campos teve parte do foco voltado para o embelezamento

do centro da cidade. Entre as intervenções urbanísticas implantadas na época, ressalta-se a construção do Canal Campos-Macaé (CARNEIRO, 2015).

Figura 7 - Canal Campos-Macaé



Fonte: Carneiro, 2015, p. 94.

Segundo Oliveira (2012), após a Proclamação da República, em 1889, a cidade passou por um período de reorganização política e social. Poucos anos depois, em 1902, contratou-se o engenheiro sanitarista Saturnino de Brito, adepto do higienismo, que, visando a salubridade, planejou e executou uma profunda intervenção na configuração urbana da cidade. O Plano de Saneamento de Campos, como ficou conhecido, passou a ser implantado a partir de 1910, até a década de 1940.

Destaca-se que, neste contexto, o objetivo também era o de projetar Campos na região e na política estadual, e, desta forma, transformar a cidade na capital do estado, conforme anseio da elite local. Além disso, pela primeira vez, a região de Guarus, situada à margem esquerda do rio, ocupada na época pela parte da população menos favorecida, também foi considerada no plano de saneamento de Saturnino de Brito.

Figura 8 - Saneamento de Saturnino de Brito (1903)



Fonte: Carneiro, 2015, p. 94.

Seguindo um contexto nacional da década de 1920, em que surgia um novo modo de intervir no espaço urbano considerando a questão social da cidade e não somente a espacial e a estética, em 1927, o modelo utilizado pelo engenheiro francês Alfred Agache, no planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro, também ganhou forma na Região Norte Fluminense. Saturnino de Brito reconheceu que Campos devia integrar-se a essa nova visão. Sendo assim, nos anos 30 e 40, a cidade começou a ser inserida nesse novo contexto. Os projetos contemplavam não só o embelezamento, mas também a melhoria do transporte público, a abertura de novas vias e, conseqüentemente, uma nova reorganização dos espaços.

Seguindo a linha cronológica, já no ano de 1940, a cidade recebeu o Escritório de Urbanismo Coimbra Bueno que, em conjunto com o renomado arquiteto e urbanista francês Alfred Agache, planejaram um novo projeto urbanístico, para um remodelamento urbano, tendo estes sido contratados pelo estado do Rio de Janeiro (Figura 9). O projeto foi colocado em prática a partir de 1944, e ficou conhecido como o Plano de Reordenação Urbana. Inspirado no modelo de progresso e modernidade aplicado por Pereira Passos na cidade do Rio de Janeiro, este plano é considerado o estudo mais detalhado feito para a cidade, sob o enfoque histórico e cartográfico,

com recomendações de traçados urbanos e obras viárias que até hoje são executadas. Nele foram previstos o alargamento de vias existentes, a abertura de novas avenidas, a ampliação das redes de saneamento para a periferia e a implantação de novos parques e jardins urbanos.

Figura 9 - Avenida XV de Novembro após remodelação: Plano Coimbra Bueno/Agache



Fonte: Carneiro, 2015, p. 97.

De acordo com Faria (2005), na segunda metade da década de 1970, tem-se a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbanístico e Territorial de Campos (PDUC), sendo este apresentado em 1979. O PDUC não segue a mesma linha dos planos anteriores, que visa somente à infraestrutura, mas, na tentativa de promover o desenvolvimento físico e territorial, de acordo com as relações socioeconômicas, geopolíticas e culturais, este tem um enfoque voltado para as leis municipais. Destarte, qualquer entidade, seja pública, seja privada, deve obedecer às leis de Parcelamento do Solo, do Zoneamento e Uso do Solo, do Perímetro Urbano e o Código de Obras (VIEIRA, 2003 apud FARIA, 2005).

As leis estabelecidas pelo PDUC de 1979 permaneceram em vigor até janeiro de 2008, quando a Câmara Municipal aprovou e o prefeito sancionou o novo conjunto de leis municipais, sendo estas: Lei nº 7.972 – Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes; Lei nº 7.973 – Perímetros Urbanos do Município de Campos dos

Goytacazes; Lei nº 7.974 – Uso e Ocupação do Município de Campos dos Goytacazes; Lei nº 7.975 – Parcelamento Urbano do Solo do Município de Campos dos Goytacazes.

Algo de suma importância a ser mencionado, o Plano Diretor de 2008, ora colocado também em apreço, foi aprovado pela Câmara Municipal em 2007, porém somente foi promulgada a lei em 2008, pelo presidente da Câmara Municipal, fazendo valer-se da Lei Orgânica Municipal, eis que a prefeita à época manifestou sua intenção de não convalidar o ato de sanção, alegando que o texto legal não estava assinado pelo prefeito que a antecedeu.

Historicamente, Campos dos Goytacazes, desde quando vila, representou um importante polo político e econômico para o governo estadual, inicialmente por suas atividades sucroalcooleira e agropecuárias e, após o declínio destes setores, por meio da exploração e produção de petróleo em sua bacia, que se iniciou na década de 1970. Além disso, também se tem a indústria ceramista, que se destaca na região. Ressalta-se, ainda, que, desde 1986, o município vem recebendo royalties e participações especiais, conforme definido pela Lei nº 7.525/86, que dispõe sobre a indenização a ser paga pela Petróleo Brasileiro S. A. – Petrobras.

Mediante a descoberta do petróleo na Bacia de Campos, seguiu-se um crescimento econômico acelerado. A sede do município tornou-se um polo universitário, que abrange professores e estudantes de diversas regiões. No ano de 2016, havia 120 cursos de graduação presencial no ensino superior, com 19.850 alunos matriculados. A qualificação dos trabalhadores industriais do Norte Fluminense é levemente mais alta do que a média do estado, com maior proporção de empregados com ensino médio completo ou superior: 62% contra 60% no estado (TCE, 2018).

Somado aos fatores citados anteriormente, Campos dos Goytacazes ainda vem recebendo novo contingente populacional em função do Complexo Portuário do Açú, no município vizinho, São João da Barra (CARNEIRO, 2015).

Tais alterações econômicas influenciam diretamente na dinâmica do município; o novo capital circulante na área urbana proporciona novos arranjos territoriais e consequentes mudanças nos usos do solo, visíveis na paisagem como um todo, além das mudanças sociais.

3.4 Os trabalhos do processo de revisão

O conteúdo regulatório do Estatuto da Cidade é bastante complexo, assim como já salientado, e seus instrumentos significam interferências em muitas instâncias do poder público — nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e nas esferas federal, estadual e municipal — e da sociedade civil. O Estatuto leva à necessidade de inúmeros rearranjos políticos e sociais, como aconteceu nos anos de 2007/2008 e se repetem atualmente em 2019/2020, o que será melhor explorado a partir deste ponto.

Considerando a necessidade de Campos dos Goytacazes desvincular seu desenvolvimento dos royalties do Petróleo, é importante preparar a cidade para a atração dos investimentos privados. O setor imobiliário é um importante gerador de desenvolvimento, mas que precisa ser direcionado. O desenho urbano pode ser utilizado para criar áreas com qualidade urbana e ambiental na cidade, atraindo investimentos e proporcionando qualidade de vida (ARAÚJO; CHRISPIM; LIRA, 2017).

3.4.1 A coordenação do processo de revisão

Como amplamente discutido, o processo de revisão ou elaboração do Plano Diretor deve ser realizado com a participação efetiva de todos os cidadãos, daí ser nomeado como Plano Diretor Participativo.

Não obstante, tal processo deve ser conduzido e coordenado pelo Poder Executivo, em articulação indispensável com o Poder Legislativo, até mesmo porque a participação deste Poder desde o início do processo serve para trazer maior robustez ao projeto de lei quando em trâmite legislativo, orientação esta que é corroborada por todos os especialistas no assunto e, em especial, pelo antigo Ministério das Cidades.

Apesar desta coordenação pelo Poder Executivo, não pode passar despercebido que é evidente a necessidade de um processo com a participação técnica, com especialistas em planejamento urbano, os quais obrigatoriamente devem estar engajados na realidade sociocultural local (VILLAÇA, 1999 apud MARICATO, 2000).

Percebeu-se, ao longo da presente pesquisa, que o Poder Executivo de Campos dos Goytacazes observou tal diretriz ao escolher como realizar esse processo de revisão — o que inclusive será visto novamente no próximo tópico —, ao entender que precisava efetivar uma junção desses fatores, a presença de um corpo técnico e político que estivesse afinado com a realidade local.

Como se verá mais à frente, a reunião da equipe para iniciar o trabalho de revisão do Plano Diretor ocorreu no segundo semestre de 2017, inclusive com a realização de atividades que fizeram parte desse processo de revisão, sendo que a formalização da equipe gestora somente ocorreu em 2018.

Neste sentido, grifa-se a participação no evento da IV Semana de Arquitetura e Urbanismo do Instituto Federal Fluminense, realizado no dia 17 de agosto de 2017, cujo tema foi “Revisão do Plano Diretor: desafios de uma Gestão”, o qual contou com a participação do poder público e das principais instituições de ensino superior do município.

A mesa redonda foi composta pelo então Superintendente de Planejamento, Marcel Cardoso, e pelo diretor do Instituto Municipal de Trânsito e Transporte (IMTT), Renato Siqueira, representando a prefeitura. Também participaram do debate o pesquisador, historiador e ambientalista Aristides Soffiati, o arquiteto e urbanista Cláudio Valadares e a doutora em engenharia agrícola/planejamento e desenvolvimento rural, Antenora Siqueira.

Figura 10 - IV Semana de Arquitetura e Urbanismo do Instituto Federal Fluminense, 17 de agosto de 2017



Fonte: Nunes, 2017b.

Assim, houve a publicação do Decreto nº 139/2018, em 22 de maio de 2018, com o objetivo principal de formalizar os trabalhos que já estavam sendo desenvolvidos desde o ano anterior, regulamentando a composição do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana (SMPGU) e definindo a equipe que comporia a coordenação geral e técnica do trabalho de revisão do Plano Diretor. Este decreto ainda se destinou a aproveitar a equipe para a criação do Plano de Mobilidade Sustentável.

Analisando tal decreto, percebe-se que foram seguidos os requisitos básicos para a composição do SMPGU, conforme Quadro 3:

Quadro 3 - Composição do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana (SMPGU)

Órgãos Municipais	Ocupantes
Superintendência de Relações Governamentais	Fábio Gomes de Freitas Bastos
Procuradoria Geral do Município	José Paes Neto
Assessoria Especial do Gabinete do Prefeito	Renato César Arêas Siqueira
Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes	Rodrigo Anido Lira
Secretaria Municipal de Mobilidade e Infraestrutura Urbana	Cledson Sampaio Bittencourt
Secretaria Municipal de Fazenda	Leonardo Diógenes Wigand
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental	Leonardo Barreto Almeida Filho
Instituto Municipal de Trânsito e Transportes	José Felipe Quintanilha França
Companhia de Desenvolvimento Econômico do Município de Campos	Carlos Vinícius Viana Vieira
Centro de Informações e Dados do Município	Luiz Cláudio Vieira
Superintendência de Postura	Victor Flávio Montalvão Oliveira

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Brasil, 2018.

Ainda, o artigo 2º do Decreto nº 139/2018 trouxe a criação do núcleo gestor — Grupo de Trabalho Executivo — com escopo de dirigir os trabalhos para a revisão do Plano Diretor e a criação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, composto da seguinte forma (Quadro 4):

Quadro 4 - Composição do núcleo gestor

Núcleo Gestor	
I - Coordenação Geral	II – Coordenação Técnica
a) Fábio Gomes de Freitas Bastos	a) Renato César Arêas Siqueira
b) José Paes Neto	b) Rodrigo Anido Lira

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Brasil, 2018.

Identificada a equipe técnica para o trabalho de desenvolvimento da revisão do Plano Diretor, objeto do presente estudo, o grupo foi composto por profissionais com os seguintes perfis, em síntese:

- Fábio Bastos – Advogado, aluno do programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes, ex-Secretário de Governo e, à época, Superintendente de Relações Governamentais do município de Campos dos Goytacazes;
- José Paes Neto – Advogado, aluno do programa de Mestrado em Direito da Cidade da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Procurador Geral do município de Campos dos Goytacazes;
- Renato Siqueira – Arquiteto e Urbanista, ex-Presidente do Instituto Municipal de Transporte Terrestre (IMTT) e Assessor Especial do Gabinete do prefeito do município de Campos dos Goytacazes;
- Rodrigo Lira – Administrador, com Mestrado em Cognição e Linguagem pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e Doutorado em Sociologia Política também pela Universidade Estadual do Norte Fluminense, Superintendente Geral do Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes (FUNDECAM).

3.4.2 A metodologia utilizada para o processo de revisão

Já foi ressaltado, portanto, que o ponto de partida para o processo de revisão do Plano Diretor está na montagem da equipe técnica e política, que irá coordenar o trabalho, aliada aos técnicos de diversos setores da administração. Se necessário, essa equipe poderá ser complementada com outros profissionais especialistas, ou consultores, a serem contratados (BRASIL, 2008).

Neste tocante, é imperioso ressaltar que o Poder Executivo resolveu não contratar empresas terceiras para o processo de revisão, tendo entendido pela capacidade técnica dos profissionais que compõem o corpo da administração pública, estatutários e comissionados. Tal escolha também levou em conta o critério de economicidade.

Assim, são funções do núcleo gestor, segundo estabelece o antigo Ministério das Cidades (BRASIL, 2008):

- Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- Coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação;
- Propor critérios para decidir prioridades;
- Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente; e
- Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo o processo.

O trabalho de revisão começa pela equipe interna da prefeitura, sendo o primeiro passo organizar as informações já disponíveis — legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores potenciais. Simultaneamente, inicia-se também o trabalho de sensibilizar e mobilizar a sociedade civil — entidades, instituições, movimentos sociais e cidadãos em geral.

A metodologia para elaboração e revisão do Plano Diretor deve incorporar, em suas etapas, os problemas, os potenciais, as lógicas e os atores institucionais e populares voltados para o projeto de desenvolvimento econômico da cidade, para um tipo de desenvolvimento que incorpore a economia solidária com a geração de emprego e renda (BRASIL, 2008).

A CF/88 e o Estatuto da Cidade trazem elementos fundamentais para reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das cidades: a função social da cidade e da propriedade e a participação popular no planejamento e na gestão das cidades. Esses dois elementos devem estar detalhados no Plano Diretor. Tornar viável e efetivar esses elementos é o grande desafio a superar para construir o processo de

gestão democrática, com participação ampla dos habitantes na condução do destino das cidades (ARAUJO, 2010).

Existem diversos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, que visam alcançar os elementos descritos anteriormente, metodologias como: realização de audiências públicas, leituras comunitárias e debates abertos. Mas tão somente os instrumentos contidos no Estatuto não são suficientes por si sós para fazer falar muitos cidadãos.

Portanto, segundo o Guia Participativo do Plano Diretor (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2008), devem-se estabelecer outras formas de participação em todas as etapas a considerar, portanto, três níveis de envolvimento: o núcleo gestor; os intermediadores; e a população como um todo. A participação deve ser ajustada a cada etapa da elaboração do Plano Diretor, considerando as especificidades dos objetivos a serem alcançados.

Com efeito, algo que deve ser relevantemente destacado é que o processo de revisão do Plano Diretor é cíclico e contínuo, ou seja, significa dizer que é possível retomar etapas que já tenham sido ultrapassadas toda vez que se faça necessário.

Portanto, antes de dar início ao processo de planejamento, é preciso considerar as condições locais em que se implantará o que for planejado: a realidade vivida pelos moradores. Devido ao fato de cada município ter suas particularidades, as etapas de elaboração da revisão de Campos dos Goytacazes foram divididas seguindo as exigências estabelecidas em lei, bem como a necessidade e o cenário da região.

Antes de mais nada, contudo, como amplamente tem sido falado ao longo deste estudo, o conhecimento de causa é um dos pontos mais importantes para o desenvolvimento urbano, para que se atenda à premissa constitucional de tal tema. Assim, o Plano Diretor não é uma mera ocupação ordenada de espaço físico, mas contempla uma série de questões inerentes à presença do homem nesse espaço.

Nesta linha de raciocínio é que se faz extremamente importante o diagnóstico e pleno conhecimento dos obstáculos e desafios urbanísticos da cidade, obtendo uma realidade fática que busque o equilíbrio entre o ambiente natural e o ambiente criado, entre o que o povo necessita e o que efetivamente lhe é proporcionado (RECH; RECH, 2010).

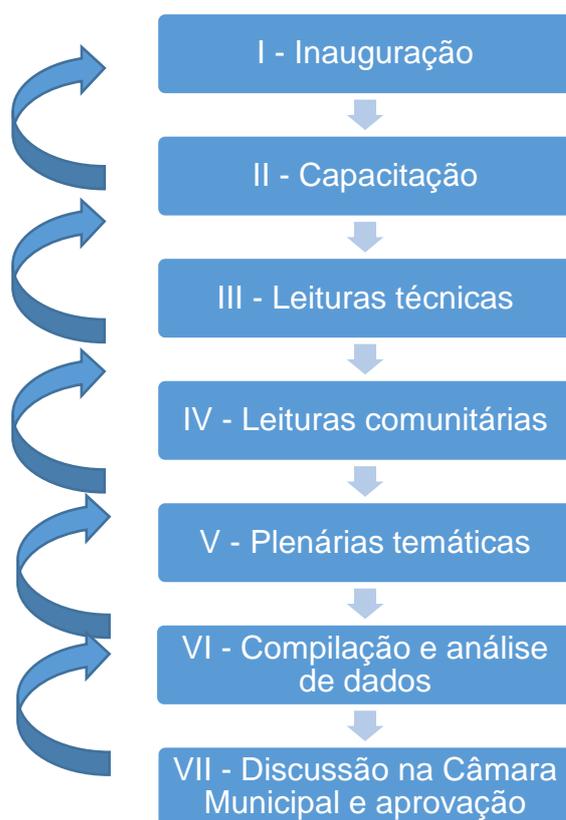
Desta maneira, este trabalho de campo realizado pela equipe de revisão do Plano Diretor permitiu a visualização da complexidade do fenômeno urbano de

Campos dos Goytacazes, com todos os aspectos administrativos, financeiros, sociais, econômicos, urbanísticos, ambientais de ordenação do território.

Outrossim, a abordagem realizada compreendeu não somente a situação dos dias atuais, mas também o conhecimento de fatos e problemas passados, justamente com percepções que serão partes integrantes do tempo futuro, o que possibilitou estabelecer princípios e diretrizes a serem aplicadas nos instrumentos urbanísticos, buscando assegurar os objetivos que se pretendem alcançar ou, ao menos, diminuir eventuais riscos (RECH; RECH, 2010).

Para que se atendesse às primícias estabelecidas pelo estatuto, conforme supracitado, no município de Campos dos Goytacazes, foram seguidas as seguintes etapas para a realização da revisão do Plano Diretor Participativo, podendo essas serem classificadas da seguinte forma:

Figura 11 - Etapas de revisão do Plano Diretor



Fonte: elaborado pelo autor.

A primeira etapa, o evento de **Inauguração**, é o ponto de partida de mobilização da sociedade, quando se anunciam o início do processo e as regras para elaborar o

Plano Diretor Participativo e a participação no trabalho. Este foi o momento em que a sociedade foi convocada e inteirada do processo de planejamento. Em Campos dos Goytacazes, visando atender às diretrizes da participação popular no planejamento e gestão da cidade, foi realizado um ato público, no dia 7 de novembro de 2017, pelo prefeito Rafael Diniz (Figura 12). O momento solene, e ao mesmo tempo lúdico, introduziu a população sobre a importância da revisão do Plano Diretor, pautando os próximos passos para o desenvolvimento do município.

Figura 12 - Ato Público de Apresentação do Plano Diretor



Fonte: Nunes, 2017a.

A etapa seguinte é a da **Capacitação**. Nesta fase, dá-se início ao programa de esclarecimento da população sobre o que será feito, pois é importante que a sociedade entenda claramente o que é o Plano Diretor municipal e a sua importância como instrumento para resolver problemas recorrentes na organização socioespacial da cidade, e participe desde o início de sua construção (BRASIL, 2008).

Somente assim a participação pode ser feita de forma efetiva, quando todas as partes responsáveis pelo processo o compreenderem. Ou seja, a população, como parte integrante do processo, deve ser capacitada para desenvolver o Plano, juntamente com o núcleo gestor e os demais agentes atuantes no município.

Esta fase de capacitação serve para todos os cidadãos em geral, mas é muito importante para os participantes efetivos do processo de revisão do Plano Diretor, em especial para os técnicos dos órgãos do Poder Executivo, que podem absorver

maiores detalhes e conhecimento específico, cuja absorção serve para promover um qualitativo engajamento.

Sendo assim, no dia 21 de novembro de 2017, foi elaborada uma palestra de capacitação, ministrada pelo arquiteto e urbanista Cláudio Valadares e membros da Associação Norte Fluminense de Engenheiros e Arquitetos (ANFEA), a qual foi realizada no auditório da sede administrativa da prefeitura municipal, estimulando a articulação e a integração das diversas áreas.

Figura 13 - Palestra de capacitação – 21/11/2017



Fonte: Nunes, 2017a.

A etapa subsequente foi a **Leitura técnica interna e externa**, conforme Guia Participativo do Plano Diretor (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2008), que utiliza o termo “ler a cidade”. Este é o ponto de partida para se começar a revisão Plano Diretor. Nesta etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município — a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. A leitura técnica ajuda a entender a cidade pela comparação entre dados e informações culturais, socioeconômicas, ambientais e de infraestrutura disponíveis.

Esta etapa do trabalho foi feita pela equipe técnica, que, como apresentado anteriormente, foi coordenada pelo Renato César Arêas Siqueira e pelo Rodrigo Anido Lira (Figura 14). Mais do que reunir dados globais e médias locais do município, a leitura técnica revelou a diversidade, as desigualdades entre as zonas urbana e rural,

ou entre bairros de uma cidade, bem como reuniu análises de problemas e tendências de desenvolvimento local, levando sempre em conta o contexto regional do município.

Figura 14 - Leituras técnicas internas e externas



(a) Reunião: IFF / AIC / FIRJAN



(b) ANFEA



(c) Reunião: IHGC / SIND. RURAL



(d) Corpo de Bombeiros / 8º BPM

Fonte: Cordeiro, 2018a; Cordeiro, 2018b; Cordeiro, 2018c.

Nesta fase do processo, foram realizadas diversas reuniões, com as secretarias da prefeitura e agentes externos. As leituras que foram realizadas contribuíram para a identificação e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades do ponto de vista dos diversos segmentos, contemplando as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados, dando enfoque ao município como um todo.

Diferentemente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de “ler a cidade” não é leitura exclusiva de especialistas, ou seja, não é composta somente pela leitura técnica, sendo assim, pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade (BRASIL, 2001). Portanto, tão importante quanto a parte técnica é a **Leitura comunitária**, para conhecer e entender o cenário a partir do ponto de vista da população.

Assim, segundo o Guia Participativo do Plano Diretor (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2008), nenhuma leitura jamais é exclusivamente técnica ou é

expressão exclusiva das ideias de quem a elabore. Isso significa que até os problemas, os conflitos e as avaliações de potencialidades podem variar conforme os grupos sociais que os elaborem.

A leitura participativa, portanto, é ocasião para que todos conheçam visões e modos de pensar diferentes dos seus. Desta forma, as leituras técnicas produzidas pelos profissionais da prefeitura e por consultores foram enriquecidas com as leituras comunitárias, feitas pela população, sob os pontos de vista dos diferentes segmentos socioeconômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros.

A etapa das **Plenárias** foi dividida em grupos temáticos, nos quais os temas foram segmentados de forma a se conseguir abranger o Plano Diretor como um todo, tendo sido conduzido por um coordenador e um relator (Quadro 5). Cada grupo foi responsável pela elaboração de um diagnóstico e a proposição de diretrizes que subsidiaram a elaboração do Plano Diretor.

O período de realização dos eventos se deu entre os dias 25 e 27 de fevereiro de 2019. O Quadro 5 mostra os locais, bem como o coordenador e relator responsável por cada tema:

Quadro 5 - Informações das plenárias em grupos temáticos

Local	Coordenador	Relator	Tema
CESeC	Núcleo Gestor	Núcleo Gestor	Dos Princípios e Objetivos
IFF Centro	Felipe Quintanilha	Scheilla Bárbara	Das Estratégias de Desenvolvimento
FIRJAN	Nicholas Rocha	Hernan Mamani	Do Ordenamento do Território
SEST/SENAT	Renato Siqueira	Silvana Castro	Do Ordenamento Urbano
Candido Mendes	Ronald Arêas	Aristides Soffiati	Dos Instrumentos da Política Ambiental
Candido Mendes	Rodrigo Lira	-	Dos Sistemas de Planejamento e Gestão Municipal

Fonte: elaborado pelo autor.

As câmaras temáticas foram compostas por representantes de órgãos governamentais e dos diversos segmentos da sociedade. 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).

Figura 15 - Reuniões plenárias



(a) Reunião com os coordenadores

(b) IFF Centro

Fonte: Barreto, P., 2019; Barreto, T., 2019.

Nesta fase, trata-se da **Compilação e análise dos dados** obtidos nos eventos realizados. Nesse momento, houve uma etapa interna à administração, supervisionada pelo núcleo gestor, na qual integrou-se a leitura comunitária com as leituras técnicas feitas., sintetizando os dados, e preparou-se o novo instrumento a ser usado na etapa seguinte, a de discussão e aprovação na Câmara Municipal.

Vale ressaltar que, além dos encontros listados, o site da Prefeitura de Campos dos Goytacazes manteve um canal aberto para colaboração por meio do preenchimento de um formulário no qual cada cidadão poderia enviar sua contribuição.

Nesta etapa interna, foram realizadas 20 reuniões entre os coordenadores gerais do Plano Diretor Participativo e os coordenadores técnicos, além de apresentações técnicas ao prefeito.

Por fim, a etapa de **Discussão e aprovação**, na qual foi realizada uma última audiência pública feita pelo Poder Executivo, no dia 3 de outubro de 2019, para debater o projeto de lei a ser apresentado à Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes.

Figura 16 - Última audiência pública promovida pelo Poder Executivo



Fonte: Nunes, 2019.

Após a última discussão aberta, o projeto de lei do Plano Diretor foi atualizado, absorvendo as contribuições da audiência pública, e submetido à Câmara Municipal, que também realizou uma audiência pública no dia 13 de dezembro de 2019. A aprovação, por unanimidade, produziu um texto com mais de 400 artigos e 60 páginas, publicado no Diário Oficial, no dia 9 de janeiro de 2020.

Figura 17 - Audiência pública promovida pela Câmara de Vereadores



Fonte: Cordeiro, 2019.

Desta forma, após a finalização da elaboração, inicia-se a sua implantação, na qual o poder público e a população devem monitorar o desenvolvimento do município, a fim de garantir o cumprimento da lei e, posteriormente, em 10 anos, revisar o Plano Diretor, estabelecendo novas diretrizes que atendam à realidade e às demandas da época.

Apesar de todo o planejamento aqui exposto, como já falado e fundamentado anteriormente, o Plano Diretor é um processo cíclico, motivo pelo qual o próprio processo de revisão pode vir a ter necessidade de retomada de etapas anteriores, que foi o que ficou demonstrado no caso em apreço.

Como será debatido mais à frente, muito embora as ações de revisão do Plano Diretor tenham começado no ano de 2017, somente no fim do ano de 2019 é que houve a conclusão do trabalho, ou seja, com atraso em relação à obrigação do prazo decenal.

Pode ser vislumbrado que isso ocorreu pela necessidade de retomar o contato com a população, em especial todos os setores que contribuíram anteriormente em alguma das etapas do processo de revisão.

Ao longo dos anos, a adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos planos passam a fazer 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 a de estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento. Passadas pelo menos duas décadas de prática de elaboração de planos diretores segundo o receituário tecnocrático, parece evidente a incapacidade do planejamento urbano de produzir cidades equilibradas e de acordo com as normas (BRASIL, 2001).

Atualmente, o planejamento urbano vem deixando de ser uma política inteiramente técnica e de responsabilidade exclusiva do estado para ser um processo político, no qual participam diversos atores e a população como um todo.

Segundo Maricato (2001), o ambiente urbano é influenciado pelas relações sociais, ou seja, a cidade é a expressão espacial de relações culturais, econômicas e políticas da sociedade, portanto, um espaço de conflitos e tensões. Conforme Silva (2003), ao se possibilitar uma participação mais ativa e ampla da população, o

planejamento ganha novos pontos de vista, que se unem em defesa de assuntos próximos à realidade e que representam mais fielmente o cenário atual de cada região.

Em outro giro, Santos (2006) realiza uma análise histórica dos partícipes do processo de revisão do Plano Diretor, em equipes necessariamente multidisciplinares, além de em profissionais sanitaristas, arquitetos e engenheiros, relatando a inserção do advogado na equipe, para que o processo obtenha maior institucionalidade, e de administradores e economistas, levando em conta uma maior feição com a gestão dos instrumentos urbanísticos e jurídicos no contexto de uma dinâmica econômica crescente.

Muito mais do que isso, a promoção da política urbana no Brasil e nos municípios exige o envolvimento do setor comunitário, do setor voluntário, da academia e do setor privado. Não há limitações neste processo, pelo contrário, exige-se uma abrangência cada vez maior (FERNANDES, 2010).

Levando em consideração a metodologia utilizada pelo Poder Executivo para o desenvolvimento do processo de revisão, em cotejo com as críticas e pontuações trazidas pelos especialistas aqui citados, é possível asseverar que houve uma observância a esses regramentos gerais na condução do trabalho em estudo.

3.5 A participação popular

A Constituição Cidadã aponta caminhos para atingir a democracia, fundamentando como instrumento inafastável a participação popular, sendo este o princípio básico adotado pela CF/88, o qual, de maneira mais profunda, direciona esta participação diretamente na gestão pública, visando um Estado de Direito Social, aproximando as decisões aos seus próprios interessados, subtraindo adequadamente o poder das autoridades públicas.

Maricato (2000 apud BASSUL, 2010) realiza uma análise no sentido de que houve uma mudança nas bandeiras democráticas, corroborada pela Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), formada pelos países mais ricos do mundo e na qual o Brasil postula sua entrada, com recente chancela dos Estados Unidos, por meio de um documento interno que afirma: “a participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos favorecem um desenvolvimento durável”.

Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e a intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e se concretize na forma de ação participativa, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios.

Sendo assim, garantir e, de fato, possibilitar que os diferentes segmentos da sociedade participem das atividades de planejar e gerir a política urbana e territorial é o grande desafio. Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido por eles, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados no processo de construir e implementar o Plano Diretor (SILVA, 2003).

No município de Campos dos Goytacazes, neste processo de revisão do Plano Diretor, diferentes estratégias foram utilizadas para incentivar a participação popular, como apresentado anteriormente. A metodologia de revisão passou por diversas etapas, sendo as participações técnica e comunitária componentes primordiais para a elaboração do novo Plano Diretor.

Na metodologia descrita, a primeira fase demandou a necessidade de serem convocadas entidades para a participação, sendo este o convite inicial e principal não só para a participação no evento ocorrido em 7 de novembro de 2017, mas para que a participação fosse continuada em todas as fases subsequentes. Eis a relação de entidades convidadas inicialmente (Quadro 6):

Quadro 6 - Entidades convidadas para o processo de revisão do Plano Diretor

(continua)

ENTIDADE
134ª delegacia de Polícia Civil
Academia Campista de Letras (ACL)
Águas do Paraíba
Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ)
Associação Norte Fluminense dos Deficientes Físicos (ANFLUDEF)
Associação Comercial e Industrial de Campos (ACIC)
Associação de Imprensa Campista (AIC)
Associação de Pais e Amigos Excepcionais (APAE)
Associação de Proteção ao Animal (APA)
Associação do Norte Fluminense de Engenheiros e Arquitetos (ANFEA)
Associação dos Taxistas de Campos (ASTAX)
Associação Fluminense dos Plantadores de Cana (HPC)
Associação Irmãos da Solidariedade
Autopista Fluminense
Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL)
Associação de Comerciantes e Amigos da Rua João Pessoa (Carjopa)
Conselho Regional de Arquitetura (CAU)
Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI)
Conselho Regional de Engenharia (CREA)
Corpo de Bombeiros - 5º GBM
Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM)
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)
Enel
Exército Brasileiro - 56º BI
Faculdade de Medicina de Campos (FMC)
Faculdade Redentor
Federação do Ciclismo (FECIERJ)
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan)
Fundação Benedito Pereira Nunes
Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional (FUNDENOR)
Fundação Rural de Campos (FRC)
Instituto Estadual do Ambiente (Inea)
Instituto Federal Fluminense (IFF)
Instituto Histórico e Geográfico de Campos (IHGCG)
Institutos Superiores de Ensino do Censa (ISECENSA)
Jci Campos dos Goytacazes
Lions Club
Loja Maçônica Fraternidade Campista
Ministério Público Estadual

Quadro 6 - Entidades convidadas para o processo de revisão do Plano Diretor

(conclusão)

Ministério Público Federal
Ordem DeMolay
Ordem dos Advogados do Brasil - 12ª Subseção
Polícia Militar - 8º BPM
Polícia Rodoviária Federal (PRF)
Rede de Construtores de Campos
Rotary Planície
Serviços de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)
Serviço Social do Comércio (SESC)
Serviço Social da Indústria (SESI)
Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON)
Sindicato do Comércio Varejista
Sindicato dos Bancários de Campos
Sindicato dos Contabilistas de Campos (SINCCA)
Sindicato dos Petroleiros do Norte Fluminense (SINDIPETRO - NF)
Sindicato dos Taxistas
Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil
Sindicato dos Trabalhadores Rurais
Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE)
Sindicato Rural de Campos
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)
Centro Universitário Fluminense (Uniflu)
Universidade Candido Mendes (UCAM)
Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF)
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO)

Fonte: elaborado pelo autor.

A partir do Quadro 6, na análise da diversificação das entidades convidadas, é importante, no âmbito da participação popular em gestão democrática, ou seja, na tomada de decisões, distinguir o que seria participação de uma mera manipulação, no sentido de que o Poder Executivo demandaria cooperação por meio de simples cooptação ou de uma pseudoparticipação.

Maricato (2001, p. 72) expõe o problema que é lidar com essa tarefa, mormente porque, em um país com baixa tradição democrática, é difícil “construir um espaço de participação social que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes

interesses sociais (para que a elite tome contato como algo que nunca admitiu: o contraponto)”.

Em análise da metodologia empregada no primeiro processo de chamamento à participação popular, não se observa ter sido a intenção do Poder Executivo Municipal dificultar a gestão democrática, eis que não se apresenta qualquer fator inibidor de participação, tendo o convite sido amplo.

Outro ponto que salienta o processo de participação popular está na contínua possibilidade de participação popular pelo site da prefeitura, em que foi disponibilizado um link, com destaque na página principal, oportunizando a qualquer internauta entrar e realizar sua participação.

Há que se falar, ainda, acerca dos convites realizados para as fases posteriores, principalmente as externas, como as leituras e a audiência pública. Além de, mais uma vez, ter havido destaque no site da prefeitura, também havia a participação em programas de rádio e televisão, bem como matérias jornalísticas, com o intuito de chamamento à participação popular. Como exemplo, assim era publicado no site da prefeitura:

Figura 18 - Convocação das leituras comunitárias

LEITURAS COMUNITÁRIAS DO PLANO DIRETOR E PLANO DE MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

NOVEMBRO 19h	DEZEMBRO 19h
21/11 - CENTRO - CEMSTIAC	03/12 - MINEIROS - E. M. MARIA QUEIRÓS DE OLIVEIRA
22/11 - URURAI - E. M. JOÃO BORGES BARRETO	04/12 - LAGOA DE CIMA - E. M. PONTA DA PALHA
26/11 - DORES DE MACABU - E. M. M ^o ANTÔNIA PESSANHA TRINDADE	05/12 - CIDADE LUZ - E. M. LÍDIA LEITÃO DE ALBERNAZ
27/11 - MORANGABA - E. M. MORANGABA	06/12 - TRAVESSÃO - E. M. ALBERTINA AZEREDO VENÂNCIO
29/11 - VILA NOVA - E. M. ELOY ORNELLAS	10/12 - FAROL DE SÃO THOMÉ - E. M. CLÁUDIA ALMEIDA DE OLIVEIRA
	11/12 - SANTO AMARO - E. M. CORONEL ANTÔNIO BATISTA
	12/12 - TOCOS - E. M. GETÚLIO VARGAS
	13/12 - GOITACAZES - E. M. MANOEL COELHO
	14/12 - SANTA MARIA - E. M. SANTA MARIA
	17/12 - MUSSUREPE / BARBOSA - E. M. FRANCISCO RIBEIRO SIQUEIRA

Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2019.

Figura 19 - Convocação das plenárias do Plano Diretor

PLENÁRIAS DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

25 DE FEVEREIRO	26 e 27 DE FEVEREIRO
<ul style="list-style-type: none"> • FIRJAN (14h-18h) - Do ordenamento do território municipal • IFF GUARUS (14h-17h) - Estratégias de desenvolvimento • SEST /SENAT (14h-17h) - Do ordenamento urbano • CÂNDIDO (14h-17h) - Dos instrumentos da política ambiental e dos sistemas de planejamento e gestão ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • FIRJAN (9h-12h e 14h-18h) - Do ordenamento do território municipal • IFF GUARUS (8h-12h e 14h-17h) - Estratégias de desenvolvimento • SEST /SENAT (8h-12h e 14h-17h) - Do ordenamento urbano • CÂNDIDO (8h-12h e 14h-17h) - Dos instrumentos da política ambiental e dos sistemas de planejamento e gestão ambiental

Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2019.

Não é demais a repetição de que o Plano Diretor possui especialmente o clamor da participação popular, eis que é um projeto que diz respeito a toda uma cidade, havendo a necessidade de construção legítima de seu texto, em um diagnóstico real, estruturado de forma epistêmica, para que se torne efetivo e possa, então, ser materializado em lei.

Essa obrigatoriedade de instância popular, guardado o devido respeito à Carta Magna e ao Estatuto da Cidade, não deriva apenas de obrigação legal, mas possui equivalência com o sentido geral do que é o projeto, isto significa dizer que cabe aos gestores públicos, em conjunto com a casa legislativa, que também delibera e vota o projeto, a responsabilidade de conduzir todo o processo de revisão com a escuta adequada da população, com o dever, todavia, de equilibrar esta participação com a efetividade da lei (RECH; RECH, 2010).

3.5.1 Análise dos dados

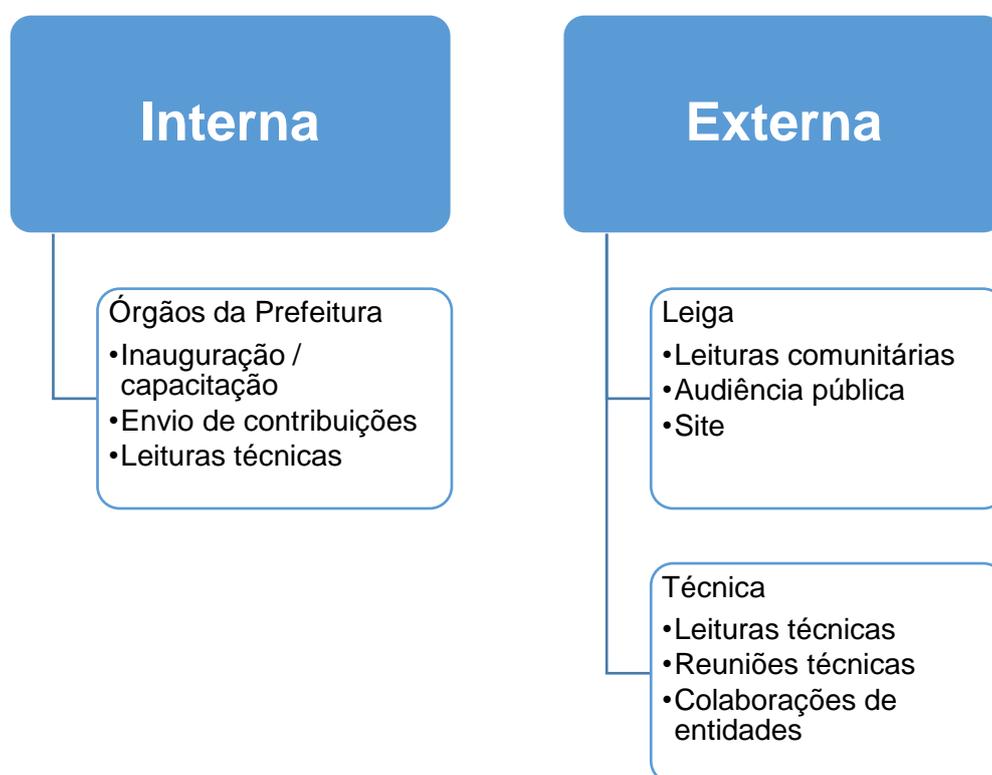
Como analisado anteriormente neste Capítulo, diversos foram as formas de participação e os eventos realizados nesse processo de revisão do Plano Diretor, sendo interessante classificar, em princípio, entre participações internas e externas,

sendo a primeira como a colaboração dos variados órgãos da Prefeitura e a última como a toda forma de colaboração externa.

A colaboração externa pode ser classificada, então, entre leiga e técnica, sendo leiga a participação de toda e qualquer pessoa, principalmente através das leituras comunitárias, audiência pública e colaborações no site da Prefeitura; enquanto a técnica aquela participada via colaborações por entidades.

A Figura 20 expõe de maneira organizada esta classificação, visando facilitar a análise dos dados das participações, bem como, posteriormente, as próprias contribuições em si.

Figura 20 - Classificação das participações populares no processo de revisão do PD



Fonte: elaborada pelo autor.

a) Participação interna

A primeira forma de participação foi realizada no ano de 2017, no evento de Inauguração, que também foi realizado sob o viés de capacitação, com a realização de um workshop em parceria entre a Universidade Candido Mendes (UCAM) e a Superintendência de Planejamento, realizado no dia 07 de novembro de 2017. O

workshop foi ministrado pelos sociólogos Ana Paula Arruda e Valdir Junior Santos, com participação dos secretários, superintendentes, servidores públicos e o prefeito (Figura 21).

Figura 21 - Workshop realizado no dia 07 de novembro de 2017



Fonte: Nunes, 2017a.

Neste evento, foram convidados apenas os órgãos internos da Prefeitura, tendo como objetivo possibilitar que os agentes públicos que se envolveriam com o processo de revisão do Plano Diretor tivessem a contextualização do trabalho, bem como noções básicas teóricas do que viria a ocorrer. Neste evento a ata de presença apontou participação de vinte e nove pessoas.

Medida seguinte, a equipe que trabalhava no processo de revisão do Plano Diretor submeteu uma planilha a todos os órgãos internos da Prefeitura, com vistas a receber colaborações para o Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

O Quadro 7 demonstra os órgãos internos que participaram de tal fase:

Quadro 7 - Órgãos participantes do processo de revisão do PD

Gabinete da Vice-Prefeita
PREVICAMPOS
Guarda Civil Municipal
Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade Urbana
Empresa Municipal de Habitação
CIDAC
Secretaria de desenvolvimento Ambiental
Superintendência de Limpeza Pública
CODEMCA – Companhia de desenvolvimento de Campos
Superintendência de defesa Civil
Instituto Municipal de Transporte Terrestre
Superintendência de Envelhecimento Saudável
Secretaria de Educação
Superintendência de Trabalho e Renda
Secretaria de Fazenda
Fundação Municipal de Esportes
Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima
Superintendência de defesa e Paz Social
Superintendência de Igualdade Racial
FUNDECAM
Secretaria de desenvolvimento Humano e Assistência Social
Secretaria de Governo
Superintendência de Captação de Recursos
Fundação Municipal da Infância e Juventude
Superintendência de Posturas
Superintendência de Comunicação
Superintendência de Entretenimento e Lazer
Superintendência de Iluminação Pública
Secretaria de desenvolvimento Econômico
Secretaria de Agricultura e Aquicultura
Superintendência de Justiça

Fonte: elaborado pelo autor.

Entre os ofícios formalizados de comunicação entre os órgãos internos e o núcleo gestor do processo de revisão do Plano Diretor, podem ser destacadas as contribuições a seguir (Quadro 8):

Quadro 8 - Contribuições internas no processo de revisão do PD

(continua)

Órgão	Contribuições
Superintendência de Trabalho e Renda	<p>1) A geração de renda através de destinação de espaços e equipamentos voltados às novas economias (artesanato, economia solidárias, cooperativas, associações, etc);</p> <p>2) Facilidade de instalação e incentivos (IPTU e ISS) voltados à empresas com objeto social destinado à qualificação profissional;</p> <p>3) Incentivos (IPTU e ISS) destinados às empresas e Microempreendedores Individuais voltados à implementação de energias renováveis, de forma a incentivar esse novo ramo da economia, a geração de empregos e um meio ambiente sustentável.</p>
Guarda Civil Municipal	<p>1) Criação do Conselho Municipal de Segurança;</p> <p>2) Criação de novos espaços públicos para convívio social;</p> <p>3) Criação do plano municipal integrado de segurança pública.</p>
Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade Urbana	<p>1) Projetos de Drenagem – por se tratar de uma região plana deveríamos ter uma preocupação maior quanto a qualidade e a eficácia dos sistemas drenantes que poderão ser implantados. Incluindo neste artigo plantas de bacias, perfis, plantas de detalhes e memórias de cálculos de dimensionamento;</p> <p>2) Projeto Geométrico – Embora localizada em uma região plana, devemos nos atentar aos níveis de segurança de uma via, pois tão importante quanto a geometria horizontal de uma via é a geometria vertical. Existem várias interseções que não possuem a concordância adequada, com variações de greides que em muitos casos podem ocasionar acidentes. desta forma acredito que é um item relevante que deveria ser levado em conta, podendo ser incluído a este artigo, planta baixa e perfil com greide projetado e seções transversais.</p> <p>3) Projeto de Pavimentação – Inclusão deste projeto, para que se garanta uma estrutura de qualidade e que suporte a carga rodante por um determinado espaço de tempo.</p>

Quadro 8 - Contribuições internas no processo de revisão do PD

(conclusão)

Secretaria de Fazenda	<p>1) No que diz respeito à viabilidade para instalação de uma atividade empresarial nos bairros, entendemos ser necessária a parametrização dos bairros (ou equivalentes) com os CNAES possíveis para o funcionamento;</p> <p>2) definição, no mapa da cidade, dos limites entre os bairros e zonas fiscais, bem como do limite da zona urbana municipal para fins de cobrança do IPTU.</p>
Superintendência de defesa Civil	<p>1) Para garantir o desenvolvimento das ações e a melhoria dos serviços específicos de proteção da população, dos bens, serviços que afetam a população campista, com respeito aos direitos humanos, adotando como diretrizes da Coordenação Municipal de defesa Civil, conforme a Lei 12.608 de 10 de abril de 2012.</p>
Secretaria de desenvolvimento Ambiental / Superintendência de Limpeza Pública ¹	<p>1) Atualizações na Seção III do Plano Diretor, que cuida "DA DIMENSÃO AMBIENTAL".</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Antes do início das leituras internas, foi realizada uma reunião em 16 de agosto de 2018, convidados todos os representantes dos órgãos internos da Prefeitura, citados no Quadro 7, com ênfase em explicar as atividades do núcleo gestor e os trabalhos que seriam realizados, mais uma vez com o sentido de nortear os agentes públicos e capacitá-los ao trabalho em desenvolvimento. A ata desta reunião demonstra a presença de trinta e uma pessoas.

Assim, além do envio das colaborações, foram levadas a cabo reuniões com todos os órgãos que realizaram as contribuições internas, entre 20 de agosto de 2018 e 19 de setembro de 2018, já quando o núcleo gestor havia compilado as informações e elaborado um esboço dos textos e anexos do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Foram realizadas 18 reuniões direcionadas a tais leituras técnicas internas.

b) Participação externa

As participações externas, como foram inúmeras, prescindem de uma melhor sistematização, conforme Quadro 9:

¹ Tais órgãos enviaram suas colaborações em conjunto.

Quadro 9 - Eventos e datas da participação externa

Evento	Data
Leituras técnicas	24/08/2018 a 18/10/2018
Apresentação do texto preliminar	13/11/2018
Leituras comunitárias	21/11/2018 a 17/12/2018
Plenárias temáticas	25 a 27/02/2019
Audiência pública	3/10/2019

Fonte: elaborado pelo autor.

Para o aprofundamento da análise, retomando a ideia de que há classificação entre participações leigas e participações técnicas, é de suma importância tratar sobre os dados obtidos em cada um desses eventos e fases.

A primeira participação externa ocorreu com base nas leituras técnicas feitas entre agosto e outubro de 2018, momento em que foram convidadas todas as entidades citadas no Quadro 6, sendo, entretanto, concentradas as atividades em reuniões pontuais com as entidades que requeressem o encontro presencial, tendo havido contribuições realizadas por ofício ou por e-mail. Destacam-se as contribuições (Quadro 10):

Quadro 10 - Contribuições das entidades

(continua)

Órgão	Principais Contribuições
Associação dos Taxistas de Campos	1) Retirada de diversos pontos de estacionamento em ruas; 2) Transformação das ruas do Centro Histórico em calçadas, proibindo o tráfego de carros; 3) Plano para entrada e saída de veículos do Shopping Estrada; 4) Locais de embarque e desembarque para táxis em avenidas de grande fluxo.
Universidade Estácio de Sá	1) Calçadas universais, com uso de protetores ("guard-rail") nas ruas que possuem ciclofaixas; 2) Uso de viadutos: rotatória da entrada na cidade, Walmart; entrada do Recanto das Palmeiras, na BR 101; 3) Colocação de passarela na BR 101 em frente ao Recanto/Boulevard ao invés do semáforo.

Quadro 10 - Contribuições das entidades

(continuação)

Instituto Federal Fluminense	<ol style="list-style-type: none"> 1) Estabelecimento de prazos para a aplicação e regulamentação das ações previstas; 2) Incentivo e efetivação da participação popular. Aplicação do estabelecido no Plano Diretor vigente; 3) Proteção e recuperação dos patrimônios naturais e edificados; 4) Revisão de diretrizes de parcelamento do solo — condomínios fechados. Maior densidade → maior área verde — criar parques urbanos; 5) Apresentação de 12 propostas de Educação Ambiental.
Instituto Histórico e Geográfico de Campos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Alterações na Seção II – Da Valorização do Patrimônio Natural e Cultural
Instituto Bem-Estar Brasil (IBEBrasil)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Instituição de arcabouço legal para aplicação de tecnologias da informação e comunicação, preparando o município para a criação de cidades digitais, inteligentes e do conhecimento, bem como o cenário adequado para a Internet das Coisas, Serviços de Governo Eletrônico e Participação Social/WebCidadania; 2) Inserção de novas economias, em especial a economia solidária; 3) Inserção no arcabouço da lei do uso de tecnologias sociais sustentáveis, como política ambiental, econômica, educacional e de geração de trabalho e renda; 4) Melhoria do aproveitamento do uso de espaços e imóveis públicos para fins sociais.
Universidade Estadual do Norte Fluminense	<ol style="list-style-type: none"> 1) Implantação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (CMMAU); 2) Criação de sistemas de controle, participação e debates conforme estabelecido na Lei do Plano Diretor; 3) Estruturação da secretaria responsável por estudar e aplicar os vários instrumentos previstos no Plano Diretor (gerência do Plano Diretor, concurso para vagas de profissionais de curso superior afeitos ao tema Plano Diretor, capacitação dos servidores etc.); 4) Elaboração com urgência dos planos setoriais de saneamento, mobilidade e do plano local de habitação de interesse social.
Uniflu	<ol style="list-style-type: none"> 1) Propostas de alterações em diversos pontos do Plano Diretor anterior, destacando a sugestão de previsão de vagas para bicicletas; debates sobre zoneamentos desconformes já consolidados; aumento do perímetro de expansão urbana; implementação de instrumentos já previstos no Plano Diretor anterior.
Firjan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Criação de área de interesse empresarial na RJ 244; 2) Preservação das áreas previstas para a EF 118.
Ordem DeMolay	<ol style="list-style-type: none"> 1) Previsão de um restaurante popular em Guarus; 2) Bolsa esporte de competição; 3) Veículo para assistência e consultas médicas nas zonas rurais; 4) Plantação de árvores para diminuir ilhas de calor na cidade; 5) Sugestões diversas de mobilidade urbana.

Fonte: elaborado pelo autor.

Após as primeiras contribuições a partir de leituras externas, bem como as colaborações internas realizadas até este momento, foram realizados trabalhos apenas pela equipe de revisão, na ideia de consolidar e absorver todas as colaborações realizadas, já traçando um texto de revisão mais robusto e trabalhando nos mapas e anexos das legislações.

No dia 13 de novembro de 2018, o núcleo gestor organizou uma palestra aberta à população, introduzindo as novas etapas da revisão do Plano Diretor. O evento aconteceu no auditório da prefeitura e teve a participação dos gestores públicos, representantes das entidades civis organizadas e uma parcela da população. Tal evento contou com a presença, registrada em ata, de 129 pessoas.

Conforme apresentado anteriormente no início deste capítulo, Campos dos Goytacazes se caracteriza como a maior cidade em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro, com mais de quatro mil quilômetros quadrados. Tal atributo requereu um planejamento para que todos os distritos pudessem participar adequadamente das leituras comunitárias, até mesmo porque, se o Plano Diretor deve conter toda a cidade, é imprescindível que a participação popular seja estimulada em toda a cidade.

Sendo assim, foram marcadas leituras em diversos núcleos distritais, somando um total de 15 eventos (Quadro 11). O núcleo gestor conduziu as reuniões, com o apoio de uma equipe técnica capacitada, com informações sintetizadas e uma linguagem acessível.

Quadro 11 - Calendário das leituras comunitárias

(continua)

Leituras Comunitárias do Plano Diretor			
Data	Nº part.	Área urbana	Principais contribuições
21/11	28	Centro	1) Melhoria da oferta de vagas em escolas para os moradores do bairro; 2) Melhoria da segurança pública; 3) Fomento à vinda de indústrias.
22/11	4	Ururaí	Não houve contribuições.
26/11	33	Dores de Macabu	1) Implantação de UPH 24h; 2) Área de lazer. Criação de uma casa de cultura, uma biblioteca na estação ferroviária. Valorização do espaço de convivência.
27/11	39	Morangaba	1) Promoção do saneamento básico; 2) Fomento à agricultura.

Quadro 11 - Calendário das leituras comunitárias

(conclusão)

29/11	20	Vila Nova	1) Criação de uma unidade hospitalar de pronto-atendimento mais próxima da região; 2) Implantação de uma creche na região; 3) Melhoria da presença da Guarda Civil Municipal.
03/12	15	Mineiros	1) Revisão da capacidade escolar, ampliando o programa da escola até o Fundamental II; 2) Melhoria e implantação de praça e equipamentos de lazer.
04/12	12	Lagoa de Cima	1) Revisão da capacidade escolar, ampliando o programa da escola até o Fundamental II; 2) Promoção urgente do saneamento básico.
05/12	96	Cidade Luz	1) Circulação de uma pessoa da Estratégia da Saúde da Família percorrendo o bairro para avaliar casos urgentes que demandam agendamento de consultas; 2) Estabelecimento de horário certo para marcação de consultas; 3) Ampliação do atendimento da Unidade Básica de Saúde.
06/12	2	Travessão	Não houve contribuições.
10/12	28	Farol de São Thomé	1) Criação de uma estrutura administrativa para fiscalizar o cumprimento do Plano Diretor; 2) Promoção de convênios para escolas profissionalizantes; 3) Escola em tempo integral; 4) Estudo da ocupação territorial da vila dos pescadores, considerando o lençol freático.
11/12	0	Santo Amaro	Não houve contribuições.
12/12	0	Tocos	Não houve contribuições.
13/12	13	Goitacazes	1) Criação de estratégias de divulgação dos planos para haver melhor participação da população e contribuição efetiva; 2) Criação de política de punição para os munícipes que não fizerem o descarte de resíduos corretamente.
14/12	0	Santa Maria	Não houve contribuições.
17/12	0	Mussurepe/Barbosa	Não houve contribuições.

Fonte: elaborado pelo autor.

Figura 22 - Participação popular nas leituras comunitárias

(a) Cidade Luz

(b) Lagoa de Cima

Fonte: Barreto, 2018.

Os assuntos abordados nas reuniões (Figura 22) abrangeram toda a Revisão do Plano Diretor, onde foram feitas leituras dinâmicas, com apresentação de mapas e sínteses do texto da lei. As reuniões tiveram um total de 293 participantes.

Nas plenárias temáticas, as participações ocorreram da seguinte forma (Quadro 12):

Quadro 12 - Plenárias temáticas

(continua)

Tema	Nº Participantes	Principais Contribuições
Dos Princípios e Objetivos	10	Leitura de princípios e objetivos, sem contribuição.
Das Estratégias de Desenvolvimento	21	1) Revitalização da margem do Rio Paraíba do Sul (orla) e reaproveitamento para turismo, esporte e lazer; 2) Criação de Zona Especial de Negócio Cultural e Histórico no Centro; 3) Criação de um plano com a delimitação das áreas de risco, vulnerabilidade à contaminação do solo.

Quadro 12 - Plenárias temáticas

(conclusão)

Do Ordenamento do Território	25	1) Previsão de instrumentos de gestão pública/privada para os parques urbanos; 2) Categorização das APPs (cursos d'água) – definição do título 5 do PDP; 3) Revisão do quadro de grau de impacto — usos no zoneamento urbano.
Do Ordenamento Urbano	37	1) Criação de conselho para fiscalização de implantação do Plano Diretor, composto de integrantes concursados para dar continuidade à implantação; 2) Elaboração de mapa de hierarquia viária para arruamento — Microzoneamento.
Dos Instrumentos da Política Ambiental	44	Realização de 44 contribuições, destacando-se as atualizações de nomenclaturas e mapeamento de áreas ambientais.
Dos Sistemas de Planejamento e Gestão Municipal	36	1) Observação de superposições de atividades dos conselhos citados no Plano Diretor, como o COMDESCAM, Habitação e Meio Ambiente e Saneamento; 2) Demais alterações de nomenclatura.

Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, foi realizado novo período de dedicação à consolidação das contribuições, revisão dos textos, mapas e quadros, principalmente com uma revisita a outras fases do processo, inclusive à apresentação e aos debates internos com o Gabinete do Prefeito, no sentido de finalizar a proposta de lei.

Foi marcada, então, a audiência pública final, realizada no ambiente da Câmara Municipal, porém sob a coordenação do núcleo gestor do Poder Executivo. Para o encontro, foram convidadas todas as entidades já citadas, além de todos os que colaboraram ao longo do processo, ademais dos órgãos internos da prefeitura.

No evento, estiveram presentes, com registro em ata, 103 participantes, podendo-se destacar as seguintes falas e contribuições (Quadro 13):

Quadro 13 - Contribuições na audiência pública

Entidade	Contribuição
Associação Comercial e Industrial de Campos	Realização de 21 colaborações, com destaque para o pedido de revitalização do Centro Histórico, além de propostas de alterações de zoneamento.
NEA-BC (Farol de São Tomé)	1) Melhor divulgação dos eventos para participação popular, em geral; 2) Distritalização do Farol de São Tomé.
IFF	Contribuições realizadas anteriormente, com ênfase na necessidade de maior dedicação de zoneamento de baixa densidade na área central.

Fonte: elaborado pelo autor.

Após este último evento público, em novo ciclo de trabalho interno, foram realizadas as absorções possíveis em relação às contribuições, finalizando-se o texto, que foi enviado à Câmara Municipal.

Como já pontuado anteriormente, durante todo o processo de revisão, houve a abertura às participações populares por meio de formulário no site da prefeitura — com maior ênfase após a audiência pública realizada pelo Poder Executivo —, no qual já foram disponibilizados os textos, quadros e mapas esboçados para apresentação à Casa de Leis. Tal fase contou com 14 participações, tendo havido 21 colaborações, todas realizadas por pessoas que participaram de outras fases presenciais, inclusive, já destacadas aqui.

A Câmara Municipal realizou também audiência pública em 13 de dezembro de 2019, com a presença de aproximadamente 60 pessoas², tendo havido a manifestação oral das instituições presentes no evento, sem contribuição formal ao texto legislativo.

3.5.2 Análise das contribuições

Há que se destacar, inicialmente, algo que ficou evidente no tópico anterior, em que foram observados dois lapsos maiores de tempo sem a ocorrência de eventos, entre o final do ano de 2017 e agosto de 2018, além de março a setembro de 2019,

² Não houve o registro em ata de todos os presentes. Este autor estava presente e estimou em 60 o número dos participantes.

períodos estes em que foi possível observar que o núcleo gestor tratou de realizar a consolidação das contribuições realizadas, com a verificação da possibilidade ou não de absorção das contribuições.

Inclusive, tornando à premissa de que o processo de revisão necessariamente é cíclico, esses foram períodos em que se notou a realização de diversas reuniões pontuais, as quais não foram catalogadas ou não possuíram atas; porém, tiveram o intuito de esclarecer dúvidas com aqueles que colaboraram, ou mesmo tentaram dirimir contribuições conflitantes.

Diversas foram as formas oferecidas para que houvesse a participação popular. Como visto anteriormente, foram realizadas leituras técnicas, comunitárias, plenárias temáticas e um canal aberto e direto pelo site da prefeitura, onde se poderia, por meio de formulário, realizar contribuições, além da ultimação em uma audiência pública central.

Registre-se que houve a divulgação dos eventos pelos meios que foram possíveis, em especial, pelo site da prefeitura, pelas matérias jornalísticas, pela participação em entrevistas de rádio e de televisão.

Não obstante, percebe-se que, em quatro das 15 leituras comunitárias, não houve participantes, assim como, em outras duas, o número de participantes foi insuficiente, não gerando contribuições. As demais leituras propiciaram contribuições, porém em nenhuma delas é possível admitir que tenha havido uma representatividade de fato, exceto por uma leitura comunitária no bairro Cidade Luz, que gerou uma participação que dissentiu das demais.

As plenárias temáticas passaram por um desafio, eis que foram realizadas nos mesmos dias e horários, motivo pelo qual este conflito possivelmente tenha diminuído a participação em tais eventos. Porém, por se tratar de eventos mais técnicos, possivelmente foi atingido o objetivo de participação.

As participações pela internet, a par da universalização de acesso, foram muito poucas, bem como foram reproduções de outras participações anteriores, não tendo em muito acrescentado na confecção do Plano. Do mesmo modo a audiência pública final, eis que as contribuições efetivadas já eram, em sua maioria, de conhecimento da equipe gestora do processo de revisão, sendo que estas já haviam sido analisadas tecnicamente e colocadas em outras participações populares pretéritas.

Observou-se uma forte e coerente participação da academia por meio das principais instituições de ensino superior em Campos dos Goytacazes, ao mesmo tempo em que se mostrou forte a participação das entidades representativas dos setores imobiliário, comercial, industrial e de construção civil da cidade.

Ainda nesta análise, notou-se uma baixa participação de associações de bairro, bem como a ausência de uma maior participação de sindicatos e de outros entes representativos de trabalhadores.

É sabido, e aqui repetido, que os Planos Diretores devem contar com a necessária participação popular dos mais variados segmentos da sociedade, principalmente por serem o reflexo do que se pretende para a cidade.

O direito à cidade não se refere a uma espécie de direito contratual, que se realiza apenas pelo Estado. Participação não significa reunir algumas dezenas ou centenas de pessoas e apresentar-lhes um projeto de intervenções urbanas ou apresentar-lhes o que será realizado. Isso definitivamente não é participação; é praticamente apenas uma forma de publicidade em duplo sentido: o primeiro pretende apresentar as propostas do governo e o segundo, fazer crer que o governo implementa a participação popular (FERREIRA, 2009 apud OLIVEIRA; LIMA, 2016).

Fica nítido que a grande questão que se espera da participação popular no processo de revisão de um Plano Diretor está na efetividade da participação, utilizando-se até mesmo a máxima de que quantidade não é qualidade. Não se trata de desprezar um maior número de pessoas participando, conclamando cada vez mais partícipes às decisões governamentais, mas de privilegiar as verdadeiras representatividades.

Vainer (2009) destaca que ainda há uma distância de percepção da cidade como espaço de fundamental discussão para a economia, a política, a cultura, o ambiente, a segurança, a educação, o desenvolvimento social, além de outros temas, mesmo entre os segmentos mais organizados e sedimentados, até mesmo reconhecidos batalhadores engajados em postular direitos, como sindicalistas. Todos possuem a dificuldade de entender a dimensão estratégica da cidade como mola propulsora de luta reivindicatória.

Não diferente, as camadas populares possuem ainda mais restrição à participação, tampouco em um ambiente aparentemente tecnocrata, tornando-se passivas ou entregando suas representatividades a lideranças populares, técnicos e

políticos progressistas, que possuem a missão de não esvaziar o debate da política urbana (VILLAÇA, 1998).

Não se intenta que a população decida detalhes técnicos ou normas específicas, ainda que em temas importantes seja necessária a base mínima; cabe ao gestor do processo participativo conceder meios e mecanismos para o esclarecimento mínimo e para a efetiva participação, pois são justamente essas normas técnicas que não podem sobrepor-se aos anseios do povo (RECH; RECH, 2010).

Nas cidades de maior porte — ou mesmo com potencial econômico acentuado —, Oliveira (2013) destaca que a tarefa da participação popular fica ainda mais difícil, na medida em que são figuras recorrentes representantes do setor imobiliário e da construção civil, além de associações comerciais e industriais, ao mesmo tempo em que presentes a academia e alguns poucos movimentos sociais.

Em suma, esta análise mostrou que houve a tentativa, pelo núcleo responsável pelo processo de revisão do Plano Diretor em Campos dos Goytacazes, de obter a melhor participação popular possível. Na intenção de refletir nas normas o anseio da população, propiciou o debate em variados segmentos, descentralizando a discussão e universalizando a participação.

Os números e contribuições demonstram que as discussões ficaram a cargo dos setores diretamente interessados e da academia — que ora se contrapunham, ora se alinhavam —, sem ter sido possível, entretanto, obter êxito de participação ou representatividade em todos os distritos da cidade.

Aliás, como se verá no capítulo posterior, ao serem analisadas as modificações consumadas nas novas legislações, há de se perceber que a participação popular teve papel crucial em diversos aspectos, em que diversas contribuições foram absorvidas e utilizadas.

Nesta linha de raciocínio, as principais modificações ocorridas no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo foram utilizadas, destacando-se a atualização proposta em nomenclaturas e no texto em geral; a criação de um Instituto de Urbanismo, que vise dar efetividade e cumprimento ao planejado; a melhoria de mapeamento de áreas de proteção ambiental; a medida para revitalização do Centro Histórico; e a viabilidade de descentralizar as áreas de maior potencial de adensamento.

4 AS MODIFICAÇÕES ESTABELECIDAS EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO ANTERIOR

Após a análise de todo o processo de revisão do Plano Diretor, desde a fase embrionária até a sanção das leis, incluindo a Lei de Uso e Ocupação do Solo, é de suma importância avaliar quais foram as modificações estabelecidas concretamente nos textos legais e nos seus anexos, a permitir, inclusive, um estudo mais detido acerca do levantamento de dados pelo Poder Executivo Municipal em razão da participação popular, visando, principalmente, observar a justificativa para a realização de modificações em relação à legislação anterior.

É preciso lembrar, nesse contexto, que o Plano Diretor de 2020 em Campos dos Goytacazes, aqui em estudo, é uma revisão, ou seja, não se percebeu uma intenção de reescrevê-lo, tendo o processo sido guiado por um aperfeiçoamento do Plano Diretor em conjunto com a evolução do tempo e dos seus reflexos na economia e nos valores gerais humanos, como cultura, meio ambiente, religiosidade, trabalho, saúde, educação, segurança, desenvolvimento social, mobilidade urbana, entre outros.

Como já salientado, o que preconiza o Estatuto da Cidade é justamente passar ao governante municipal a ideia de estar atento ao mundo contemporâneo, em que o Plano Diretor reflita o momento, com a preservação da história e o planejamento futuro, em constante melhoria do bem-estar da população (RECH; RECH, 2010).

Para Rech e Rech (2010), o trabalho somente será positivo caso seja possível perceber que não se trata de um documento acabado; ou seja, a sua perfeição nunca será alcançada, devendo, assim, ser continuamente construído e aprimorado por meio de constantes revisões.

Revisitam-se, para isso, algumas questões teóricas que marcam o planejamento urbano, o qual se conceitua como o próprio instrumento de desenvolvimento social, político e econômico, derivado de uma sociedade com base e característica urbanas.

O crescente desenvolvimento dos centros urbanos, com suas conseqüentemente desigualdades sociais, fez prescindir as políticas públicas de controle de uso do solo urbano, de programas habitacionais e de programas de infraestrutura urbana (SANTOS, 2006).

Assim, o primeiro passo está na confecção das leis, algo que pode ser visto como atendido neste estudo. Mas o que deve-se pautar é a eficiência das leis por meio de resultados concretos, que deverão ser medidos mediante metas estabelecidas, acompanhadas e avaliadas, a depender diretamente de atos dos agentes públicos, no incremento das políticas definidas por lei (RECH; RECH, 2010).

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 polícia 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).

A tarefa deste capítulo é a de pontuar as principais modificações no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, nos textos legais e nos seus anexos — incluindo mapas e quadros —, com a intenção de permitir uma melhor análise de cada um desses pontos. A partir daí é que se pretende concluir a análise dos objetivos deste trabalho, permitindo que se correlacione o processo e o resultado da revisão dessas legislações.

4.1 Os principais pontos de modificação

O diagnóstico inicial realizado pelos participantes do processo de revisão do Plano Diretor, logo no início dos trabalhos, foi o de estudo ao Plano Diretor e à Lei de Uso e Ocupação do Solo aprovados em 2008 e 2007, respectivamente, iniciando-se por uma leitura preliminar e avaliando a sua aplicabilidade.

O primeiro ponto analisado, então, foi o de que aquelas leis foram editadas em um momento de pujança econômica e forte vertente de crescimento econômico, em razão dos recebíveis de royalties do petróleo, além de um já esperado crescimento populacional, conforme Quadro 14:

Quadro 14 - Receita de royalties em Campos dos Goytacazes – 2004/2008

Receita de Royalties em Campos dos Goytacazes		
Ano	Receita Royalties e PE	Receita Total
2004	R\$ 549.607.310,98	R\$ 768.979.649,30
2005	R\$ 678.425.571,67	R\$ 940.689.607,50
2006	R\$ 852.565.850,92	R\$ 1.249.186.089,00
2007	R\$ 780.099. 183,21	R\$ 1.220.953.000,00
2008	R\$ 1.168.642.499,45	R\$ 1.672.261.000,00

Fonte: Info Royalties, 2020.

Assim, a primeira aparência da legislação anterior era que contemplava medidas custosas ao erário público, com muitas intervenções em caráter de desapropriação de imóveis, bem como intervenções estruturais de grande porte; como exemplo dispunham o artigo 168, III, da Lei do Plano Diretor de 2008: *realização de desapropriação de imóveis para equipamentos, projetos viários e conjuntos habitacionais*; e o artigo 336, III, da mesma lei: *preservar os caminhos naturais ou antigas linhas férreas para garantir espaço para implantação de metrô de superfície*.

Continuando a análise, foi possível perceber que os textos legais e seus anexos não abrangiam todo o território da cidade — o qual possui dimensão superior a quatro mil quilômetros quadrados —, limitando-se a atingir apenas o perímetro urbano e algumas centralidades distritais, ainda que preconizado no artigo 40, §2º, do Estatuto da Cidade que o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo.

A falta de demarcação e mapeamento de áreas ambientais e a ausência de definições de instrumentos também foram marcantes nesta análise, como as definições do Setor Especial Institucional (SEI); do Setor Especial de Recreação (SER); do Setor Especial de Preservação (SEP); e da Zona de Expansão Urbana (ZEU).

Ultrapassada a fase de análise básica das legislações, os diagnósticos de aplicabilidade do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo tornaram-se essenciais, ou seja, de suma importância a avaliação da exequibilidade dos textos legais, entre o que está no papel e o que está refletido na cidade.

Com efeito, o trabalho de campo foi essencial nesse contexto, principalmente para que fosse possível embasar todo o trabalho do processo de revisão, em que

fosse possível abranger a participação popular com o conhecimento da realidade local.

Mais uma vez, é necessário chamar a atenção para o cenário econômico que sucedeu a aprovação dos textos legais, a saber (Quadro 15):

Quadro 15 - Receita de royalties em Campos dos Goytacazes – 2009/2017

Receita de royalties em Campos dos Goytacazes		
Ano	Receita royalties e PE	Receita Total
2009	R\$ 993.167.279,11	R\$ 1.423.568.588,12
2010	R\$ 1.016.021.871,72	R\$ 1.867.225.055,18
2011	R\$ 1.235.611.249,66	R\$ 2.044.461.698,14
2012	R\$ 1.354.233.313,47	R\$ 2.403.732.736,53
2013	R\$ 1.303.272.971,54	R\$ 2.404.903.227,20
2014	R\$ 1.208.366.996,05	R\$ 2.756.088.944,64
2015	R\$ 618.403.172,23	R\$ 2.038.099.406,36
2016	R\$ 352.662.405,09	R\$ 2.605.299.417,65
2017	R\$ 470.860.676,51	R\$ 1.649.996.293,06

Fonte: Info Royalties, 2020.

Percebeu-se que, inobstante o Plano Diretor (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2008) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007) tenham sido originados em um cenário de forte recebimento de royalties do petróleo, com alavancada economia que se apresentava como crescente, o que se concretizou ao longo dos anos seguintes, não houve uma efetiva aplicabilidade dos textos legais, eis que, majoritariamente, o que se teve foi um descumprimento das concepções de uso e ocupação do solo, bem como não houve a materialização de diversas previsões contidas no texto.

Aliás, foi possível perceber que, a par de diversos instrumentos previstos no Plano Diretor, ainda permaneceram grandes vazios urbanos nas centralidades, com uma maior ocupação periférica de grandes empreendimentos imobiliários, alguns até

mesmo fora do perímetro urbano, irregularmente, entre esses até projetos realizados pelo próprio Poder Executivo Municipal³.

Assim é que, nas fases seguintes de participação popular, foi possível observar uma corroboração dessa percepção, fazendo com que a equipe responsável pelo processo de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo concentrasse seus esforços em garantir a mais difícil missão aos olhos dos planejadores urbanos, uma eficácia e exequibilidade das leis.

Na análise das Leis Complementares 15/2020 e 16/2020, Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, respectivamente, já foi possível, neste trabalho, observar que a premissa preconizada no processo de revisão do Plano Diretor foi materializada, ou seja, ficou clara a importância de produzir um Plano Diretor com o máximo possível de dispositivos autoaplicáveis, identificando os agentes responsáveis pela execução e fiscalização de cada proposta de ação, obra ou programa incluído no Plano.

Destaca-se, ainda, que o novo plano prevê a participação popular com mais garantias por meio de uma série de instrumentos. O sistema de planejamento foi reestruturado com a criação do IMU, atuando nos níveis estratégicos, gerencial e de monitoramento, controle e avaliação, com vistas à atualização permanente do Plano Diretor.

4.1.1 Modificações no Plano Diretor

Repisando que a legislação aprovada se referiu, efetivamente, a uma revisão do Plano Diretor e não a uma elaboração iniciada do zero, é pertinente destacar que diversos itens mantiveram-se intactos, sendo modificados apenas aqueles apontados durante o processo de participação e após a análise técnica da coordenação responsável.

Além da manutenção de muitos itens e de alterações de variados pontos — que adiante se observarão —, alguns poucos foram suprimidos e incluídos novos pontos de abordagem que anteriormente não existiam no Plano Diretor.

³ Caso do programa Morar Feliz, com a construção de milhares de casas nas localidades de Ururá e Tapera, fora do perímetro urbano.

Logo no início, no Título I – Dos Princípios e Objetivos, Capítulo I, houve o acréscimo do artigo 3º, ressaltando que o plano deve atender ao território em sua totalidade segundo as diretrizes públicas, conforme apresentado a seguir:

Art. 3º O Plano Diretor Municipal abrange a totalidade do território do município definindo:

I. As diretrizes para as políticas públicas nas áreas de:

- a) desenvolvimento econômico;
- b) desenvolvimento humano e qualidade de vida;
- c) desenvolvimento urbano e rural;
- d) meio ambiente;

II. A gestão democrática e o sistema de planejamento e gestão;

III. Os instrumentos para a implantação da política de desenvolvimento urbano do município;

Parágrafo único: Às áreas urbanas dos distritos se aplicam as mesmas disposições estabelecidas para o perímetro urbano, salvo disposição em contrário.

Entre uma série de aspectos extremamente difusos, tem-se, ainda, o acréscimo dos seguintes itens, no Art.5º do Capítulo II – Dos Princípios, sobre as diretrizes que devem ser obedecidas:

Art. 5º O Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes se fundamenta nos seguintes princípios:

I. Prevalência do interesse público sobre o privado e do coletivo sobre o individual;

III. Fortalecimento do Setor público, recuperação e valorização das funções de planejamento, articulação e controle;

IV. Justiça social e redução das desigualdades sociais regionais;

V. Destinação dos imóveis subutilizados;

VI. Inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os cidadãos;

VII. Direito à Cidade pelo processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas.

X. Valorização dos princípios que constroem a cidadania em seu sentido mais amplo, assim como dos direitos e deveres individuais e coletivos, próprios de uma sociedade democrática e pluralista;

XI. Garantia às funções sociais da cidade e a função social da propriedade;

XII. Incorporação do sentido de pertencimento do Município aos seus habitantes, em respeito aos feitos de seus grandes vultos aos costumes e tradições locais e à construção permanente de uma sociedade cujos atos sejam fundados nos valores da democracia e da justiça social;

XIV. Participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão — gestão democrática e participativa.

Além dos acréscimos estabelecidos na base do texto do Título I, nos Capítulos I e II, sob uma vista mais abrangente do Plano Diretor, ressaltam-se as seguintes importantes modificações e aplicações, conforme Quadro 16:

Quadro 16 - Modificações no Plano Diretor

Item	Descrição
a.	Definição de prazo para as principais ações
b.	Criação do Instituto Municipal de Urbanismo
c.	Levantamento e demarcação de todas as áreas ambientais

Fonte: elaborado pelo autor.

a. Definição de prazos para as principais ações

A Lei do Plano Diretor estabelece diversos prazos para que o Poder Executivo Municipal cumpra as regulamentações e diretrizes nele contidas. Sendo assim, é imprescindível que os prazos sejam cumpridos, para dar prosseguimento ao ordenamento e ao controle do uso do solo por meio dos instrumentos específicos. Ou seja, o tempo determinado para a execução das principais ações é o que norteia o andamento da implementação efetiva do Plano Diretor municipal.

No Plano Diretor, o Título VII, que traz as Disposições Finais e Transitórias, na Seção II – Dos Prazos, destaca os seguintes itens:

Art. 423 A proposta de revisão da Lei dos Perímetros Urbanos deverá ser enviada à Câmara Municipal no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados a partir da publicação da Lei do Plano Diretor.

Art. 424 Lei Municipal que regulamentará a aplicação do Direito de Preempção, deverá ser aprovada no prazo máximo de 18 (dezoito) meses após a publicação da Lei do Plano Diretor.

Art. 425 Fica determinada a criação em até 180 dias do Instituto Municipal de Urbanismo com as atribuições previstas nesta lei e outras a ser elencada na legislação.

Parágrafo Único: Enquanto não for criado o instituto municipal de urbanismo, suas atribuições serão realizadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana.

Art. 426 O Instituto Municipal de Urbanismo a deverá ser criado e implantado no prazo máximo de 18 (dezoito) meses, contados a partir da publicação da Lei do Plano Diretor.

O Quadro 17 mostra os diversos prazos citados:

Quadro 17 - Prazos estabelecidos no Plano Diretor

PRAZOS ESTABELECIDOS PELO PLANO DIRETOR				
OBJETOS DE ATENÇÃO	6 MESES	9 MESES	18 MESES	24 MESES
Criação e Instalação da Pinacoteca Municipal			X	
Plano de Manejo para as Unidades de Conservação Ambiental (UCs)			X	
Criação de agência reguladora de serviços públicos			X	
Elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos			X	
Fortalecimento institucional da Empresa Municipal de Habitação e Urbanismo (EMHAB)			X	
Organização e implantação do Sistema de Informações relativo a loteamentos irregulares e clandestinos			X	
Plano para as Áreas de Especial Interesse Cultural (AEIC)			X	
Elaboração do Plano de Restauração e Manutenção dos Prédios Históricos			X	
Aprovação do Plano Integrado de Transporte e Mobilidade		X		
Elaboração do Plano de Acessibilidade Universal (PLAU)			X	
Elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social	X			
Programa Municipal de Regularização Fundiária				X
Plano de Proteção e Valorização do Centro Histórico			X	
Plano de Proteção dos Espelhos e Cursos d'Água			X	

Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme pode ser visto, diversas metas foram estabelecidas para a implantação de Planos Complementares, que darão suporte às diretrizes traçadas pelo Plano Diretor. Além disso, ressalta-se que os prazos amarram o poder público a suas obrigações para que sejam cumpridas, independentemente de partido político

ou qualquer outro agente externo, garantindo, assim, o crescimento do município conforme o planejamento estabelecido por lei.

O novo texto traz, ainda, a exigência de se estabelecer um calendário municipal, a fim de garantir a participação da população, contendo todos os eventos participativos realizados pelo Poder Executivo Municipal.

b. Criação do Instituto Municipal de Urbanismo (IMU)

Neste contexto de modificações, faz-se imperativo abordar a criação do Instituto Municipal de Urbanismo (IMU), órgão previsto como responsável pelo planejamento integrado e participativo da gestão territorial em Campos dos Goytacazes.

O IMU encontra-se diretamente vinculado ao Sistema de Planejamento e Gestão Territorial, que possui como objetivo alguns dos seguintes pontos: instituir mecanismos permanentes e sistematizados para implementação e atualização do Plano Diretor e do Plano de Mobilidade Sustentável de Campos dos Goytacazes; garantir a ampliação e a efetivação dos canais de participação da sociedade no planejamento e na gestão territorial; e promover parcerias com a iniciativa privada no processo de urbanização, compatível com a observância do cumprimento das funções sociais da cidade e do interesse coletivo, especialmente quando da aplicação dos instrumentos da política urbana previstos na Lei do Plano Diretor e no Plano de Mobilidade Sustentável.

Sendo assim, conforme supracitado, o IMU foi acrescido como uma ferramenta que auxiliará a nortear o rumo do planejamento urbano, centralizando os processos que atualmente encontram-se desmembrados em diversas secretarias, unificando-os em um sistema único, de forma a compatibilizar o processo de desenvolvimento da cidade em seus diversos segmentos. O Quadro 18 destaca as atribuições do IMU, conforme o estabelecido pelo artigo 408 da lei em análise:

Quadro 18 - Atribuições do Instituto Municipal de Urbanismo

ITEM	DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO IMU
1	Formular estratégias e políticas urbanas;
2	Coordenar a implementação do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes e os processos de sua revisão e atualização;
3	Elaborar e coordenar a execução integrada de planos, programas e projetos necessários à implementação do Plano Diretor e do Plano de Mobilidade Sustentável de Campos dos Goytacazes, articulando-os com o processo de elaboração e execução do orçamento municipal;
4	Aplicar a legislação municipal relacionada ao desenvolvimento urbano e ambiental, estabelecendo interpretação uniforme de seus dispositivos;
5	Monitorar e controlar os instrumentos de aplicação do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes e dos programas e projetos previstos;
6	Designar e atribuir competências às instâncias responsáveis pela execução, monitoramento e fiscalização no processo de implementação do Plano Diretor e do Plano de Mobilidade Sustentável de Campos dos Goytacazes, caracterizando a divisão articulada das funções de planejamento e de gestão de controle e fiscalização;
7	Aperfeiçoar os procedimentos de consultas prévias nos órgãos municipais de licenciamento;
8	Instituir e integrar o Sistema de Informações para o Planejamento, estabelecendo o fluxo contínuo de informações entre os órgãos integrantes do Instituto Municipal de Urbanismo;
9	Promover a melhoria da qualidade técnica de projetos, obras e intervenções executadas pelo Poder Executivo no espaço urbano;
10	Articular a atuação das concessionárias de serviços públicos com a execução de planos, programas e projetos urbanos, definindo prioridades e estabelecendo medidas para sua viabilização;
11	Colaborar para o aprimoramento técnico dos servidores municipais e para a formação de um quadro de fiscalização qualificada;
12	Promover e apoiar a formação de conselhos comunitários de gestão urbana, ampliando e diversificando as formas de participação no processo de planejamento e gestão da cidade.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda segundo a Lei nº 015/2020 do Plano Diretor, prosseguindo no Título VI, o artigo 410 estabelece que o principal órgão responsável pelo gerenciamento do Sistema de Planejamento Territorial é o IMU, ao qual compete, conforme o extraído do texto da lei:

- I. Realizar estudos e pesquisas para o planejamento urbano e para as atividades do Sistema de Planejamento e Gestão Territorial;
- II. Estabelecer as diretrizes para realização da política territorial do Município e promover o planejamento territorial;
- III. Promover e implementar o Plano Diretor e Plano de Mobilidade Sustentável Municipal e fiscalizar sua observância;
- IV. Elaborar, implementar, monitorar e avaliar os planos, programas e projetos territoriais, assim como sua permanente revisão e atualização;
- V. Identificar fontes de recursos financeiros, materiais e humanos para o planejamento e a implementação da política de gestão territorial, elaborando projetos e estudos que visem à captação de recursos perante instituições públicas ou privadas;
- VI. Organizar, implantar e manter o Sistema de Informações para o Planejamento, promovendo a divulgação sistemática de informações relativas à política territorial para órgãos, entidades e toda a população do Município;
- VII. Propor a celebração de convênios, parcerias e acordos com entidades públicas e privados para a viabilização de planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial;
- VIII. Definir os valores básicos para cálculo de contrapartida nos processos de Outorga Onerosa do Direito de Construir ou de Alteração de Uso;
- IX. Articular ações com os demais órgãos e entidades da administração direta e indireta integrantes do Instituto Municipal de Urbanismo e com outros órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
- X. Estabelecer procedimentos administrativos adequados à coordenação de ações e ao inter-relacionamento dos integrantes do Sistema de Planejamento e Gestão Territorial;
- XI. Reunir os Conselhos e os demais integrantes do Instituto Municipal de Urbanismo para debate e opinamento sobre temas relacionados ao desenvolvimento territorial de Campos dos Goytacazes.

É preciso dizer, ainda, que o Instituto depende de regulamentação via decreto municipal, eis que o artigo 405 do Plano Diretor concede ao Poder Executivo Municipal a tarefa de traçar seus objetivos, suas atribuições, sua estrutura institucional e seus instrumentos, sendo que o artigo 426 do Plano Diretor também determina o prazo de 18 meses para sua implementação. Enquanto o Instituto não é criado, suas tarefas ficam a cargo da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana.

Mediante tantas atribuições, vale ressaltar que a democratização do planejamento e da gestão é, mais que um objetivo, um princípio fundamental. Segundo Souza (2003), mesmo no interior de uma sociedade caracterizada por uma

separação estrutural entre dirigentes e dirigidos, é possível avançar bastante nessa direção, desde que os instrumentos propostos sejam colocados em prática. Portanto, o objetivo de se estabelecer o IMU é colocar em práticas os planejamentos urbanísticos traçados para o município.

c. Levantamento e demarcação de todas as áreas ambientais

Durante as leituras e plenárias, tanto por parte da participação técnica quanto da popular, foram abordadas diversas vezes a pauta sobre a preservação e recuperação das áreas verdes. O texto da lei traz, no Título II – Das Estratégias de Desenvolvimento, o Capítulo III – Do Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, no qual se ressalta não só a importância das áreas verdes, mas também as unidades de conservação ambiental.

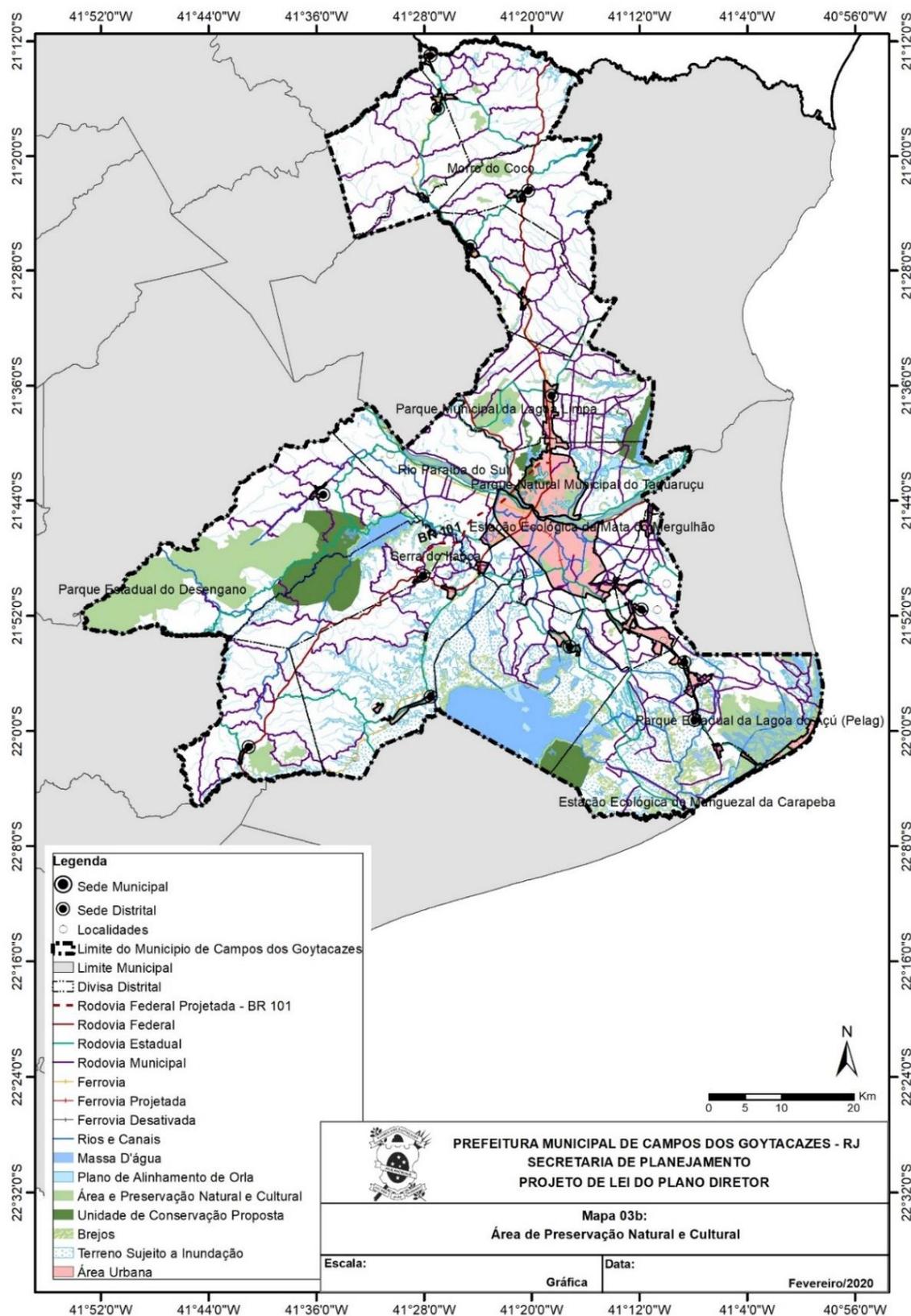
Segundo o Plano Diretor, no que tange à criação, proteção e recuperação de áreas verdes e unidades de conservação ambiental, prevê-se a instituição do Sistema Municipal de Área Verdes, adotando-se as seguintes diretrizes, conforme o artigo 65 da lei:

- I. A criação e consolidação das Áreas Verdes e a ampliação da proteção a outras áreas de interesse ecológico, para manutenção da eco e biodiversidades e recuperação da qualidade ambiental do Município;
- II. A conservação dos bosques urbanos;
- III. A promoção da arborização urbana em consonância com a qualidade ambiental e padrões térmicos da região;
- IV. A criação, preservação e manutenção das áreas verdes e parques temáticos naturais, destinados à contemplação, ao lazer e a atividades esportivas, culturais e recreativas.

Alguns dos itens supracitados já se encontravam previstos no Plano Diretor de 2008, todavia, o destaque se faz necessário, pois fundamentam a demarcação realizada no mapeamento.

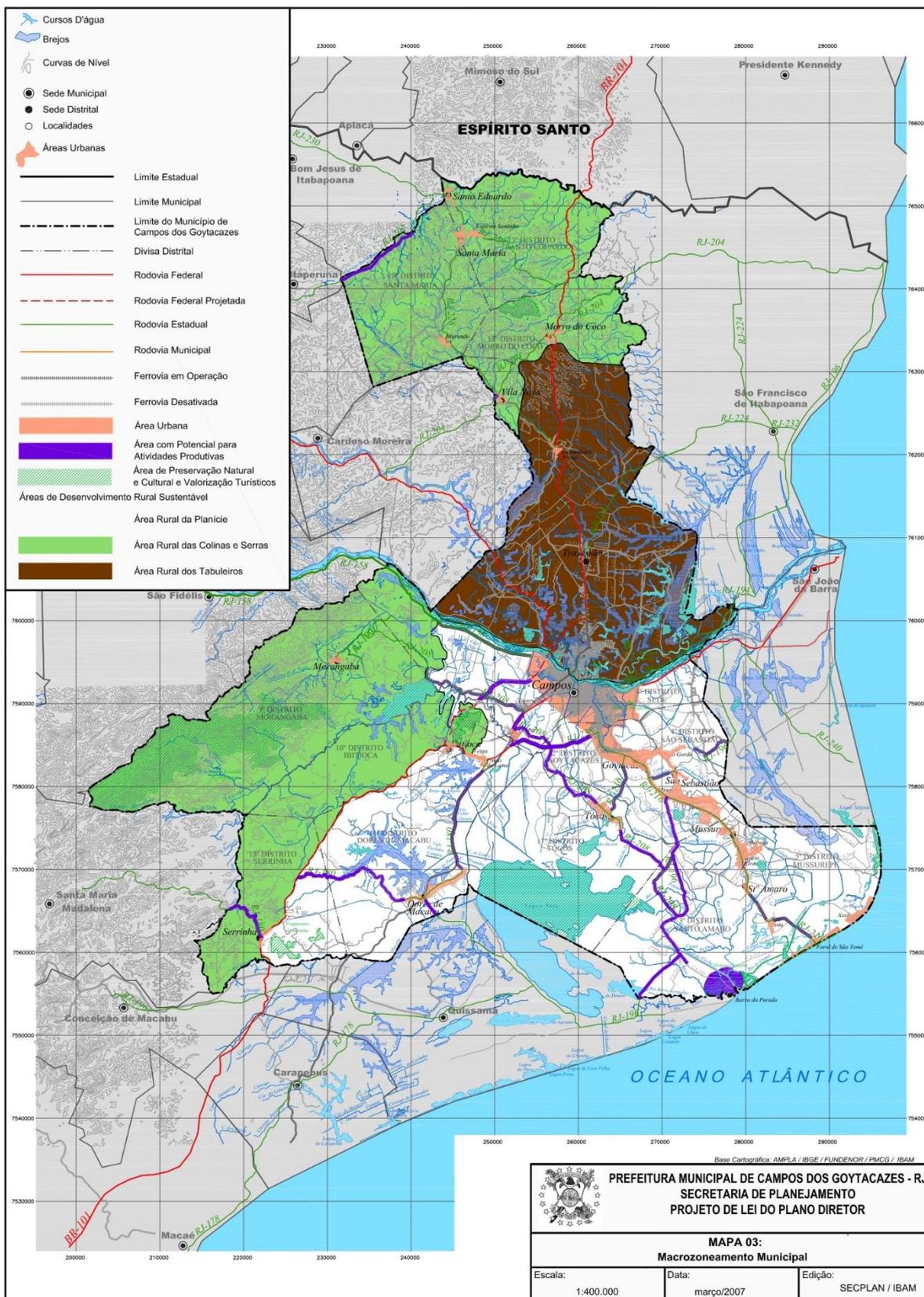
Conforme apresentado no Mapa 3b – Área de Preservação Natural e Cultural (Figura 23), comparado ao mapa do plano anterior, Mapa 3 – Macrozoneamento Municipal (Figura 24), as áreas verdes não possuíam visibilidade; por isso, na atual revisão, destacaram-se propostas de unidades de conservação, demarcação de fragmentos florestais e demais áreas de interesse para preservação.

Figura 23 - Mapa 3b - Área de preservação natural e cultural



Fonte: Campos dos Goytacazes, 2020.

Figura 24 - Mapa 3 - Macrozoneamento municipal



Fonte: Campos dos Goytacazes, 2008.

A atual lei ainda ressalta que, para a criação, proteção e recuperação de Unidades de Conservação, respeitando as áreas prioritárias dispostas nos mapas integrantes deste Plano Diretor, deverão ser executadas as seguintes ações e medidas de planejamento: inventariar e mapear os fragmentos florestais, de acordo com as definições estabelecidas em Resolução do Conama, com o objetivo de promover a proteção e a conservação de vegetação nativa remanescente, vegetação associada a recursos hídricos, inclusive com a criação de corredores ecológicos; e fomentar programas de recomposição florestal em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Sendo assim, para que sejam concretizadas as demarcações das unidades de conservação propostas no mapeamento realizado, faz-se necessário elaborar os estudos de viabilidade técnica e econômica, além de desenvolver os planos de manejo para as Unidades de Conservação Ambiental (UCs) municipais já criadas, no tempo limite de 18 meses, conforme apresentado anteriormente no quadro de prazos.

4.1.2 Modificações na Lei de Uso e Ocupação do Solo

A mesma premissa de aperfeiçoamento também foi possível ser observada na análise da Lei de Uso e Ocupação do Solo, em que diversos itens foram mantidos, outros, com modificação em caráter de atualização, sendo suprimidos poucos itens e acrescentados alguns importantes e necessários.

No Capítulo I – Das Definições, algumas foram atualizadas de acordo com as normas de acessibilidade universal, bem como realizadas alterações de algumas definições técnicas, para que ficassem mais claras, munidas de uma melhor compreensão.

Importante visualização está nas normas de Uso e Ocupação do Solo, iniciando pelo artigo 8º, que trata sobre a demarcação de Faixa Marginal de Proteção (FMP) nas lagoas, nos lagos, nos rios e nos demais corpos hídricos, conforme orientações do Inea.

Também neste ponto, o artigo 9º trata sobre os canais existentes na área urbana, ou inseridos no perímetro urbano, em que, ao não ser possível consolidar o afastamento mínimo, cabe ao órgão municipal ambiental definir a faixa na qual não se pode edificar, sempre objetivando preservar as condições ambientais mínimas da região e da microdrenagem.

No Título II, Das Atividades e Usos, encontra-se o Capítulo II – Do Controle de Intensidade de Ocupação, que merece destaque:

Art. 32 Ao longo das faixas marginais de proteção dos cursos d'água naturais ou artificiais, faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

Parágrafo Único: A área não edificável se conta a partir do fim da faixa de domínio.

Latente, portanto, em observância a este conjunto, a valorização dos cursos d'água, visando a preservação ambiental.

No mesmo Capítulo, o artigo 33 cuidou de trazer especificações de afastamento, principalmente em análise da legislação anterior, eis que ela concedia margem de interpretação para que antigas estradas municipais, hoje em dia pertencentes ao perímetro urbano, não obedeceriam ao afastamento estabelecido, algo melhor esclarecido e pontuado com a nova redação.

O Capítulo III – Dos Estacionamentos e Vagas de Garagem traz no artigo 37 a inclusão de bicicletário no texto, ou seja, foi uma clara previsão de um modal de transporte que privilegia o não motorizado. O Anexo II – Quadro 8, da lei, inova ao trazer também a exigência de vagas para bicicletas em determinadas tipologias de estabelecimentos.

É importante enfatizar um dos principais temas da Lei de Uso e Ocupação do Solo — que será à frente desenvolvido — no sentido de que cabe a cada município definir sua metodologia de divisão e de organização do uso e ocupação do solo, ou seja, de maneira muito simples, dizer onde e o que se pode em cada ponto da cidade.

Assim, é no Título III – Do Zoneamento, Capítulo I – Das Áreas Urbanas, que se consolida como se preconiza o zoneamento no município de Campos dos Goytacazes, conforme o Quadro 19:

Quadro 19 - Zoneamento

Título III – Do Zoneamento
Capítulo I – Das Áreas Urbanas
Zona Residencial 1 – ZR1
<p>Art. 65 A Zona Residencial 1 – ZR1 destina-se a:</p> <p>I. Uso residencial de baixa densidade: unifamiliar e bifamiliar; II. Somente comércio e serviços locais de apoio ao uso residencial conforme Anexo I – Quadro 1 ao 4 III. Uso institucional local de baixo impacto, desde que seja instalado em edificações de uso exclusivo; IV. Priorizar o trânsito leve e de veículos de passeio nas vias de circulação; V. Priorizar atividades de lazer nas vias de Proteção Ambiental e nas vias às margens dos canais naturais e artificiais;</p>
Zona Residencial 2 – ZR2
<p>Art. 66 A Zona Residencial 2 – ZR2 destina-se a:</p> <p>I- Uso residencial de média densidade: unifamiliar e multifamiliar; II- Somente comércio e serviços locais de baixo e médio impacto, conforme Anexo I – Quadro 1 ao 4. III- Uso institucional local de baixo e médio impacto, desde que seja instalado em edificações de uso exclusivo; IV- Priorizar o trânsito leve e de veículos de passeio nas vias de circulação; V- Priorizar atividades de lazer nas vias de Proteção Ambiental e nas vias às margens dos canais naturais e artificiais;</p> <p>Parágrafo Único - Na Zona Residencial 2 será admitida a construção de Vilas, nas condições estabelecidas pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano, não sendo permitido a construção de condomínios nesta Zona;</p>
Zona Residencial 3 – ZR3
<p>Art. 67 A Zona Residencial 3 - ZR3 destina-se a:</p> <p>I. Uso residencial de média e alta densidade: unifamiliar e multifamiliar; II. Permitido comércio e serviços de local e de bairro, que possuem médio impacto conforme Anexo I – Quadro 1 ao 4. III. Uso institucional local de médio e alto impacto; IV. Uso industrial doméstico de baixo impacto; V. Priorizar o trânsito moderado e disciplinar o trânsito intenso e pesado de forma a atender à hierarquia viária proposta;</p>
Zona Residencial 4 – ZR4
<p>Art. 68 A Zona Residencial 4 – ZR4 destina-se a:</p> <p>I - Uso residencial de média e alta densidade: unifamiliar e multifamiliar; II- Permitido comércio e serviços de local e de bairro que possuem médio impacto conforme Anexo I – Quadro 1 ao 4. III- Uso institucional local de médio e alto impacto; IV- Uso industrial doméstico de baixo impacto; V- Priorizar o trânsito moderado e disciplinar o trânsito intenso e pesado de forma a atender à hierarquia viária proposta;</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

A definição desses zoneamentos já estava prevista na legislação anterior, tendo sido contempladas algumas atualizações, que facilitassem a leitura e a interpretação.

De maneira diversa, alguns importantes institutos não estavam previstos na legislação anterior, havendo a imperiosa necessidade de realizar tais previsões quanto ao Setor Especial Institucional (SEI); ao Setor Especial de Recreação (SER); ao Setor Especial de Preservação (SEP); e à Zona de Expansão Urbana (ZEU); conforme o Quadro 20:

Quadro 20 - SEI / SER / SEP / ZEU

Setor Especial Institucional – SEI
<p>Art. 80 - O Setor Especial Institucional corresponde às áreas destinadas aos equipamentos urbanos e comunitários, tais como prefeitura, escolas, hospitais, delegacia e demais usos institucionais de caráter público, onde os parâmetros de ocupação devem ser mais flexíveis para atender às especificidades das edificações.</p> <p>Art. 81 - O Setor Especial Institucional - SEI, compreende área de ocupação mista com predominância de prestação de serviços e de média densidade habitacional, com grande concentração de equipamentos educacionais e de serviços públicos de grande porte.</p>
Setor Especial de Recreação - SER
<p>Art. 82 - São áreas destinadas às atividades prazerosas, sejam elas de natureza física ou mental, podendo ser: públicas, destinadas à implantação de quadras de esportes, parques, praças ou similares; ou de uso comum condominial, destinadas à implantação de salão de festas, playground, quadras de esportes ou similares.</p> <p>Parágrafo único - Não serão admitidas implantação de condomínios urbanísticos num raio de 100m do Setor Especial de Recreação, preservação e demais áreas verdes públicas no município de Campos dos Goytacazes.</p>
Setor Especial de Preservação - SEP
<p>Art. 83 - Zonas Especiais de Preservação são porções do território destinadas a parques estaduais considerados unidades de conservação, parques naturais municipais existentes e outras Unidades de Conservação de Proteção Integral definidas pela legislação federal (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), existentes e que vierem a ser criadas no Município, tendo por objetivo a preservação dos ecossistemas e permitindo apenas a pesquisa, o ecoturismo e a educação ambiental.</p> <p>Art. 84 O objetivo dessa zona é preservar as unidades de conservação e remanescentes florestais, de forma a ser exigido a observação do plano de manejo de cada unidade de conservação.</p> <p>Parágrafo único - Não serão admitidas implantação de condomínios urbanísticos num raio de 100m do Setor Especial de Recreação, preservação e demais áreas verdes públicas no município de Campos dos Goytacazes.</p>
Da Zona de Expansão Urbana
<p>Art. 85 - As Zonas de Expansão Urbana - ZEU, incluídas dentro da Macrozona de Expansão Urbana, compreendem as glebas de terra não parceladas, situadas na periferia da área urbana ocupada, para as quais deverão ser elaborados Planos de Ordenamento do Território - POT's que orientem o processo de sua urbanização.</p> <p>Art. 86 - Todo e qualquer empreendimento situado na Zona de Expansão Urbana deve requerer aprovação do EIV conforme Quadro 5 – Anexo II desta Lei e constar de parecer favorável com liberação do Instituto Municipal de Urbanismo - IMU para sua execução.</p>

Fonte: Campos dos Goytacazes, 2020.

Ultrapassados tais conceitos inovadores, outra análise importante está na visualização do artigo 89 da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que remete ao IMU, criado pelo Plano Diretor, o responsável pela avaliação do Estudo do Impacto de Vizinhança (EIV).

Aliás, o capítulo da legislação sobre estudo de impacto de vizinhança trouxe novas diretrizes ao processo de aprovação do EIV, apresentando, inclusive, no artigo 95, parâmetros mais restritivos da necessidade de tal estudo em relação à legislação anterior, e, no artigo 96, novos empreendimentos e atividades que estão obrigadas a realizar o EIV.

Após analisadas as alterações no texto da lei, o uso e ocupação do solo possui forte aplicabilidade por meio dos mapas e quadros, derivados da legislação.

O Mapa de Uso e Ocupação do Solo, assim, traz os limites das diferentes zonas e setores a que se refere a Lei do Plano Diretor, e obedecem à delimitação gráfica estabelecida no mapa, que integra o Anexo III da referida lei.

Para efeito de ordenamento do uso e ocupação do solo, as áreas para fins urbanos do município são divididas em zonas diferenciadas, conforme visto anteriormente, de acordo com a seguinte tipologia:

- I. Zona Residencial – ZR;
 - Zona Residencial 1 – ZR1
 - Zona Residencial 2 – ZR2
 - Zona Residencial 3 – ZR3
 - Zona Residencial 4 – ZR4
- II. Zona Comercial – ZC;
- III. Eixo de Comércio e Serviços – ECS;
- IV. Zona ou Eixo de Atividades Produtivas – ZAP;
- V. Setores Especiais – SE;
- VI. Zona de Expansão Urbana – ZEU.

Além dessas tipologias, o ordenamento do solo encontra-se atrelado ainda aos Eixos de Comércio e Serviços e aos Eixos de Atividades Produtivas, correspondentes aos logradouros ou trecho de logradouros descritos no Quadro 10 do Anexo II. É importante ressaltar ainda que as condições de aproveitamento dos lotes nas Zonas

e Eixos de Comércio e Serviços estão estabelecidas no Quadro 6 – Índices de Intensidade de Ocupação, no Anexo II.

O Quadro 21 mostra a aplicação dos índices de intensidade de ocupação em um comparativo entre a lei atual e a sua antecessora. Apresenta modificações nos Coeficientes de Aproveitamento do Terreno (CAT), ou seja, segundo as definições estabelecidas por lei, o CAT corresponde à relação entre a área total construída da edificação e a área total do terreno.

Quadro 21 - Índice e parâmetros de intensidade de ocupação

	ZONAS	DESCRIÇÃO	SEM OUTORGA			
			CAT		TO	
Sofreu Alteração	ZAP	Comércio e Indústria / Atividades GI - 4	ZAP	1,0	1,5	70%
	ECS1	Comércio Local / Atividade GI - 1	ZR1	2,0	-	60%
			ZR2	3,0	2,5	70%
			ZR3	3,0	-	70%
			ZR4	3,5	4,0	80%
	ECS2	Comércio de Bairro / Atividades GI - 2	ZR1	2,5	2,0	70%
			ZR2	3,5	3,0	70%
			ZR3	3,5	-	70%
			ZR4	4,5	-	80%
	ECS3	Comércio Principal / Atividade GI - 3	ZR1	3,0	2,5	80%
			ZR2	4,0	3,5	
			ZR3	4,0	-	
			ZR4	5,0	-	
Não Sofreu Alteração	ZCH	Residencial / Comercial / Serviços	3,0	-	80%	
	ZCP	Residencial / Comercial / Serviços	5,0	-	80%	
	ZR1	Uni e bifamiliar	1,0	-	50%	
	ZR2	Multifamiliar / baixa densidade	2,0	-	60%	
	ZR3	Multifamiliar / média densidade	3,0	-	60%	
	ZR4	Multifamiliar / alta densidade	4,0	-	70%	
	SEI	Institucional	-	-	-	
	SEP	Preservação	-	-	-	
SER	Recreação	-	-	-		

ZAP: Zona de Atividades Produtivas

ECS: Eixo de Comércio e Serviços

ZCH: Zona Centro Histórico

ZCP: Zona de Comércio Principal

ZR: Zona Residencial

SEI: Setor Especial Institucional

SEP: Setor Especial de Preservação

SER: Setor Especial de Recreação

CAT: Coeficiente de Aproveitamento do Terreno

TO: Taxa de Ocupação

GI: Grau de Impacto da Atividade

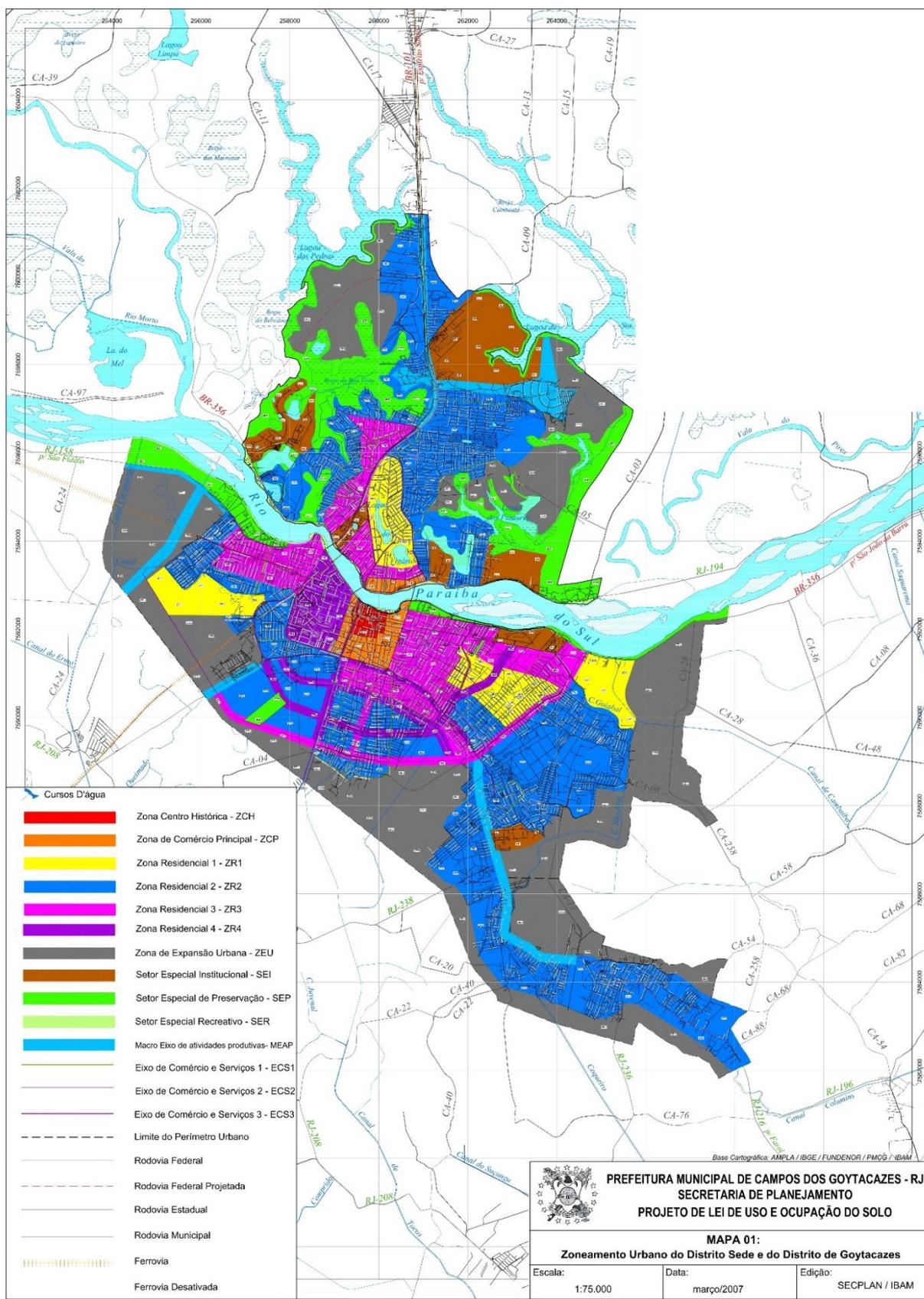
CAB: Coeficiente de Aproveitamento Básico do Terreno

CAM: Coeficiente de Aproveitamento Máximo do Terreno

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Campos dos Goytacazes, 2010 e 2020.

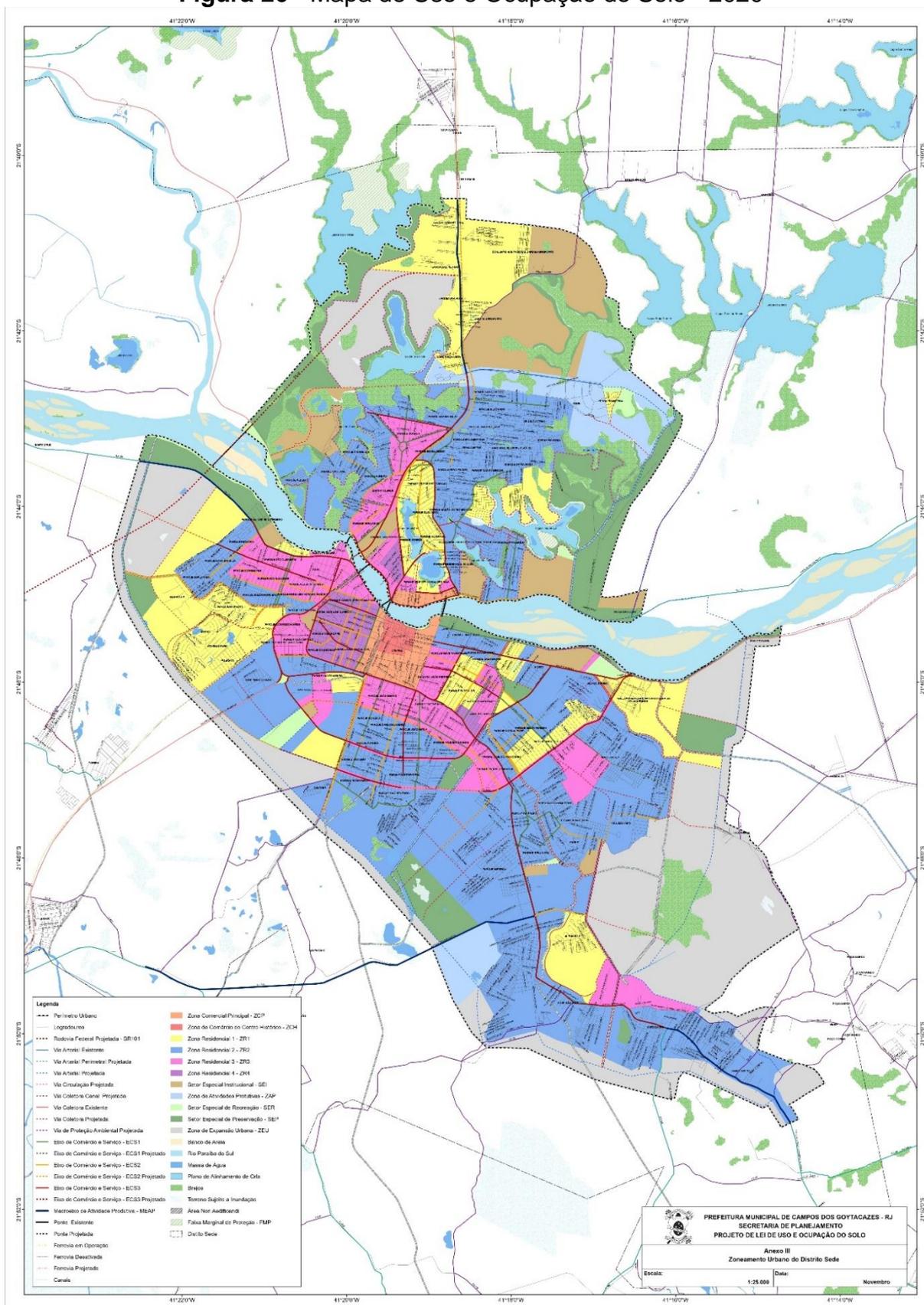
Sendo assim, tendo sido vistos os parâmetros e como eles influenciam em cada zona e setor, bem como as modificações entre as duas leis, pode-se, então, fazer a análise dos mapas. O Mapa de Uso e Ocupação do Solo, do ano de 2008, encontra-se representado na Figura 25, enquanto o mapa atualizado de 2020 está representado na Figura 26.

Figura 25 - Mapa de Uso e Ocupação do Solo - 2008



Fonte: Campos dos Goytacazes, 2008.

Figura 26 - Mapa de Uso e Ocupação do Solo - 2020

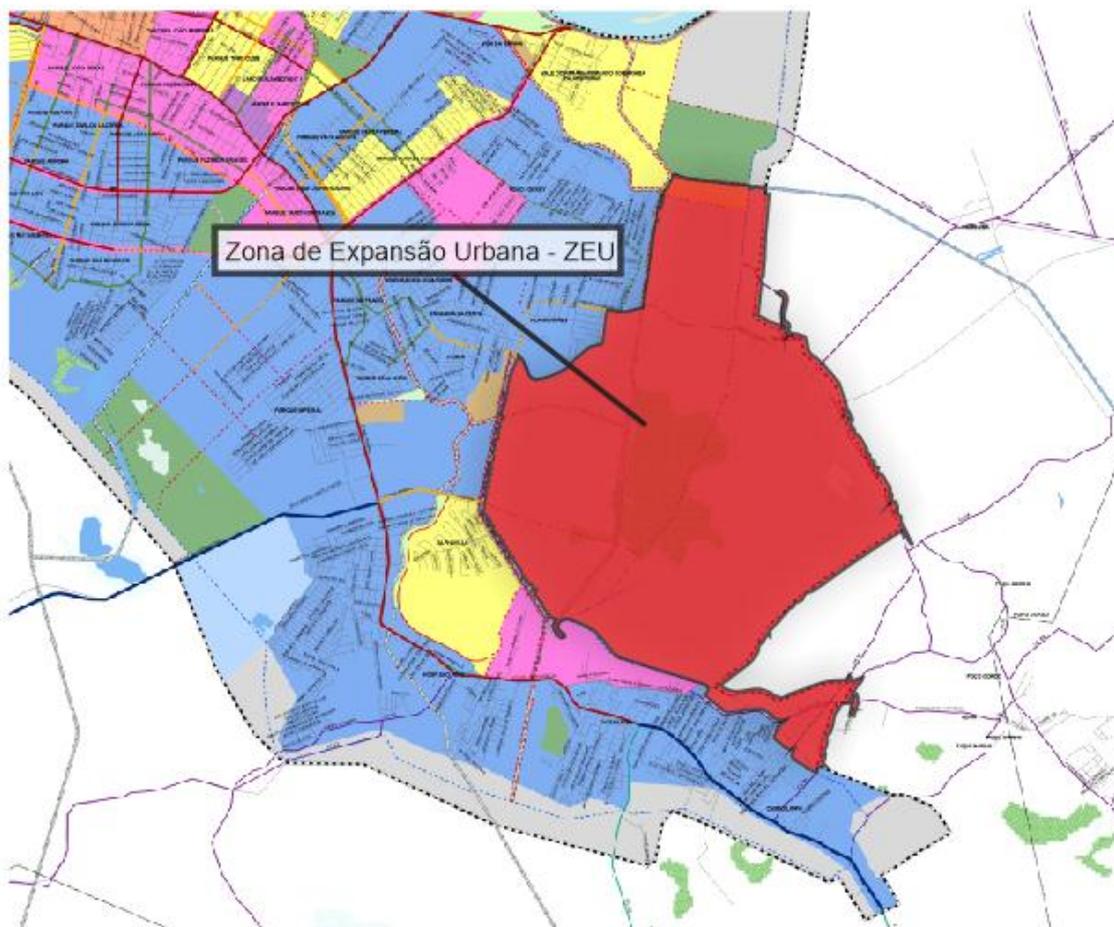


Fonte: Campos dos Goytacazes, 2020.

Inicialmente, sob um panorama geral, observa-se que o perímetro urbano sofreu algumas alterações, principalmente no que diz respeito ao espraiamento da malha urbana. Segundo Silva (2013), a designação *dispersão urbana* é utilizada para explicar a expansão horizontalizada, espraiada e não compacta do tecido urbano. Desse modo, trata-se da extensão da configuração do tecido urbano, conformando núcleos urbanos dispersos e territorialmente descontínuos do conjunto urbano principal.

No contexto do município de Campos dos Goytacazes, notam-se diversos vazios urbanos, principalmente na região ao sul do Rio Paraíba; mas, ainda assim, foi acrescentada uma grande ZEU no perímetro urbano da cidade (Figura 27).

Figura 27 - Destaque Zona de Expansão Urbana no perímetro urbano



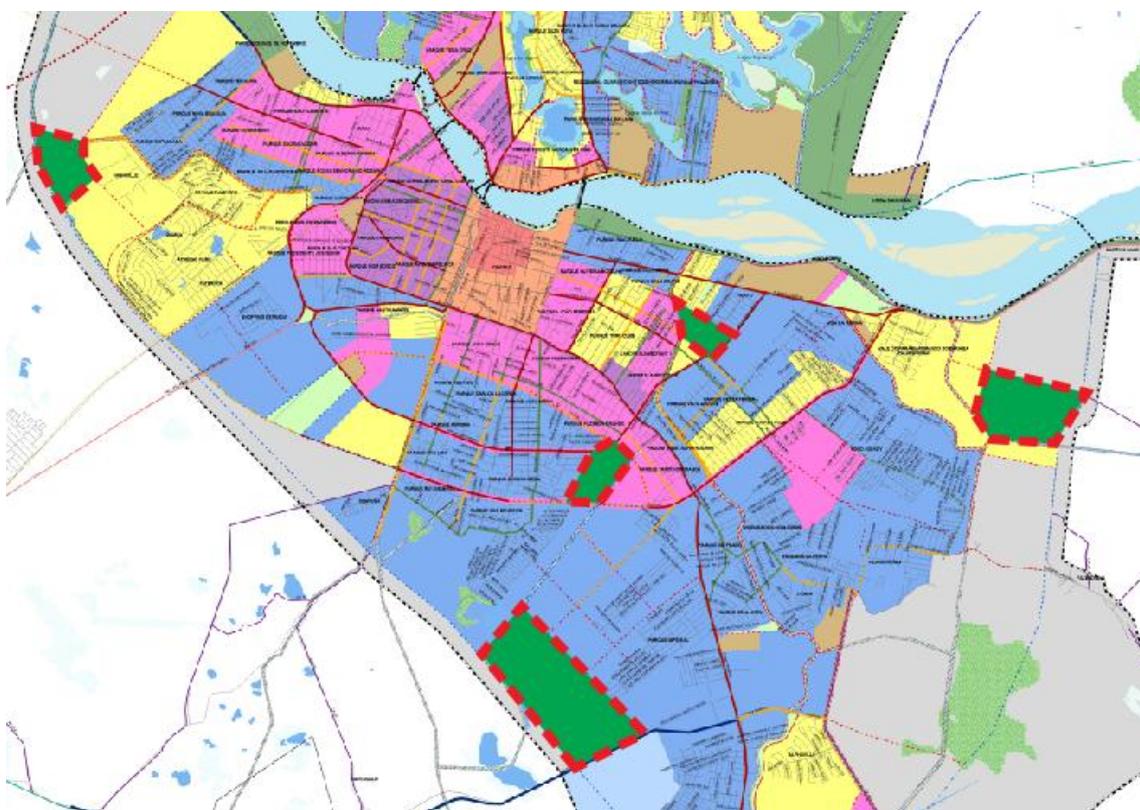
Fonte: Campos dos Goytacazes, 2020.

Outros pontos de destaque são as diversas áreas verdes inseridas no perímetro urbano do distrito-sede. Conforme a contribuição da participação popular, que

ressaltou, diversas vezes, a ausência dessas áreas, principalmente na região ao sul do Rio Paraíba, foi incorporado mapa de uso e ocupação de diversos Setores de Especial Preservação (SEP).

Segundo análise técnica, a implantação de grandes áreas de SEP nas regiões mais adensadas apresenta muitas dificuldades para viabilizá-las. Sendo assim, adotou-se como estratégia, prevendo o crescimento futuro da cidade, a implantação delas às margens do perímetro.

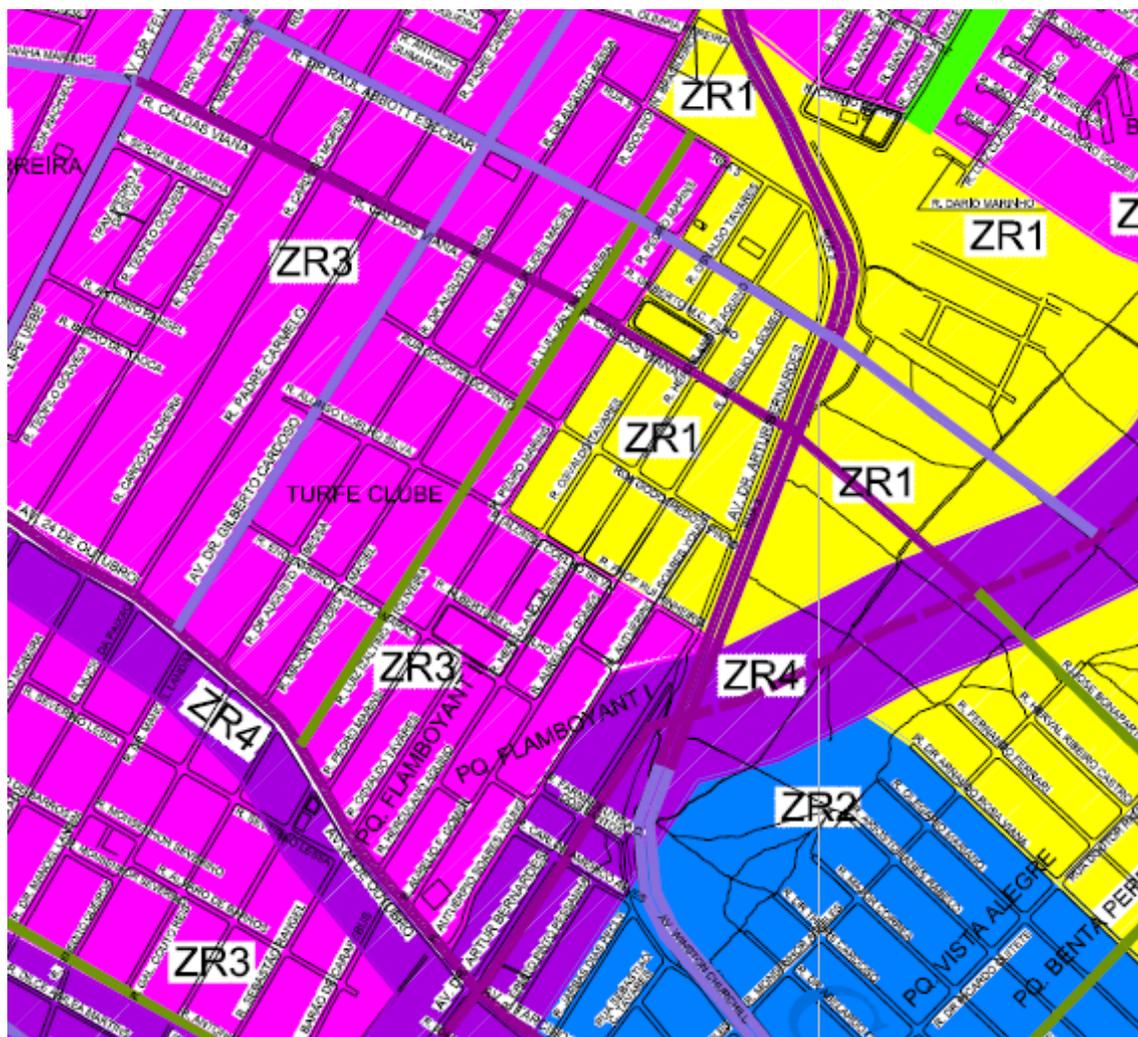
Figura 28 - Setores de especial Interesse acrescidos no mapa de 2020



Fonte: Campos dos Goytacazes, 2020.

Outra modificação que deve ser ressaltada foi a alteração das zonas nos bairros Flamboyant e Turf Club. Segundo a lei de 2008, os bairros apresentavam as seguintes configurações de zona ZR3/ZR1, no Flamboyant, e ZR3, no Turf Club (Figura 29).

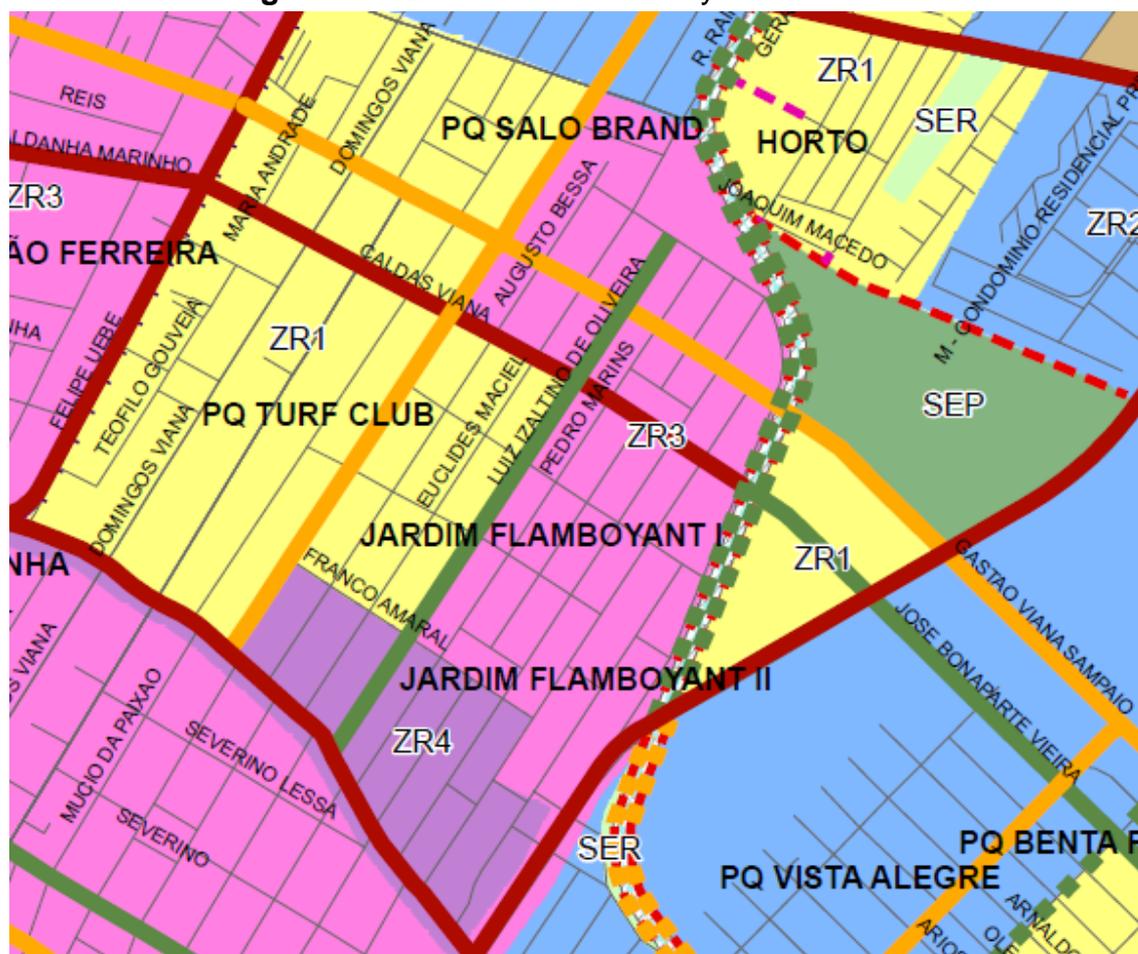
Figura 29 - Destaque de alteração das zonas nos bairros Flamboyant e Turf Club



Fonte: Campos dos Goytacazes, 2020.

Todavia, a nova lei de 2020 trouxe as seguintes alterações, primeiramente, sobre o Flamboyant. O bairro, que possui uma característica predominantemente residencial, teve sua área de ZR1 alterada para ZR3 e ainda um acréscimo de ZR4, incentivando o adensamento no local. Em contrapartida, o bairro do Turf Club sofreu um regresso no nível de zoneamento, retroagindo de ZR3 para ZR1 (Figura 30).

Figura 30 - Zoneamento Flamboyant e Turf Club



Fonte: Campos dos Goytacazes, 2020.

Por fim, uma grande modificação em relação à legislação anterior foi a adoção da possibilidade de instalação de comércios e serviços de menor impacto na centralidade dos bairros, algo que anteriormente somente era possível em eixos de comércio e serviço.

Para ilustrar, segue o Quadro 22, com as novas possibilidades:

Quadro 22 - Atividades por zonas

Atividade	ZR1	ZR2	ZR3	ZR4
GRUPO 1				
Atividades de clínica médica (clínicas, consultórios e ambulatórios)	Não	Não	Não	Até 120 m ²
Atividades de clínica odontológica	Não	Não	Não	Até 120 m ²
Atividades de terapias alternativas	Até 60 m ²			
Atividades dos laboratórios de análises clínicas	Não	Não	Não	Até 120 m ²
Biblioteca - atividades de bibliotecas e arquivos	Até 60 m ²			
Casa lotérica	Até 60 m ²			
Chaveiro	Não	Não	Não	Até 60 m ²
Clínica veterinária e alojamento, higiene e embelezamento de animais domésticos	Não	Não	Até 60 m ²	Até 60 m ²
Comércio e/ou cultivo de plantas, flores naturais e artificiais, frutos ornamentais e vasos ornamentais e serviço de jardinagem	Até 60 m ²			
Drogaria - comércio varejista de produtos farmacêuticos sem manipulação de fórmulas	Até 60 m ²			
Educação infantil - creche	Até 200 m ²			
Educação infantil – pré-escola	Até 200 m ²			
Galeria de arte e museus	Até 60 m ²	Até 60 m ²	Até 120 m ²	Até 120 m ²
Lanchonete, cafés, casas de chá, de sucos e similares	Até 60 m ²	Até 60 m ²	Até 120 m ²	Até 120 m ²
Mercearia	Até 60 m ²	Até 60 m ²	Até 120 m ²	Até 120 m ²
Padaria, confeitaria, panificadora	Até 60 m ²			
Academias de ginástica e/ou dança	Até 250 m ²	Até 250 m ²	Até 600 m ²	Até 600 m ²
GRUPO 2				
Ensino fundamental	Até 200 m ²	Até 200 m ²	Até 250 m ²	Até 250 m ²

Percebe-se que as atividades permitidas estão no Anexo I da Lei de Uso e Ocupação do Solo, em especial, no Quadro 1, e apenas uma atividade no Quadro 2, que trazem os grupos de atividades de menor impacto.

4.2 Motivação para as modificações

É perceptível que a centralidade das questões do planejamento urbano passa pela exequibilidade do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, algo que foi absorvido ao longo de todo o processo de revisão do Plano em Campos dos Goytacazes/RJ, observando-se como engrenagem principal dos trabalhos realizados.

O embasamento teórico demonstra que o conceito de cidadania passa pela condição de ser habitante da cidade e de manter uma relação com ela (MERGEN; ZANETTI; RESCHILIAN; 2017), sendo que esta relação deve ser pautada por direitos e deveres, compromissos para que o interesse público prevaleça sobre o privado, e que o interesse coletivo prevaleça sobre o individual⁴.

Neste diapasão, vem a própria função social da cidade e da propriedade em uma ideia de que não se pode usar, gozar e dispor de um bem de maneira absoluta, havendo justamente uma necessidade de impor limites que privilegiem o interesse público e coletivo.

É dessa forma que o Poder Executivo Municipal tem o dever de agir, o que se materializa, em primeiro lugar, pelos instrumentos aqui estudados, o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Sendo assim, para que se estabeleça uma concreta aplicabilidade do que norteia a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, há a necessidade de que tais instrumentos dirijam a cidade, mas, mais do que isso, há a árdua tarefa de tornar tais planos reais.

O primeiro destaque a ser feito é neste sentido, pois a criação de um instituto municipal de urbanismo, com diretrizes que visam trazer uma centralidade à execução das políticas municipais urbanas, de maneira abrangente, viria facilitar a vida do cidadão, passando a ter um só órgão municipal, ao invés de vários, para ditar o uso e ocupação do solo. Na mesma medida, facilita a execução pelo próprio Poder Executivo Municipal, pois deixa de correr atrás de uma conversa interna entre vários

⁴ Art. 5º O Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes se fundamenta nos seguintes princípios: I. Prevalência do interesse público sobre o privado e do coletivo sobre o individual [...].

órgãos municipais e passa a centralizar os aspectos de planejamento urbano em um órgão específico.

Outro aspecto anteriormente adunado passa pela observância do Quadro 15, eis que o norte estabelecido no processo de revisão foi o da queda acentuada no repasse de royalties, da estagnação da receita municipal em relação a dez anos atrás, bem como a diminuição no passado recente, o que demonstra a imperiosa necessidade de contenção de despesas.

Assim, diferente do Plano Diretor de 2008, conscientes da falta de recursos da prefeitura municipal, a equipe gestora do processo de revisão consolidou o texto sem a proposição de grandes obras ou intervenções estruturais, deixando de promover aumento do perímetro urbano e cuidando de proteger os interesses urbanísticos sem a necessidade de promoção de desapropriações vultosas.

A ideia de adensamento urbano vai ao encontro de limitar os gastos públicos com infraestrutura, pois a legislação urbanística possui como aliado o investimento público no contexto de planejamento urbano, algo que era fortemente utilizado no passado — como as intervenções urbanas de Pereira Passos no Rio de Janeiro —, mas que hoje se tornou um investimento dispendioso (SANTOS, 2006).

Expõe-se, nesse contexto, a proposta de aumento de zoneamento em alguns pontos da cidade, com novas áreas de ZR3 e de ZR4, que permitem um maior adensamento urbano. Em especial, importante salientar que, no zoneamento anterior, apenas existia ZR4 no eixo dos bairros Pelinca e Parque Tamandaré, sendo agora propostas novas áreas no bairro Jardim Carioca, à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, em Guarus, bem como no bairro Flamboyant.

A premissa de tais proposições, com a observação que advieram do trabalho de campo e de contribuições populares dos moradores da região, foi a de trazer uma alternativa àqueles que buscam tal adensamento, em áreas distintas daquela centralidade reportada, a do eixo Pelinca e Parque Tamandaré.

No século XIX, o Brasil passava por intervenções urbanísticas regidas, basicamente, por desapropriações, as quais também marcaram a evolução urbanística de Campos dos Goytacazes, destacando Silva (2010) que esse foi o nascituro do Direito Urbanístico.

Há uma linha de convergência com a proposta de adensamento urbano. Nesse aspecto, conforme Santos (2006) expõe, os investimentos públicos são encarecidos

não só pela necessidade da oferta dos seus serviços, mas também porque há relevante dispêndio também nas necessárias desapropriações, seja para a instalação de prédios públicos, seja mesmo pela colocação de ruas e avenidas, algo impensável diante dos dados econômicos atuais.

Uma saída para que se mantenha um crescimento planejado e ordenado da cidade, sem o aumento de custo para o erário municipal, está na participação do privado na gestão pública. Diante do encarecimento da terra urbana e da necessidade de promoção de políticas públicas de crescimento urbano, há um viés de busca pela participação do empresariado em tal mister.

É preciso apenas tecer uma consideração de que tais incentivos precisam ser fortemente equilibrados, de maneira a propiciar o crescimento urbano sem ônus para a prefeitura, mas não a ponto de se tornar uma guerra fiscal entre municípios que esvaziam a capacidade econômica do próprio município de estar promovendo suas intervenções urbanísticas em prol da população, o que poderia vir a se tornar um ciclo vicioso (SANTOS, 2006).

Já no final do século XIX, o Direito Urbanístico brasileiro propiciou uma evolução com o registro de parcerias, que ocorreram pela imperiosa necessidade de intervenções em cidades portuárias, acarretando a realização de obras públicas por empresas privadas, que passavam a ter a concessão de exploração de serviços públicos naquela área, como forma de contrapartida (DIAS, 2000).

O artigo 11⁵ do Plano Diretor trata sobre a estratégia da dimensão econômica, adotando-se diretrizes que propiciam a parceria público-privada, na medida em que estabelece formas de crescimento econômico do município com tal participação.

No mesmo sentido, o artigo 13, XII do Plano Diretor traça como prioridade, ao Poder Executivo Municipal, “estabelecer parcerias público-privadas e convênios com vistas ao desenvolvimento das relações regionais, nacionais e internacionais com associações e instituições multilaterais, bem como com organismos governamentais”.

⁵ Art. 11 - A estratégia da dimensão econômica será implementada a partir da identificação das potencialidades locais e regionais do Município, adotando-se as seguintes diretrizes: [...] V. Fomento a programas e projetos de desenvolvimento econômico associados a medidas e ações de cunho social e na colaboração público-privada em projetos e setores de interesse público; [...] XV. O fomento a iniciativas que visem atrair investimentos, públicos ou privados, nacionais e estrangeiros; [...] XVIII. Estabelecer parcerias entre os setores público e privado, visando ao desenvolvimento do turismo do município; [...] XXIII. Facilitação de instalação e incentivos fiscais voltados às empresas com objeto social destinado à qualificação profissional; XXIV. Incentivos fiscais destinados às empresas, indústrias e microempreendedores individuais voltados à implementação de energias renováveis, incentivando a geração de empregos e a sustentabilidade.

Correlacionando a necessidade de contenção dos limites urbanos — face à necessidade de não aumentar os gastos do município — com uma mudança na lei de zoneamento vista anteriormente, percebe-se um aumento de limite periférico urbano em Goytacazes, com a proposta de uma grande Zona de Expansão Urbana.

A observação realizada foi a de que os proprietários da terra em questão protocolaram um pedido de audiência com a equipe revisora do Plano Diretor, demonstrando a existência de um grande plano de crescimento urbano para aquela região, com a indicação de investimentos que propiciariam chegar ao objetivo final do planejamento urbano, que é o bem-estar da população, investimentos estes que gerariam empregos, promoveriam cultura e também ganho na qualidade educacional. Mas o mais importante, com a previsão de adoção de parceria com o setor público, de maneira que não haja qualquer custo para o Poder Executivo municipal, com desapropriações para a construção de vias públicas e a instalação de prédios públicos, além da possibilidade de parceria inclusive para a construção de tais espaços (Figura 27).

Outra interessante modificação realizada foi na Zona Central Histórica (ZCH) do município, eis que, mediante participações de entidades comerciais da cidade, bem como daquela região, além da participação de proprietários, trabalhadores e moradores da região, havia um consenso de discurso: a necessidade de se tomar alguma medida que viesse a trazer uma revitalização de ocupação da região, eis que a fala da participação popular seria a de que, nos últimos anos, estaria havendo um esvaziamento em termos de ocupação residencial, mas, principalmente, comercial.

Diante do cenário apresentado, então, com base em discussões técnicas, diligências locais e a própria participação popular, um mecanismo inédito adotado foi o de trazer a desnecessidade de vagas de estacionamento para unidades residenciais até 120 m², conforme disposto no Quadro 8, do Anexo II, da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Observou-se que a medida visou trazer mais investimentos imobiliários residenciais, com a ideia de absorver moradores na região que possam ter todos os serviços nela prestados, sem a necessidade da utilização de transporte particular, o que atrairia um maior consumo na região do Centro Histórico.

Há que se falar que a anterior necessidade de vaga de carro por cada unidade residencial foi dita em participação popular como o entrave para a realização de

investimentos imobiliários na ZCH, eis que, em tal região, há também, por questões de preservação histórica, a limitação de gabarito a quatro pavimentos, ou seja, a perda que se tinha com a necessidade de vagas de estacionamento impunha uma diminuição do número de unidades habitacionais e travava a realização do empreendimento.

Outro ponto observado está na permissão para a instalação de atividades de serviço e comércio de menor impacto na centralidade dos bairros, sem a obrigatoriedade de tais estabelecimentos em eixos de comércio e serviços. Tal modificação teve o cunho, primeiramente, de adequar a chamada cidade ilegal (ROLNIK, 2000), eis que o diagnóstico de campo realizado pela equipe do Plano Diretor visualizou a incidência relevante de estabelecimentos com tais características, os quais se encontravam como informais.

Ademais, houve participação popular nesse sentido, com a ideia de postular maior vertente de crescimento no interior dos bairros, ou seja, a possibilidade de se estabelecerem pequenas academias, padarias, farmácias, escritórios, entre outros, sem ser em eixos de comércio.

Foi possível observar que o Plano Diretor de 2020 obteve êxito em proporcionar e incentivar a participação popular, tendo sido notada a ampla atuação e engajamento de entidades, academias e do próprio poder público, conforme os dados revelaram. Este desdobramento da ideia preconizada na Constituição Cidadã e no Estatuto da Cidade, conforme já amplamente demonstrado neste trabalho, serviu à coleta de informações e anseios de técnicos e leigos, em diversificadas searas, desde o especialista ambiental, que visava a inserção de temas relevantes da área no texto em elaboração, até o cidadão distrital, que requeria melhor mapeamento e desenvolvimento de sua região.

Repise-se aqui a dificuldade da missão na participação popular, trazendo o ideário de Rousseau, que já teorizava sobre as limitações da democracia na impossibilidade de se colocar toda a população em uma mesma praça e ouvi-la ao mesmo tempo, em uma decisão unânime.

Destarte, a ideia de participação popular não alcança a todos, sendo tendência àquele que não é “contemplado” em manter-se afastado de processos de discussões futuras, o que acarreta participações parciais. No entanto, não se pode olvidar de que cabe ao Poder Executivo municipal, em sua chamada à participação, lembrar os

indivíduos de que cumpre a eles o início de construção do que almejam, não podendo esquivar-se de querer o bem coletivo.

Em um célebre discurso ao Senado, em 1914, Rui Barbosa destacou: “[...] de tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto” (RUI BARBOSA ON-LINE, 2020).

Por isso a participação popular deve ser exaltada, privilegiada e assumida em situações prementes, como a construção de um Plano Diretor, motivo pelo qual observaram-se, neste contexto, duas valiosas participações que levaram à consolidação de textos e mapas com a indicação de preservação ambiental, bem como de proteção do curso de rios, assim como o mapeamento de todo o município, contemplando todos os distritos, com claras indicações de um futuro de melhor organização e planejamento nos núcleos urbanos distritais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos sociais que historicamente batalharam pela reforma urbana sempre objetivaram algo em comum, o bem-estar humano, cristalinamente por meio de mecanismos que propiciassem, em primeiro lugar, a diminuição da desigualdade social.

O espaço adequado para tal enfrentamento, portanto, seriam as cidades, locais de primeiro conflito, onde se desencadeiam os problemas e ali são cobradas as resoluções, algo vislumbrado desde o ideário da democracia, ao tempo em que a participação popular era fortemente tolhida, durante a ditadura militar.

A previsão constitucional, portanto, chancelaria esta percepção da cidade em tal protagonismo ao designar às mesmas que pudessem estabelecer a função social da cidade e da propriedade por legislações próprias, por planos específicos a suas características e às suas necessidades; seria a consolidação dos Planos Diretores.

A obrigatoriedade dos municípios com mais de vinte mil habitantes de possuírem um Plano Diretor foi o ponto de partida que melhor direcionou o planejamento urbano, o qual foi sedimentado pelo Estatuto da Cidade, não obstante sua morosa tramitação, em que este processo de planejamento, por meio da cidade, gozou de diretrizes gerais, entre as quais ficou estabelecida a gestão democrática.

Em uma retórica pergunta de difícil ou de ausente resposta, os planejadores urbanos visam entender o que seria um adequado Plano Diretor, por meio das lições de consagrados autores, como Maricato (2000) e Souza (2006), além das de diversos pesquisadores, no sentido de que não é por falta de planos ou boas “caixas de ferramentas” que o planejamento urbano deixa de ocorrer. É imperiosa a necessidade de que os Planos obtenham um reflexo da cidade real, exponham as necessidades da população, por meio de um processo adequado, que não se encerre apenas na confecção, mas que se perpetue em um ciclo que não se encerra.

No campo do processo de elaboração da legislação, a correta participação popular deve ser expoente do resultado final, pois, para que sejam alcançados bons resultados, há a necessidade de ser propiciada a democratização da tomada de decisão, fazendo com que os cidadãos entendam acerca do que estão decidindo, abrangendo todos os pontos da cidade e oportunizando aos diversos e variados segmentos emitirem suas opiniões.

A participação popular não é a de fazer valer a opinião de quem está sendo ouvido, tampouco de se submeter a um tecnicismo exacerbado ou a uma vontade leiga, muito pelo contrário, é a de encontrar equilíbrio e dar efetividade a um plano para a cidade, que guarde fatos históricos, seja aplicável ao presente, e meio de se alcançar resultados futuros.

Igualmente, não se trata de um fim ou de um projeto acabado; merece e deve ser constantemente aperfeiçoado pelas lições obtidas em toda a sua aplicação, sendo dever do Poder Executivo municipal em conjunto com o Poder Legislativo e com a sociedade civil acompanharem o sistema de planejamento urbano. Não se pode aprovar um Plano Diretor e esperar que as coisas simplesmente aconteçam, até mesmo porque, se assim for, não irão acontecer.

A tarefa daquele que planeja a cidade — no caso, os gestores do processo de revisão do Plano Diretor — é encontrar os protagonistas da reforma urbana em andamento (SOUZA, 2003), bem como saber para que e para quem planejar (SANTOS, 2006). O compromisso com a democracia deve ser pauta incansável, presente justamente no acompanhamento dos planos urbanos (MARICATO, 2000).

O estudo do caso de Campos dos Goytacazes demonstrou algumas questões importantes. Desde o início, o objetivo traçado visava justamente encontrar uma melhor exequibilidade do Plano Diretor, algo que foi corroborado na participação popular que se sucedeu.

Para tanto, algumas premissas foram traçadas, sendo o primeiro critério o aspecto econômico, definindo-se, para isso, uma equipe interna para conduzir os trabalhos do processo de revisão, uma decisão corroborada pela legitimidade dos atores locais de entenderem melhor a cidade real que está sendo planejada; como também a vertente de não ser um plano que se desdobrasse em maiores investimentos públicos, sem muitas desapropriações e com adensamento urbano, mas enaltecendo e sendo convidativo aos investimentos privados.

Outro ponto de condução no processo de revisão do Plano Diretor foi o de propiciar ampla e irrestrita participação popular, sendo utilizados mecanismos básicos previstos no Estatuto da Cidade, levando as leituras a todos os pontos da cidade, universalizando a contribuição por meio da internet e franqueando de maneira aberta o diálogo com as mais diversificadas instituições.

Observou-se que, apesar de tal intenção e não obstante a participação de isolados atores, a participação popular concentrou-se nas contribuições das academias, principais instituições de ensino superior da cidade, e dos setores interessados, industriais, comerciais e imobiliários.

Mais uma vez, foi importante a adoção do equilíbrio, eis que, em muitos pontos, as contribuições eram divergentes, tendo sido possível ao mesmo tempo adotar o mapeamento de áreas verdes e a preservação de faixas marginais a cursos hídricos, bem como aumentar o zoneamento e o adensamento de alguns locais estratégicos.

A participação popular desencadeou, ainda, um melhor aproveitamento da centralidade dos bairros ao permitir comércios e serviços de menor impacto fora de eixos principais, bem como uma proposição de mecanismo para revitalizar o Centro Histórico, na medida em que liberou da obrigatoriedade, com parâmetros mínimos, a existência de vagas em tal perímetro.

Na observação participante, foi possível notar com maior ênfase que um dos maiores frutos da participação popular, bem como após realizado todo o processo, com a participação dos referenciais teóricos acerca da matéria, foi a criação de um Instituto Municipal de Urbanismo como legado ao planejamento urbano de Campos dos Goytacazes.

O Plano Diretor é uma ferramenta que necessariamente deve ser desprovida de direitos autorais, pois não pertence a ninguém. Instrumento que não é de um prefeito, não é de vereadores, não é de direita ou de esquerda, não pertence à academia e nem mesmo à sociedade civil organizada. É reflexo do que o povo anseia, resultado do que é necessário ao desenvolvimento urbano, que merecerá aprimoramentos, aperfeiçoamentos e revisões, enquanto a cidade existir, a quem cabe o verdadeiro sentimento de pertencimento.

6 REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma Estratégia Fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Modificações no planejamento urbanístico**: teoria e método de análise. São Paulo: Nobel, 2010.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa; CHRISPIM, Zélia Maria Peixoto; LIRA, Rodrigo Anido. 2017. Planejamento urbano pós-royalties: reflexões para a revisão do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes – RJ. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes/RJ, ano 15, n. 57, set. 2017. Disponível em: https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/09/UCAM_-_PIT_4147C_-_ARTIGO_BPRR_2017.09_-_ARAUJO_-_PUBLICACAO.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205-221, dez. 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4491>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BARRETO, Patrícia. Moradores de Farol vão debater nesta segunda revisão do Plano Diretor. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2018. Disponível em: https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=49660. Acesso em: 14 jan. 2020.

BARRETO, Patrícia. Plano Diretor: Reuniões plenárias e câmaras temáticas começam neste mês. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2019. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=50603. Acesso em: 14 jan. 2020.

BARRETO, Thaisa. Câmaras temáticas do Plano Diretor Participativo começam nesta segunda. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2019. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=51031. Acesso em: 14 jan. 2020.

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.

BRASIL. Decreto nº. 139/2018, de 21 de maio de 2018. Dispõe sobre a composição do sistema municipal de planejamento e gestão urbana, a criação do núcleo gestor - grupo de trabalho executivo - para a revisão do plano diretor e a criação do plano de mobilidade urbana, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Campos dos Goytacazes, RJ, 22 maio 2018. Edição 120. p. 1. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/arquivos/DO/Mai-2018/DiarioOficialEletronicoEdicao-120.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Plano Diretor Participativo**: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Ministério das Cidades – CONFEA – Brasília: Technop, 2008.

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.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 14 dez. 2019.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei Complementar nº 15, de 07 de janeiro de 2020. **Plano Diretor Municipal**. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/plano-diretor.php>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei Complementar nº 16, de 07 de janeiro de 2020. **Lei de Uso e Ocupação do Solo**. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/plano-diretor.php>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei nº 7.972, de 31 de março de 2008. **Plano Diretor Municipal**. Disponível em: https://cidac.campos.rj.gov.br/wp-content/uploads/2010/01/Plano_Diretor.pdf. Acesso em: 18 jan. 2020.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei nº 7.974, de 31 de março de 2008. **Lei de Uso e Ocupação do Solo**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2007/797/7974/lei-ordinaria-n-7974-2007-institui-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-urbano-do-municipio-de-campos-dos-goytacazes>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Orgânica Municipal**, de 29 de agosto de 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-campos-dos-goytacazes-rj.html>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CARNEIRO, Silvana Monteiro de Castro. **A margem da cidade**: o rio Paraíba do Sul na paisagem urbana de Campos dos Goytacazes/RJ. 2015. Dissertação (Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, RJ, 2015. Disponível em: <https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2016/05/silvana-monteiro-24.11.16.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

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

CORDEIRO, Edson. Forças de segurança na penúltima reunião de leitura técnica do Plano Diretor. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2018a. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=48400. Acesso em: 14 jan. 2020.

CORDEIRO, Edson. Plano Diretor Participativo tem última audiência na Câmara. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2019. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=56741. Acesso em: 14 jan. 2020.

CORDEIRO, Edson. Núcleo Gestor do Plano Diretor debate patrimônio histórico e cultural. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2018b. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=48375. Acesso em: 14 jan. 2020.

CORDEIRO, Edson. Núcleo Gestor realiza última reunião de leitura técnica do Plano Diretor. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2018c. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=48419. Acesso em: 14 jan. 2020.

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

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

FARIA, Teresa P. Configuração do espaço urbano na cidade de Campos dos Goytacazes, após 1950: novas centralidades, velhas estruturas. *In: Encontro de Geógrafos da América Latina*, 10., 2005, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

FERNANDES, Edesio. 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.

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

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOOGLE EARTH. Disponível em: <https://earth.google.com/web/@-21.77728645,-41.31456241,10.84853099a,43184.93661111d,35y,0h,0t,0r/data=CIYaVBJOCiMweGJkZDVkMWJIODFiNTQ1OjB4ZWU5N2IxMzZINzE2OGVIMRn-siA5PsM1wCE3dA75wqhEwCoVQ2FtcG9zIGRvcyBHb3l0YWVhemVzGAlgAQ>. Acesso em: 03 jan. 2020.

GOOGLE MAPS. Disponível em:

[https://www.google.com.br/maps/place/Campos+dos+Goytacazes+-+RJ/@-21.6477087,-](https://www.google.com.br/maps/place/Campos+dos+Goytacazes+-+RJ/@-21.6477087,-41.9934747,9z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x8ad8321d7f504a50!8m2!3d-21.7587303!4d-41.3267187)

[41.9934747,9z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x8ad8321d7f504a50!8m2!3d-21.7587303!4d-41.3267187](https://www.google.com.br/maps/place/Campos+dos+Goytacazes+-+RJ/@-21.6477087,-41.9934747,9z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x8ad8321d7f504a50!8m2!3d-21.7587303!4d-41.3267187). Acesso em: 03 jan. 2020.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. *In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

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, p. 73-89, jul./dez. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados: Campos dos Goytacazes**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>. Acesso em: 03 jan. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. p. 18. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2020.

INFO ROYALTIES. **Banco de dados sobre distribuição de royalties no Brasil**. Universidade Candido Mendes, 2020. Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>. Acesso em: 03 jan. 2020.

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

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 ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In: ARANTES, Otília. A cidade do Pensamento Único*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Melancolia da desigualdade – a cidade dividida**. Café filosófico: 22 de março de 2017. Youtube. Disponível em: <http://www.institutocpfl.org.br/podcast/melancolia-da-desigualdade-a-cidade-dividida-com-erminia-maricato-versao-completa/>. Acesso em: 03 jan. 2020. 1:50:42

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.

MERGEN, Jaqueline; ZANETTI, Valeria Regina; RESCHILIAN, Paulo Romano. Estatuto da cidade e cidadania: reflexões sobre a participação popular e gestão democrática na revisão do plano diretor de desenvolvimento integrado de São José dos Campos/SP (2016). **Revista Univap**, São José dos Campos, v. 24, n. 46, p. 129-139, dez. 2018.

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: 03 jan. 2020.

NUNES, Livia. Prefeito: Plano Diretor é um projeto para o futuro de Campos. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2017a. Disponível em: https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=42262. Acesso em: 10 jan. 2020.

NUNES, Livia. Revisão do Plano Diretor de Campos em debate no IFF. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2017b. Disponível em: https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=41149. Acesso em: 10 jan. 2020.

NUNES, Livia. Realizada última audiência pública de revisão do Plano Diretor Participativo. **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**, 2019. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=55318. Acesso em: 10 jan. 2020.

RUI BARBOSA ON-LINE. Trecho do discurso "Requerimento de Informações sobre o Caso do Satélite - II". **Obras Completas de Rui Barbosa**, v. 41, t. 3, 1914. p. 86. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/scripts/scripts/rui/mostrafrasesrui.php?CodFrase=883>. Acesso em: 10 jan. 2020.

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

OLIVEIRA, Mariel Lima de. **Renovação viária de Campos dos Goytacazes: Uma proposta de retomada**. 2012. 120f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2012.

OLIVEIRA, Rosane Cristina; LIMA, Jacqueline de Cassia Pinheiro. Plano Diretor Municipal e a questão da participação popular na construção do projeto de remodelação urbana na Baixada Fluminense. **Revista Espaço Acadêmico**, ano 14, n. 176, p. 15-26, jan. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2019. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. Portal da Transparência, 2020. Disponível em: <https://transparencia.campos.rj.gov.br/home>. Acesso em: 10 jan. 2020.

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: Educus, 2010.

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

ROLNIK, Raquel. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, 1., 2000, Campinas. **Anais** [...] Campinas: PUCCAMP, 2000. p. 1-19.

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

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

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.

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 urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

TCE RJ – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro**. 2018. Disponível em: <http://gg.gg/jai82>. Acesso em: 12 jun. 2019.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

VAINER, Carlos Bernardo. Os liberais também fazem planejamento urbano: glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando Consensos**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

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.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.