

**Daniel Neto Francisco** | dnetofrancisco@gmail.com  
**Bianca Louzada**  
**Xavier Vasconcellos** | bianca.ufrj@gmail.com  
**Lamounier Erthal Villela**  
lamounier.erthal@gmail.com  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
(UFRRJ), Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil

## UMA ANÁLISE PRELIMINAR DO NOVO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO EM VOLTA REDONDA (RJ): IMPLEMENTANDO MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, ECONÔMICAS E SOCIAIS?

### RESUMO

O presente trabalho surge com o objetivo de compreender as atuais políticas de desenvolvimento estruturadas na cidade de Volta Redonda, por meio das diretrizes estabelecidas pelo Novo Plano Diretor Participativo (NPDP) da cidade, analisando se estas políticas públicas têm sido implementadas de forma participativa, conforme foram instrumentalizadas nos dispositivos jurídicos do município. Para isto, faz-se necessário um levantamento bibliográfico das transformações que foram incluídas no processo de organização institucional, planejamento e implementação das políticas urbanísticas do município. Assim como

se torna fundamental a análise dos novos atores envolvidos nesses processos, principalmente por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), órgão instituído pelo Plano Diretor Participativo de Volta Redonda (Lei Municipal 4.441/08 art. 101). E nesse cenário de mudanças institucionais, econômicas e sociais o maior desafio do Plano Diretor de Volta Redonda está na consolidação das diretrizes já propostas pela própria Lei Municipal principalmente no que tange as políticas de desenvolvimento local.

**PALAVRAS CHAVE:** PLANO DIRETOR -  
POLÍTICAS PÚBLICAS - VOLTA REDONDA -  
DESENVOLVIMENTO

## ABSTRACT

*This paper appears with the aim of understanding the current development policies structured in the city of Volta Redonda, through the guidelines established by the New Participative Master Plan (NPDP) of the city, analyzing whether these policies have been implemented in a participatory manner, as were manipulated in the legal devices of the municipality. For this, it is necessary to review the literature of the transformations that were included in the institutional organization, planning and implementation of urban policies of the municipality process. Just as it is essential to analyze the new actors involved in these processes, especially*

*through the Municipal Urban Development Council (CMDU), a body established by a management plan Volta Redonda (Municipal Law 4,441 / 08 art. 101). And in the institutional, economic and social changes scenario the biggest challenge of the Master Plan of Volta Redonda is the consolidation of guidelines already proposed by the Municipal Act itself. Especially regarding policies for local development.*

**KEYWORDS: MASTER PLAN - PUBLIC POLICIES - VOLTA REDONDA – DEVELOPMENT.**

## INTRODUÇÃO

Em decorrência do processo de redemocratização do Estado brasileiro pôde se observar um aumento expressivo dos debates sobre a participação pública. Mas esse fenômeno tem em suas bases a formulação de novas vias institucionais como os Conselhos Municipais, Orçamentos Participativos, Audiências Públicas. Instrumentos estes que abrem um espaço cada vez maior para o exercício da cidadania deliberativa. Modelo esse que Tenório, (2012) classifica como aquele que abre espaço para o diálogo e para a participação política. Visando assim o bem comum.

E esse processo de ampliação das arenas públicas para as comunidades locais também permeia áreas como a do planejamento urbano brasileiro

e a construção de políticas públicas para as cidades. Sendo que dentre tais ferramentais, torna-se um marco fundamental o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257), que é instituído no ano de 2001. Abrindo então, um espaço para a reconfiguração da cidadania deliberativa na construção dos chamados Planos Diretores Municipais. Que trazem o debate público sobre o pensar a cidade e as políticas que a constituí.

Nesse sentido, esse trabalho se lança na análise do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano do município de Volta Redonda<sup>1</sup>. Tomando

<sup>1</sup> Volta Redonda é um município brasileiro, com uma população estimada em 261.522 mil habitantes segundo o IBGE (2013). E se apresenta como o principal polo econômico da Região Sul Fluminense do estado do Rio de Janeiro.

como foco de observação as principais diretrizes expostas na sua elaboração e execução<sup>2</sup>: a) a manutenção da cidade como um centro regional; b) a ampliação da mobilidade urbana; c) o aumento da participação e o controle social da população nas políticas locais; d) a utilização da propriedade segundo a sua função social; e) proteção e recuperação do meio ambiente. Assim, a partir de três seções: 1) esse artigo apresenta a relação entre Volta Redonda e a Companhia Siderúrgica Nacional; 2) apresenta o NPDP-VR como uma via para reconfigurar as políticas de planejamento

<sup>2</sup> Estas diretrizes são apresentadas na Lei 4.441, em seu artigo 5°. E foram elencadas na execução deste trabalho mediante as principais demandas expostas pelas plenárias e deliberações locais como as principais missões estratégicas da cidade.

urbano do município; e 3) analisa de forma crítica os resultados até então apresentados pelo Novo Plano Diretor local segundo suas principais diretrizes. Como instrumentos de pesquisa foram desenvolvidas pesquisas: bibliográfica, telematizada, documental e de campo. Buscando um maior aprofundamento sobre o panorama oferecido pelo Plano Diretor Participativo de Volta Redonda.

## **1- VOLTA REDONDA: UMA CIDADE, UMA INDÚSTRIA, UMA COMPANY-TOWN**

Historicamente a trajetória da cidade de Volta Redonda se entrelaça e se confunde com a história da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). E o próprio processo de emancipação da cidade se relaciona diretamente com o contexto de implantação da Companhia na localidade. Nesse sentido Palmeira (2012) ressalta a importância da CSN para a cidade, e principalmente, para a construção de políticas públicas que orientaram a estrutura urbana do município. Dentre tais políticas as mais relevantes se deram na edificação de inúmeros bairros como: a Vila Santa Cecília; e outros bairros como Conforto, Laranjal e Sessenta. Esta estruturação urbana trouxe a Volta Redonda a identidade de um território orientado para a produção industrial. Mais especificadamente para a produção do aço, tornando-se assim a conhecida “Cidade do Aço”. Nesse sentido, Fernandes (2001) destaca que essa relação entre a cidade e a empresa gera a construção de laços simbólicos compartilhados pela população local. Relação esta que é intensificada com a oferta de serviços públicos gerados pela CSN, mesmo depois da emancipação da cidade de Volta Redonda (FERNANDES, 2001; PALMEIRA, 2012).

E mesmo depois do processo de construção do aparato público local e do processo de privatização da Companhia, faz-se necessário ressaltar que as

relações entre a cidade e a grande indústria local ainda permanecem intensas. Isto porque Lima (2013) observa que a CSN ainda não só molda o mercado de trabalho local, mas também orienta a política urbana local. Determinando a estrutura da cidade por meio da posse dos grandes terrenos disponíveis no território da cidade. Assim, Lima (*op. cit.*) destaca:

Não é exagero afirmar que Volta Redonda não deixou de ser uma *company town* e que a CSN nunca abandonou sua perspectiva de dominação pela disciplina, pelo simples fato de instituir uma geografia absolutamente dependente da lógica de produção e da hierarquia (LIMA, 2013 p. 15-16 *apud*. MINAYO; 2004).

Na prática a cidade possui poucos terrenos de grande porte disponíveis para a atração de novas indústrias. E nesse sentido Francisco (2014) ainda destaca que dada a concentração de terras exercida pela Companhia, Volta Redonda acaba sofrendo com um sério problema de especulação imobiliária que desestimula a instalação de novas plantas industriais na cidade. Uma vez que o preço das terras do município tem se fixado em patamares mais elevados quando comparadas com o preço dos terrenos de outros municípios da região como Resende, Porto Real e Itatiaia.

E nesse contexto particular torna-se relevante a análise do Novo Plano Diretor Participativo de Volta Redonda (NPDP-VR), uma vez que esse instrumento surge como uma alternativa para que o município reorienta o seu crescimento. E, além disso, desenvolva uma nova concepção de desenvolvimento, baseando-se na participação da população local e no uso socialmente responsável das terras do município.

## **2- O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE VOLTA REDONDA COMO NORTEADOR DAS POLÍTICAS URBANAS MUNICIPAIS:**

O Estatuto das Cidades, também conhecido como Lei Federal nº 10.257 de 2001, surge como um marco legal para a instituição de novos mecanismos na seara do planejamento urbano. No contexto geral brasileiro a Lei estabelece que todos os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes deveriam criar seus Planos Diretores. Segundo o Estatuto Federal (2001) os Planos Diretores devem funcionar como um: “instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município”. De uma forma geral a Lei 10.257 de 2001, também orienta a produção de outros instrumentos como os planos regionais, estaduais e nacionais. Tendo assim, influencia sobre a gestão do território nacional em suas inúmeras escalas, desde as mais locais até a escala nacional.

Vale a pena destacar que antes do estabelecimento do Estatuto das Cidades o município de Volta Redonda já possuía um Plano Diretor Municipal<sup>3</sup>, datado de 1978. Este instrumento, no entanto, já se apresentava defasado perante as demandas do município. Isso porque este primeiro Plano foi constituído visando atender aos anseios da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), quando esta ainda era estatal.

Dada a importância da CSN na localidade tornou-se fundamental pensar o crescimento da cidade que desde a sua emancipação esteve atrelada às condições da Companhia. Outra característica relevante desse primeiro Plano Municipal de Volta Redonda é a falta de participação da população

<sup>3</sup> Lima (2014, p. 18) observa que o Plano de Desenvolvimento Integrado (PEDI) “funcionou como uma instrumentalização legal de organização e hierarquização do espaço físico do município”. No PEDI estava planejada a construção de vários conjuntos habitacionais como o bairro Vila Rica. Objetivando a diminuição do crescimento desordenado da cidade.

local no que tange a sua construção. Dado o contexto de ditadura militar e o distanciamento das políticas públicas, principalmente as que se encontram na seara do planejamento urbano. Masmesmo depois do processo de democratização, da formulação da nova Constituição Federal, e do retorno do debate público no que cerne as políticas públicas; só em 2001, é aprovado o Estatuto das Cidades. Que retoma o conceito de abertura ao diálogo público e de construção de um processo deliberativo. Processo este que deve ser constituído pelo poder público, pelo mercado e pelos agentes locais. Estimulando assim, a ideia de formulação de um pacto social em torno do planejamento do desenvolvimento urbano (GAUDIN, 2007).

Por isso, pode-se ressaltar a importância da construção deste importante instrumento do planejamento urbano. Isso porque a Lei 10.257 rompe com a ideia de elaboração de políticas públicas em estilo *top down*. E trás a emergência de se pensar a estrutura urbana tomando como base a comunidade envolvida nesse processo. Essa é a noção do desenvolvimento local com cidadania abordada por Fernando Tenório (2007) e teorizada em Tenório (2012). Onde se torna fundamental a ação sinérgica entre a população e o governo local. O Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Municipal de Volta Redonda (PDPDU-VR), PDP foi instituído no município pelos Decretos Municipais nº 10.585 e 10.586, em julho de 2006, no auditório da Universidade Federal Fluminense. E sancionado no dia 06 de agosto de 2008. Sendo então institucionalizado como Lei Municipal nº 4.441, pelo então prefeito da cidade, Gothardo Lopes Netto (PSB)<sup>4</sup>, que destacou a importância das deliberações do Plano e enfatizou ainda:

A partir deste ano de 2008, temos a tarefa e o desafio de implementar o plano diretor, ou seja, tirá-lo do papel e fazer com que a lei seja efetivamente

4 Partido Social Brasileiro.

aplicada. Para tanto, esperamos contar novamente com a ampla participação da sociedade através de seus segmentos e principalmente com a parceria do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, conforme determina a lei do Plano Diretor. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO Lei 4.441). Desta forma, como consta no próprio Plano Diretor Participativo da cidade é elaborado com o objetivo de concentrar as principais iniciativas de desenvolvimento e planejamento urbano do município para as próximas décadas. Pautando-se na ativa participação da comunidade local e na articulação de políticas dos mais diversos setores.

### 3- A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS E DO NPDP-VR

No decorrer desta seção busca-se analisar o Plano Diretor Participativo de Volta Redonda, tomando como base analítica suas principais diretrizes elencadas ainda no início deste trabalho. Desta forma, tornar-se-ão os pilares desta análise as políticas municipais de desenvolvimento e planejamento urbano que foram (ou que estão em execução). E, também aquelas que foram planejadas pelo Plano Diretor Participativo, mas que ainda não se apresentaram na realidade de forma concreta.

#### 3.1- AS POLÍTICAS DE MANUTENÇÃO DA CIDADE COMO CENTRO REGIONAL

Nos últimos anos os órgãos municipais da cidade tem se orientado a execução de alguns projetos que vislumbram um novo modelo de desenvolvimento do município. Dentre estas políticas públicas estão: a construção dos Distritos Industriais do Roma, o João Pessoa Fagundes e o Distrito Industrial do Contorno. Além da execução de outras obras de cunho regional como o Hospital Regional do Médio Paraíba, o Aeroporto Regional do Sul Fluminense e a construção de

uma Universidade Regional de Medicina. Todas essas políticas estão localizadas na região sul do município de Volta Redonda. Região que dispõe de grandes áreas e terrenos desocupados. Além disso, esta área também é favorecida geograficamente por estar próxima da Rodovia Presidente Dutra. Uma das vias mais importantes do país, por fazer a conexão entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.



**Figura 01.** Concentração de Novos Investimentos de cunho regional em Volta Redonda: Francisco; Vasconcellos; Villeda Figura 1.jpeg  
**Fonte:** SMDet, 2014.

Como podemos observar na figura acima a cidade de Volta Redonda concentra grandes investimentos de cunho regional nesta área do município. E a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SMDet) do município vem trabalhando na implantação desses novos loteamentos industriais e de serviços tendo como foco maior a capacidade de se criar nesse território um centro dinamizador de toda a região. Nesse sentido o assessor jurídico da SMDet, Davi Marcolan Aragão, observa que estes projetos visam expandir e dinamizar a economia da cidade. Atraindo indústrias de diferentes ramos e grandes centros de oferta de serviços (shopping, hospital, universidade, entre outros).

E ainda sobre a estruturação das políticas adotadas

pela SMDET, Vera Lúcia Pires Nunes, Coordenadora de Ciência, Tecnologia e Inovação; ressalta ainda que a região sul do município é estratégica para a implementação do desenvolvimento planejado pelo Plano Diretor Participativo do Município. E ainda nota:

Temos uma planta limitada, isso é a realidade. É um limitador determinante, pra qualquer coisa que você possa fazer no futuro. Então, por onde a gente pode crescer, romper essa barreira da inovação? (...) A cidade é um polo da região, todo mundo afluí para Volta Redonda pra comprar, na hora que precisa de um serviço médico, a gente desenvolveu esse lado (...). A gente tem um comércio que atrai a região toda pra cá. Então a gente desenvolveu essa capacidade de prestar serviços. E eu acredito então que nesse momento a gente tem um desenvolvimento que vem daquele braço da Dutra, da Rodovia dos Metalúrgicos, e, do Roma que talvez dê pra a gente sustentar por uns dez anos. (Entrevista com Vera e Davi- Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Volta Redonda - 04/12)

A região sul do município ainda abriga também a projeção de receber a uma nova Rodovia Estadual. Projeto esse que deve interligar o município à região da baía da Ilha Grande. Área esta que tem ganhado importância no estado do Rio de Janeiro, por estar recendo grandes empreendimentos industriais e portuários, principalmente na cidade de Itaguaí (RJ), onde estão se fixando: os novos terminais do Porto de Itaguaí, a Base Naval da Marinha do Brasil e o Estaleiro de Submarinos Atômicos; o Porto Sudeste; e, outros megaempreendimentos industriais (VILLELA, et. all; 2012). Políticas estas que se projetam dentro do Plano Diretor local, com o intuito de estabelecer uma maior mobilidade urbana e o uso mais diversificado de meios de transporte.

3.2- Políticas de Ampliação da Mobilidade Urbana Dentro das políticas para a ampliação e diversificação da mobilidade do município existe uma gama de projetos. No entanto, grande parte deles está bem longe das reais condições do município. Como é o caso da Estação do Trem de Alta Velocidade (TAV). Projeto esse que está intimamente relacionado com as escalas estadual e principalmente federal e depende de uma série de variáveis que escapam do governo municipal. Por isso, Brandão (2012) ressalta a importância de uma análise mais profunda das múltiplas escalas que envolvem as questões do desenvolvimento regional e local. E que devem ser discutidos de forma mais ampla para que as localidades envolvidas não se tornem concorrentes pela atração de novos investimentos ou políticas públicas de cunho federal. Mas outras políticas estão mais próximas do cenário local. Como se pode perceber na figura logo abaixo. O projeto de uma nova conexão rodoviária de Volta Redonda, já citada na seção anterior, vem de encontro ao anseio do Plano Diretor Participativo. Com o objetivo de consolidar o município como um polo regional e com uma malha viária mais ampla e conectada as outras

cidades e regiões do estado do Rio de Janeiro.

Além do desenvolvimento de mecanismos de integração logística no setor viário, a cidade também apresenta o projeto de construção do Aeroporto Regional. Visando a integração da região também por meio de outros modais. E ainda nesse sentido, o Plano do município tem como objetivo a implantação do que Francisco (2014) chama de “polo regional de transportes”, nas imediações dos bairros Roma I e Roma II.

Sendo que nesse polo está planejada a construção do Terminal Rodoviário Interestadual. Onde existe o plano de expansão do atual terminal rodoviário, e a sua implantação na região do Roma, na entrada da cidade. Facilitando o maior fluxo de ônibus intermunicipais e interestaduais, e, ao mesmo tempo a redução do trânsito destes no centro da cidade (região onde está localizada a atual Rodoviária). Desta forma, Davi Marcolan, nota que esta nova centralidade apresentada na cidade de Volta Redonda é um fator positivo para que se possa implantar no município a estação do TAV (Trem de Alta-Velocidade):

Apesar de a gente não ver a instalação desse projeto a médios e longo prazo, o TAV seria decisivo pra questão da centralidade. A parada do TAV também é estratégica. Tem que ter uma centralidade, porque se ele para em Resende, dificilmente quem mora em Volta Redonda vai pra Resende pegar o TAV pra descer para o Rio. Então essa centralidade para o trem de alta-velocidade é Volta Redonda. Claro que isso tudo ainda será definido depois que alguma empresa ganhar a concorrência. Mas eu não vejo a expectativa desse projeto sair agora, pelo menos não no médio prazo. (...) O maior interesse da empresa que vai explorar os trens é imobiliário e não os trens. Quando ela faz uma parada, ela não compra só o terreno da parada, ela compra milhões de metros quadrados, porque ela quer explorar

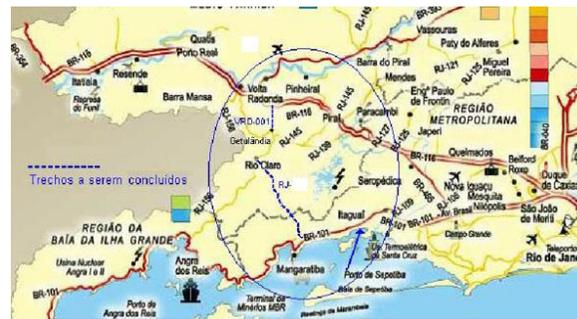


Figura 02. Volta Redonda e o projeto da nova Rodovia até a Baía da Ilha Grande: Francisco; Vasconcellos; Villela Figura 2.jpeg  
Fonte: SMDET, 2014.

imobiliariamente aquela região. (Entrevista com Davi e Vera da SMDet em 04/12).

Contudo, a noção de desenvolvimento regional obtida pelo município de Volta Redonda não abrange outras localidades. Sendo mais um exemplo das decorrentes disputas territoriais e regionais travadas pelos municípios e até mesmo por estados brasileiros. Disputas estas que se dão nos mais diferentes cenários, objetivando a centralização de novos investimentos ou plantas industriais. Carlos Vainer (2007) chama esse fenômeno de “guerra dos lugares”. Fazendo proliferar o localismo, replicado pelas teorias que abordam a autonomia e capacidade de desenvolvimento dos municípios como único fator relevante para o desenvolvimento destes (BRANDÃO, 2012).

### 3.3 – AS POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Já sobre o enfoque da participação popular na construção da Plano Diretor de Volta Redonda, Cláudia Cabral (arquiteta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano do município) observa que o trabalho foi elaborado com a deliberação de vários grupos locais. E a pactuação desse plano abriu novos horizontes para o cenário das políticas urbanas da localidade. Segundo a própria Cláudia havia um conselho de técnicos (representantes do IPPU e de diversas secretarias locais), e um amplo conselho popular:

Nós tínhamos representantes dos movimentos sociais locais, dos sindicatos, dos empresários relacionados ao desenvolvimento urbano do município, tínhamos também representantes de entidades profissionais e acadêmicas, dos conselhos regionais, e mais os gestores administrativos, e algumas Organizações Não Governamentais da cidade. (...) As primeiras reuniões foram com o propósito de fazer uma

leitura da cidade. Depois tivemos reuniões para pactuação desses estudos da cidade; e finalmente houve uma reunião geral com todos os grupos participantes. Essa última reunião tinha como objetivo a apresentação do projeto de Lei (...). (Entrevista com Cláudia Cabral, arquiteta do IPPU e secretária do CMDU, 10/13).

E como principal fruto dessas deliberações surge o projeto de instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), instituído no mês de outubro de 2008. Espaço este que inicialmente surge na dinâmica local se estabelecendo como um canal de interação entre a esfera pública e a sociedade civil local (AVRITZER, 2006). Associação esta que vai de encontro com a perspectiva de desenvolvimento local com cidadania apresentada por Tenório (2007), ao incluir diferentes agentes e perspectivas na produção de um modelo de desenvolvimento mais amplo.

No entanto, apesar de todo o processo do PDP ter originado o CMDU, atualmente este não tem exercido um papel atuante nas políticas de desenvolvimento local. E como a própria Cláudia Cabral observa, o Conselho de Desenvolvimento acabou perdendo sua potencialidade deliberativa e participativa.

Já no mandato do prefeito Antônio Francisco Netto, em 2009, começamos a trabalhar, nos reunir, e a fazer a agendas de trabalho, e a separar as equipes técnicas do Conselho. Mas como não começamos a avançar e a gente não tinha técnicos o suficiente para dar continuidade ao trabalho, então fomos entrando em um vazio... Começamos a suspender as reuniões. E até o segundo semestre nos reunimos muito, mas como já não apresentávamos mais os materiais necessários para as reuniões, e, para a construção de novas pautas para as discussões e deliberações do conselho, o trabalho foi se esfriando. (...) Eu não posso dizer que estagnou, ou que parou, mas houve um recuo nas ações do Conselho.

(Entrevista Cláudia Chaves Cabral, arquiteta do IPPU e secretária do CMDU, em 10/13).

Outro representante do CMDU, conselheiro na gestão 2012-2013<sup>5</sup>, observa que houve a troca para a nova diretoria do órgão com a Conferência Municipal das Cidades, que ocorreu entre os dias 24 e 25 de março<sup>6</sup>. Ele observa ainda que o conselho tem ficado estagnado pela falta de interesse da própria administração local. Dificultando assim o processo de deliberação do órgão; assim como as proposições acerca das demandas da comunidade local.

Desta forma o que se nota é o esvaziamento da própria capacidade institucional de se manter as dinâmicas deliberativas, pelo menos no que se refere ao Conselho de Desenvolvimento Urbano local. Uma vez que as atuais ações da prefeitura já não têm sido executadas com o auxílio ou consulta ao CMDU.

O que distancia a capacidade da própria população local buscar e fomentar o seu direito à cidade. Conceito esse que na análise de Harvey (2013) não está restrito apenas aos direitos individuais de participação, mas está expresso em uma esfera ainda mais ampla. Que paira entre a capacidade de produção coletiva, direitos políticos e da construção de solidariedades sociais. E nesse sentido ter direito à cidade significa também planejar, instrumentalizar e fazer esta acontecer. Se opondo assim a lógica de cidadãos como meros beneficiários ou receptores

5 Hélio José Alves – Ex-conselheiro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda (CMDU-VR).

6 A 5ª Conferência Municipal de Volta Redonda ocorreu entre os dias 24 e 25 de maio do ano de 2013 e é parte preparatória para a 5ª Conferência Nacional das Cidades. E foi coordenada pela Secretaria Municipal de Planejamento (SMP) e pelo Instituto de Planejamento Urbano e Pesquisa (IPPU). Nesta Conferência foram eleitos os conselheiros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda (CMDU-VR) para a gestão 2013-2014. Além dos 20 delegados que representaram o município na Conferência Estadual das Cidades. Fonte: <http://www.portalvr.com/smp/index.php/9-noticias-destaque/4-5-conferencia-municipal-de-volta-redonda-sera-nos-dias-24-e-25-de-maio>.

de ações e políticas públicas. Pensar a população em torno das políticas urbanas como agentes integrantes destas é algo emergencial. Para que estas ações públicas possam se estabelecer como verdadeiros pactos políticos e sociais entre governo e atores locais (Gaudin, 2007). Longe de se apresentar como meras beneficiárias, mas tornando-se algo cada vez mais acessível às ações políticas locais.

Daí a importância das experiências e iniciativas localizadas. Ainda que muitas destas não se apresentem como modelos de gestão capazes de replicados ou generalizados para outras realidades. O que se pretende com a constituição de um novo modo de se pensar o urbano e seus objetivos está firmado na concepção de uma cidade mais ampla, e que não seja tão pensada apenas pelos gabinetes do seu poder local.

### 3.4 AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE USO DOS SOLOS

Sobre o tocante ao uso dos solos e a propriedade na cidade, o Plano Diretor Participativo instituiu a construção de Áreas Especiais de Interesse Urbano<sup>7</sup> nas principais glebas desocupadas da cidade. Algumas dessas áreas estão no que o Plano Diretor Participativo define como Arco de Centralidade da cidade, como são os casos dos terrenos disponíveis no bairro Aterrado.



**Figura 03:** Terreno Inutilizado na região do bairro Aero Clube  
**Fonte:** Google, 2014.

<sup>7</sup> Lei Municipal 4.441/08, Artigo 24.

No entanto, grande parte destes terrenos pertence a CSN e ainda não exercem sua função social dentro da dinâmica local. Apesar de serem estratégicos para o desenvolvimento de novas políticas para o aumento da mobilidade urbana local e para a construção de novas políticas de habitação popular.

E ao contrário do previsto no Plano Diretor, estes terrenos acabam favorecendo a exclusão social e o crescimento desordenado do município ao passo que não contribuem para a apropriação devida de terras estrategicamente importantes. Principalmente no que se refere a edificação de moradias de interesse social para as comunidades que sofrem com a falta de oferta de políticas públicas habitacionais. Além disso, a concentração das poucas áreas ainda disponíveis no município também favorece, como já citamos anteriormente, a especulação imobiliária. Fator esse que dificulta também a atração de novas plantas industriais para a localidade. E sobre esse fenômeno, Davi Marcolan concluiu que:

A maior dificuldade em promover o desenvolvimento industrial no município está na escassez de áreas em nosso território. A maioria das terras disponíveis pertence a CSN, e as demais a poucos proprietários que não negociam estas áreas. Desta forma, existe uma especulação que eleva exageradamente os valores dos terrenos (...) (Entrevista com Davi Marcolan, da SMDet. 14/11/13). A supervalorização de terrenos acaba refletindo de forma negativa no preço geral dos imóveis. Desestimulando a atração de novas industriais para a cidade, e, ainda gera outros problemas como o aumento do preço dos aluguéis. Dada a pouca disponibilidade de estoque de terras da cidade. Estes fatores somados, acabam produzindo um espaço urbano cada vez mais excludente aos que possuem menor renda.

Por isso o grande desafio do NPDP-VR ainda é reverter essa concentração territorial que está dis-

posta nas mãos da Companhia Siderúrgica Nacional. Que além de manter o modelo company-town (Lima, 2013), também impede a reestruturação econômica, social e urbanística do município.

### 3.5 POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Dentro dos limites administrativos de Volta Redonda existem algumas áreas verdes, ou Zonas de Preservação Ambiental, como o próprio NPDP-VR define. Dentre estas as principais e mais destacadas no território (pelo seu tamanho, nível de preservação e potencialidade biológica) são a Floresta da Cicuta e a Floresta do Ingá. Estas se destacam pela capacidade de uso científico, assim como pelo uso da comunidade local. Que poderia se beneficiar mais intensamente da agradável qualidade de vida que estas áreas podem proporcionar. Mas é importante ressaltar que estas iniciativas acabam ficando em um plano distante graças aos delicados impasses gerados pelas questões jurídicas e administrativas que fazem parte dessa questão. Por isso o próprio Consultor Jorge Wilhelm nota que:

O debate público tocou por diversas vezes na questão ambiental. Ao fazê-la era mencionada a Floresta da Cicuta, cujo cauteloso usufruto público e científico poderia ser proposto pelo Plano; mencionamos também a Floresta do Ingá com finalidades semelhantes ou complementares. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO - ARCO DE CENTRALIDADE; p.16).

No entanto, perpassa por esse debate mais uma vez a questão da propriedade e do uso dos solos da cidade. Uma vez que as duas reservas mencionadas anteriormente se encontram em terras pertencentes a Companhia Siderúrgica Nacional. E por terem um caráter privado refletem mais uma vez a potencialidade da CSN como um agente que orienta e delimita a questão do planejam-

to urbano na conhecida (e não por acaso) “Cidade do Aço”.

Além disso, o Plano Diretor Participativo inclui a importância de tratamento dos resíduos sólidos e do saneamento municipal. Incluindo na agenda local uma série de políticas que em alguma medida objetivam a melhora da qualidade de vida de toda a cidade. Uma destas iniciativas é a construção da nova estação de tratamento de esgoto, obra que já foi implantada e mostra a preocupação de se reduzir os níveis de poluição nas águas dos rios que cortam Volta Redonda.

E sobre o rio Paraíba do Sul, principal rio que corta uma extensa parte do território da cidade, pode-se notar a demanda social pela revitalização de grandes áreas em suas margens. Apesar de algumas obras já feitas anteriormente, principalmente ao longo da Avenida Adalberto de Barros Nunes (conhecida localmente como Avenida Beira Rio). Outras porções que margeiam o rio continuam esquecidas e sem o devido cuidado público. Notoriamente mais uma vez a cidade se vê suas políticas públicas (até mesmo no setor ambiental) intimamente relacionadas com a própria gestão da Companhia. Além da CSN ser a principal poluidora e geradora de passivos ambientais do município, como observam Peiter e Tobar (1998). Esta também detém posição privilegiada sobre grande parte das áreas verdadeiras da localidade. Exercendo assim, um forte controle sobre pensar ou sobre o repensar das políticas urbanas locais. E desmistificando, como bem observa Lima (2013), a ideia de fim do modelo de interdependência entre a Volta Redonda e a própria Companhia.

#### 4- DISCUSSÕES FINAIS

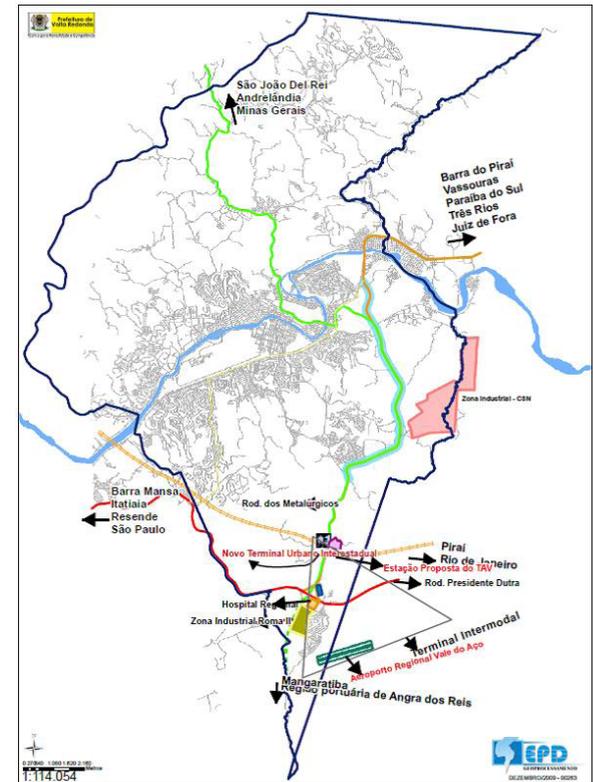
Faz-se notório o avanço que o Estado brasileiro tem exibido na instrumentalização de novos canais de participação e de construção das políticas públicas. Inclusive as que se estão dispostas den-

tro da área do planejamento urbano. Muitas destas iniciativas partem dos princípios básicos de uma gestão social, como a proposta de Tenório (2005), ao incluir a dialogicidade e a transparência como pressupostos fundamentais para a sustentação desse modelo participativo.

Mas, sobre o que diz respeito as políticas urbanas contidas no Novo Plano Diretor Participativo de Volta Redonda pode-se considerar que grande parte destas está apenas no papel. Outras, apesar de já terem iniciado sua implantação, ainda não se apresentam de forma prática para a população local. Contudo, pode-se perceber como característica comum destas políticas a influência direta ou indireta da CSN. Seja no campo das políticas de atração de novas plantas industriais, seja no reordenamento do uso dos solos; seja na construção de políticas ambientais para melhoria da qualidade de vida, seja na construção de políticas de ampliação da mobilidade urbana. Em todos estes cenários a CSN se faz presente como um agente ativo na determinação e orientação do desenvolvimento local.

E sobre esse desenvolvimento local faz-se relevante pensar em medidas que sejam capazes de aglutinar não só a comunidade desses bairros envolvidos, ou da cidade; mas torna-se relevante se pensar na articulação dos interesses que estão no nível regional. Uma vez que grande parte destes empreendimentos estão localizados nas proximidades de outros municípios, e, muitos destes são frutos de parcerias públicas entre estas localidades. Como é o caso dos projetos do Hospital e do Aeroporto Regional.

E como podemos perceber pela figura acima, grande parte das políticas desenvolvimentistas do município se concentram na zona sul da cidade. Região onde segundo o NPDP-VR estará centrado o desenvolvimento econômico da cidade



**Figura 04:** O Município de Volta Redonda e a geografia dos investimentos municipais: Francisco; Vasconcellos; Villela Figura 4.jpeg  
**Fonte:** SMDet, 2014.

nos próximos anos. E dentro destas perspectivas e expansão e dinamização da economia local e de abertura de novos espaços institucionais de deliberação, planejamento e análise das políticas públicas, o grande legado já deixado pelo NPDP-VR é a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Órgão que apesar de ter sido implementado compulsoriamente, graças ao estabelecimento do artigo 43 do Estatuto das Cidades. Acaba sendo uma inovação institucional importante no cenário do planejamento urbano municipal. Apesar

deste, contraditoriamente, já não apresentar a capacidade deliberativa esperada. O que pode ser visto como um avanço é a sua própria existência. Mas a armadilha está no pensamento ingênuo que acredita que esta inovação por si só é capaz de aglutinar forças e assim depreender um novo modelo de formulação e execução de políticas urbanísticas. Na verdade, este caminho deve ser buscado de forma paulatina. Por meio da consolidação dos direitos mínimos, como o próprio direito de se pensar a teia urbana. Para que a partir daí possam ser observadas mudanças políticas, econômicas e sociais.

Cabe aqui então por em debate a agenda que a cidade de Volta Redonda apresenta, para que essa possa instituir as boas bases de um modelo de desenvolvimento local sadio. E que não esteja respaldado nas fracas pilstras do localismo ou nas mãos de grandes agentes locais como a CSN ou a prefeitura local. Na verdade, pensar o desenvolvimento propriamente local não deve em hipótese alguma abandonar os princípios cidadãos e de inclusão. E aí está a importante contribuição deixada pelo atual Plano Diretor Participativo, que de certa forma abriu vias institucionais para se pensar o planejamento urbano do município.

#### REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação social no Brasil. Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>> Acesso em: 05 dez. 2006.
- BRANDÃO, C. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. 2º Ed. São Paulo: Editora Unicamp, 2012.
- BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades. Diário Oficial: Brasília, DF, 10 jul. de 2001.
- FRANCISCO, D. N. Uma Análise da Política Municipal de Desenvolvimento de Volta Redonda (RJ): a construção de distritos industriais. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Administração Pública (ICHS-VR), Volta Redonda: UFF, 2014.
- FERNANDES, M. Volta Redonda: Imaginários, Memórias e Identidades. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001. Disponível em: [www.portalvr.com/cult/museu/apoio/arquivos/marlene.pdf](http://www.portalvr.com/cult/museu/apoio/arquivos/marlene.pdf). Acesso em 07 jul. 2013
- GAUDIN, Jean-Pierre. Gouverner par contrat – 2º Ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2007.
- HARVEY, D. A liberdade da cidade. IN: MARICATO, E; et. all. Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1º Ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em 18 nov. 2013.
- IPPU-VR – INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE VOLTA REDONDA. Plano Diretor Participativo. Lei Municipal nº 4.441/08. Disponível em: <http://www.ippuvr.com.br/>. Acessado em: 28 julho 2014.
- LIMA, R. J. da C. Enraizamento, construção do espaço e limitação estrutural: reflexos da presença e atuação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda (Brasil). VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho. 2013. p. 1-23
- MINAYO, M. C. de S. De Ferro e Flexíveis – Marcas do Estado empresário e da privatização na subjetividade operária. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- PALMEIRA, A. F. A Nova Face da Cidade do Aço: Crise do Capital, Trabalho e Hegemonia em Volta Redonda (1992-2008). Dissertação apresentada ao PPGH- UFF em 2012.
- PEITER, P.; TOBAR, Ca. Poluição do ar e condições de vida: uma análise geográfica de riscos à saúde em Volta Redonda, Rio de Janeiro, Brasil Air pollution and living conditions: a geographical analysis of health risk. Cad. Saúde Pública, v. 14, n. 3, p. 473-485, 1998.
- TENÓRIO, F. G. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. Desenvolvimento em Questão v.3 n.5, 2005. p. 121-124.
- \_\_\_\_\_. (Org) Cidadania e desenvolvimento local. Ed. UNIJUÍ: 2007.
- \_\_\_\_\_. Escopo Teórico. IN: TENÓRIO, F. G. (Org) Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- VAINER, C. B. A Escala do Poder e o Poder das Escalas: O que pode o poder local? In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Rio de Janeiro IPPUR/UFRJ, 2001.
- VAINER, C. B. Fragmentação e Projeto Nacional: desafios para o planejamento territorial. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 12, 2007.
- VILLELA, L. E; et al. Crescimento Econômico versus Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável-Análise dos Impactos de Megaempreendimentos nos Municípios de Macaé-RJ e de Itaguaí RJ. Desenvolvimento em Questão ano 10, v. 21. p. 119-145. 2012.
- VOLTA REDONDA; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Processo Participativo. Disponível em: <http://www.ippuvr.com.br/>. Acessado em: 25 julho 2014.
- \_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Arco de Centralidade. Disponível em: <http://www.ippuvr.com.br/>. Acessado em: 28 julho 2014.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Volta Redonda (SMDet-VR). Disponível em: <http://www.smdet.com.br/>. Acessado em: 10 setembro 2013.

#### **OUTRAS REFERÊNCIAS**

- Cláudia Chaves Cabral – Arquiteta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda (IPPU), e Secretária Executiva do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). Realizada no dia 16/10/2013.
- Davi Marcolan Aragão – Acessor Jurídico da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Volta Redonda. Realizada no dia 14/11/2013.
- \_\_\_\_\_ e Vera Lúcia Pires Nunes – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Volta Redonda. Realizada por Raphael Jonathas Lima e Germana Gil, em 04/2012.
- Hélio José Alves – Ex-conselheiro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda. Realizada no dia 19/12/2013.