Plano Diretor Municipal e a questão da participação popular na construção do projeto de remodelação urbana na Baixada Fluminense

ROSANE CRISTINA OLIVEIRA*

JACQUELINE DE CASSIA PINHEIRO LIMA**

Resumo: Este artigo apresenta uma discussão sobre o processo de elaboração do Plano Diretor para o município de Duque de Caxias, Baixada Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, levando em consideração duas questões fundamentais: a dificuldade em implementar Plano Diretores para regiões metropolitanas e a questão da participação popular nesse processo. O intuito é apresentar uma compreensão dos anseios da população e, por conseguinte, analisar se as proposições apresentadas ao longo do processo de votação do Plano Diretor para o município de Duque de Caxias, em 2006, atendem ou não a estes anseios, especialmente no que concerne "o direito à cidade".

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; Plano Diretor da Cidade; Planejamento Urbano; Baixada Fluminense.

Abstract: This article presents a discussion of the Master Plan elaboration process for the municipality of Duque de Caxias, the Baixada Fluminense of Rio de Janeiro State, taking into account two fundamental issues: the difficulty in implementing Plan for Directors metropolitan areas and the issue of popular participation in the process. The aim is to present an understanding of the longings of the population and, therefore, examine whether the proposals presented over the Master Plan voting process for the municipality of Duque de Caxias, in 2006, meet or not these concerns, especially in respect "the right to the city".

Key words: City Statute; Master Plan of the City; Urban planning; Baixada Fluminense.

* **ROSANE CRISTINA OLIVEIRA** é Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio.

** **JACQUELINE DE CASSIA PINHEIRO LIMA** é Pós-Doutora em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio.

Introdução

A busca por justiça social, preservação dos direitos e acesso aos bens que a cidade pode e deve oferecer é uma das grandes questões da sociedade moderna. No Brasil, os debates sobre a construção de uma cidade com justiça social e a busca do direito à cidade tornaram-se fato a partir da elaboração da Emenda Popular para a Reforma Urbana para o Congresso Constituinte de 1986. Na Constituição promulgada em 1988, os artigos 182 e 183 expressaram claramente a função social da cidade. Entretanto, cabe aos planos diretores municipais colocar em prática esta premissa em localidades com mais de 20 mil habitantes. Somente em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, os artigos 182 e 183 da Constituição foram regulamentados com a aprovação da Lei 10.257/01.

Os movimentos sociais, mais recorrentes dos anos 1980 em diante, os inúmeros processos reivindicatórios por parte da população, seja por mobilidade urbana, saúde, segurança, educação, direito à vida, intensificados a partir do início do século XXI, trazem à cidade grandes desafios. A partir do início dos anos 1990, os governos locais investiram no planejamento estratégico de cidades e, no Brasil, a primeira cidade a receber este plano foi o Rio de Janeiro, em 1994. Assim, após a repercussão do planejamento estratégico na cidade carioca, inúmeras cidades no Brasil e América Latina aderiram e investiram na elaboração de planos estratégicos. Neste trabalho, enfatizamos o Plano Diretor Municipal destinado a municípios da região metropolitana, tendo em vista a dificuldade em contemplar tais localidades pelo Estatuto da Cidade.

O artigo está estruturado em duas partes. A primeira parte apresenta uma discussão sobre o Estatuto da Cidade, o Planejamento Urbano e a importância de olhar criticamente para o processo de elaboração do Plano Diretor Municipal, especialmente em se tratando de sua aplicabilidade (ou não) direcionado para regiões metropolitanas. Em seguida, discutimos o processo de elaboração do Plano Diretor Municipal de Duque de Caxias, chamando a atenção para as políticas setoriais e, por conseguinte, entrelaçando as proposições contidas no documento e verificando a questão da participação popular, especialmente no que chamamos de "direito à cidade".

Estatuto da Cidade, Planejamento Urbano e Plano Diretor Municipal

A principal questão quando desenvolvemos um estudo sobre o ato de planejar uma cidade é tentar definir o seu conceito. Teoricamente, as discussões sobre o urbano, a cidade, são inúmeras. A cidade como um problema aparecera na Grécia antiga, com uma discussão sobre os rumos da *pólis* e os corpos que nela habitavam[1]. Não os corpos comuns, mas sim aqueles que "deliberavam" sobre a cidade, produzindo uma "concepção exclusiva de cidadania" (MONGIN, 2009). Hannah Arendt (2007, p. 39) é na relação entre a *pólis* e a família que se observa uma tentativa de definição entre o público e o privado, pois

[1] A definição de Aristóteles sobre cidade baseava-se na observação de que "toda cidade é uma certa forma de comunidade e que toda comunidade é constituída em vista de algum bem. É que, em todas as suas ações, todos os homens visam o que pensar ser o bem. É, então, manifesto que, na medida em que todas as comunidades visam algum bem, a comunidade mais elevada de todas e que engloba todas as outras visará o maior de todos os bens. Esta comunidade é chamada *cidade*, aquela que toma a forma de uma comunidade de cidadãos". (ARISTÓTELES, 1998, p. 49)

"historicamente, é muito provável que o surgimento da cidade-estado tenha ocorrido às custas da esfera privada da família e do lar". Embora não apresente uma definição objetiva de cidade, sua abordagem nos permite verificar a importância da distinção entre *pólis* e o sentido de liberdade e igualdade que nela existia e a família como o espaço de desigualdade, uma vez que dentro da família, o exercício do comando e a ideia de submissão representava a desigualdade entre seus respectivos membros.

Neste artigo, interessa-nos discutir a cidade após o processo de industrialização. Na América do Norte, este processo, iniciado no século XIX, especialmente na cidade de Chicago, significou um elemento fundamental para o desenvolvimento das discussões sobre cidade. No início do século XX, os estudos pioneiros da Escola de Chicago[2] representam um marco na investigação da cidade como um problema. Influenciados por autores alemães, entre eles Max Weber e Georg Simmel, as pesquisas produzidas pelos intelectuais dessa Escola tinham como objeto a tentativa de compreensão e formulação de alternativas viáveis para a resolução dos profundos problemas de ordem urbana e social vivida na cidade de Chicago. Para Weber, o conceito de cidade do ponto de vista sociológico seria "um povoado, isto é um assentamento com casas contíguas, as quais representam um conjunto tão extenso que falta o conhecimento pessoal mútuo dos habitantes, específico da associação de vizinhos. Segundo isto, somente povoados relativamente grandes seriam cidades..." (WEBER, 1999, 408)

Rech (2007), ao analisar a influência das cidades na organização do Estado, chamou a atenção para o "nascimento" dos municípios em decorrência do

> "poder natural e local das cidades, que tiveram como essência de sua origem a necessidade de convivência, a segurança e o bem-estar dos cidadãos. As cidades foram, sem dúvida, o embrião do Estado Moderno, e o município, um instrumento de institucionalização e devolução do poder das cidades e consolidação do próprio Império e do Estado em nível local" (RECH, 2007, p. 25).

Do início do século XX em diante, além de seu predomínio sobre o campo, observamos o poder de algumas cidades sobre as outras e, também, o destaque da classe dominante e sua forma de comandar as cidades, acirrando a exclusão social sofrida pela maioria da população.

Desde meados dos anos 1980, verificam-se os debates sobre o direito à cidade a partir dos movimentos sociais (nacionais e internacionais), cuja luta baseia-se na busca por direitos sociais, políticos e econômicos; direito à moradia, direito à opinião pública, direito à vida. Sobre a concepção acerca do termo "direito à cidade", chamamos a atenção para a discussão de Henri Lefebvre (2001), autor de *O Direito à Cidade*. O texto de Lefebvre (2001), parte da questão histórica em relação à cidade e as transformações sofridas pelo processo de industrialização. Além disso, o autor chama a atenção para a

[2] A Universidade de Chicago foi criada em 1895, a partir de uma alta quantia doada pelo milionário da área de petróleo nos Estados Unidos, John Rockefeller, fundador da Standart Oil. Os estudos sociológicos produzidos por esta instituição tinham como objeto principal de análise a própria cidade de Chicago dos anos 1920, com o intuito de apontar soluções concretas para a situação caótica instaurada naquela cidade a partir da intensificação do processo de industrialização desde o final do século XIX. (Becker, 1996, p. 188)

dimensão filosófica que envolve a construção do direito à cidade, bem como os problemas que a realidade urbana apresenta. Para Lefebvre (2001),

> O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o 'urbano', lugar de encontro, prioridade do valor do uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontro sua base morfológica, sua realização prático-sensível. (LEFEBVRE, 2001, P. 117-118)

No Brasil, as discussões sobre Reforma Urbana intensificaram-se com a proximidade da promulgação da carta constitucional de 1988 e a preparação da Emenda Popular para o Congresso Constituinte de 1986, conforme citado na introdução deste trabalho. Foi somente em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade e, por conseguinte, a regulamentação da função social da propriedade e da cidade[3] (Lei 10.257/01), que a sociedade civil encontraria determinados espaços de exposição de suas expectativas em relação ao espaço urbano.[4] Para Rodrigues (2004, p. 11), o Estatuto da Cidade diz respeito "a uma lei constituída com ativa participação dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana".

A construção do Estatuto da Cidade permitiu o "reconhecimento da cidade real, a necessidade de legitimas, legalizar as áreas ocupadas por moradia. Estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elabora do Plano Diretor Municipal, tido como propulsor de gestão coletiva. Considera o Município como unidade de planejamento de seu espaço territorial". (RODRIGUES, 2001, p. 12)

Historicamente, os termos "plano", "planejamento urbano" e "plano diretor", são utilizados desde meados do século XIX no Brasil. Em geral, estes termos dizem respeito ao aspecto da remodelação da cidade, embelezamento e melhor otimização e ocupação do solo. Entretanto, planejar a cidade é algo complexo, que não atinge somente a questão do zoneamento espacial, pois está ligada, também, à estrutura social, política, histórica e econômica pela qual determinada sociedade está inserida.

De acordo com Rezende e Ultramari,

> Plano Diretor Municipal e Plano Estratégico Municipal são entendidos como instrumentos de planejamento e de gestão de Municípios e de Prefeituras. Se aprovados no legislativo municipal (obrigatório para o PDM), constituem referenciais obrigatórios para o poder público e demais agentes do município. Além da força de lei desses instrumentos, servem também como parâmetro para movimentos ativistas diversos

[3] De acordo com Rodrigues (2004), a referência à função social da propriedade urbana aparece nas constituições brasileiras desde 1934, entretanto, somente em 2001 observou-se a importância das discussões em torno desta questão.

[4] O Estatuto da Cidade, de acordo com a definição apresentada pelo Senado Federal, tem como objetivo "garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece". (Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oquee.htm)

> na cobrança de posturas e ações governamentais. (REZENDE E ULTRAMARI, 2008, p. 724)

Para Vera Rezende[5], "uma das características do plano diretor é que ele tem um modelo que fornece parâmetros para acompanhar, comparar o que está acontecendo na cidade". Esse acompanhamento e as transformações urbanas tendem a delegar à cidade o *status* de cidade-modelo, ou seja, os planos diretores, em geral, pretendem provocar modificações profundas na localidade, com o intuito de criar uma espécie de tipo ideal de cidade[6], pronta para ser seguida por outras.

Do ponto de vista governamental, as políticas de planejamento urbano, que traduzem o projeto para a cidade, acompanham uma discussão intensa entre a dinâmica social e econômica local e a atuação e influências das forças políticas envolvidas. Essa questão foi alvo do estudo de Castells e Jordi Borja (1996), ao analisar a gestão do território nas cidades da América Latina. Para os autores, as cidades latino-americanas apresentam construção histórica diferenciada, o que denota as dificuldades de implementação de um projeto eficaz para a resolução dos problemas das cidades.

[5] Entrevista de Vera Rezende, concedida no dia 4 de outubro de 2003 a Américo Freire e Lúcia Lippi, no Rio de Janeiro. (FREIRE e OLIVEIRA, 2008).

[6] Os autores que abordam a questão do urbano, da cidade, são inúmeros. A cidade, como um problema aparecera na Grécia antiga, com uma discussão sobre os rumos da *pólis* e os corpos que nela habitavam. Mas, não os corpos comuns, mas sim aqueles que "deliberavam" sobre a cidade, produzindo uma "concepção exclusiva de cidadania" (MONGIN, 2009). Para Aristóteles (1998), a cidade seria, antes de qualquer coisa, o lugar que essencialmente deveria proporcionar a boa vida, tornar o homem melhor do que ele poderia ser e dar autossuficiência àqueles que a habitam. Fora da cidade, a vida do homem seria impossível.

Castells e Borja (1996) discutem dez problemas urbanos que permeiam estas cidades. São eles: 1) o rápido crescimento populacional natural e migratório (e, em contrapartida, a precariedade dos serviços de infraestrutura urbana e de serviços); 2) a pobreza, a desigualdade e a informalidade; 3) infraestruturas urbanas e mobilidade; 4) a conquista das oportunidades do território; 5) o desafio do espaço público; 6) competitividade e nova economia na cidade atual e sua relação com a gestão urbana; 7) o desafio da sustentabilidade; 8) insegurança e violência urbana; 9) o urbanismo e a arquitetura como política urbana; e 10) um projeto de cidade e a cidade como projeto.

Tais iniciativas delineiam a gestão e o controle urbano. Em geral, o projeto pretende dar respostas e resoluções aos problemas herdados pela cidade de contextos políticos, sociais, ambientais e econômicos que a atingiram no passado. Neste sentido, ao retomarmos a questão do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Municipal em cidades brasileiras, encontramos uma questão problemática. Os municípios que fazem parte de regiões metropolitanas não estão devidamente contemplados com propostas coerentes à sua realidade.

O Plano Diretor Municipal, de acordo com o Estatuto da Cidade, é aplicado aos municípios com mais de 20 mil habitantes. Entretanto, a gestão pública local possui poder político de delegar somente em relação ao uso do solo urbano, o que não garante a aplicabilidade da justiça social e o direito à cidade por parte daqueles que nela habitam. Sobre a questão da justiça social, uma vez que está direcionada para designar a melhor utilização e distribuição dos recursos e demais bens que a cidade (ou o processo de

planejamento urbano) deveria oferecer, é interessante chamar a atenção para a discussão levanta por Friederich A. Hayek (1985). Embora o autor não esteja discutindo a temática da Cidade, ao levantar a problemática da "imaginação popular" conquistada pela ideia de justiça social, nos leva a observar um canal para elaboração de críticas contundentes aos objetivos explanados pelo poder público no que diz respeito a positividade e importância do Estatuto da Cidade, Planos Estratégicos e Planos Diretores Municipais. Afirma Hayek (1985),

> A invocação da 'justiça social' converteu-se, no entanto, em nossos dias, no argumento mais amplamente utilizado no debate político, e o mais eficaz. Quase toda reivindicação de ação governamental em benefício de grupos específicos é promovida em seu nome, e, se é possível fazer com que pareça que determinada media é exigida pela 'justiça social', a oposição a ela perderá rapidamente força. Mas quase nunca se questiona que este seja o padrão que deve nortear a ação política e que a expressão tenha um significado definido. Consequentemente, é provável que não existam hoje movimentos políticos ou políticos profissionais que não apelem, de imediato, para a 'justiça social' em apoio às medidas específicas que advogam. (HAYEK, 1985, p. 83)

Portanto, a questão da 'justiça social', apesar de ser um termo amplamente utilizado na linguagem política do nosso tempo, em se tratando das discussões em torno do ato de planejar e organizar uma cidade a partir dos anseios do cidadão que nela habitam ou que cotidianamente "usam" o seu espaço, ainda é uma lacuna a ser debatida.

Em relação às regiões Metropolitanas observa-se uma dificuldade na elaboração de políticas integradoras no que diz respeito ao planejamento urbano. De acordo com Rodrigues (2004),

> O Estatuto é omisso em relação ao planejamento integrado de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e consórcios municipais, o que caracteriza como parcialmente municipalista. Parcialmente porque [...] os instrumentos só se aplicam nas áreas urbanas e não tem em toda extensão dos municípios, embora a ênfase seja no município. A função da propriedade e da cidade não tem aplicabilidade num conjunto de unidades administrativas que compõe regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões. (RODRIGUES, 2004, p. 19)

A partir desta dificuldade do Estatuto da Cidade em contemplar regiões metropolitanas, podemos vislumbrar um canal norteador para pensar o processo de remodelação urbana em localidades como os municípios que compõem a região da Baixada Fluminense no Estado do Rio de Janeiro. Neste artigo, enfatizamos o processo de elaboração e repercussão do Plano Diretor Municipal para Duque de Caxias, município da Baixada Fluminense, ocorrido no ano de 2006, enfatizando a polêmica em torno da questão da participação popular

Plano Diretor Municipal para Duque de Caxias e participação popular

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foi criada pela Lei Complementar n. 20/74 e possui 21 municípios e área de 6.737 km². No ano de 2010 a Região Metropolitana tinha um grau estimado de 99% de urbanização e com 75% da população do Estado residente

nesta área.[7] Além do município-sede, a cidade do Rio de Janeiro, fazem parte da RM os seguintes municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, Cachoeira de Macacu, Rio Bonito e Maricá.

Neste trabalho, chamamos a atenção para o município de Duque de Caxias, situado na Baixada Fluminense. Duque de Caxias possui a maior densidade demográfica da região que estava estimada, em 2010, em 855.048 habitantes (IBGE, 2010). Aproximadamente 53% da população do município vive em situação de pobreza. Do ponto de vista urbano, o crescimento desordenado da região da Baixada Fluminense, e, em especial, Duque de Caxias, unido aos dados populacionais e de pobreza, nos revela inúmeras dificuldades em pensar um projeto de remodelação urbana para a cidade caxiense.

O município de Duque de Caxias, de acordo com dados da Fundação CIDE (2005) possui 468km² em extensão territorial e faz divisa com o Rio de Janeiro, São João de Meriti, Beford Roxo, Nova Iguaçu, Miguel Pereira, Petrópolis e Magé. Em 2010, os dados divulgados pelo Censo realizado pelo IBGE, indicaram que a população residente nos municípios da Baixada Fluminense corresponde aproximadamente a 24% da população do Estado do Rio de Janeiro. Destes números, a maior parcela reside no município de Duque de Caxias, conforme o quadro abaixo:

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO EM 2010
Nova Iguaçu	**796.257**
Duque de Caxias	**855.048**
Belford Roxo	469.332
São João de Meriti	458.673
Itaguaí	109.091
Magé	227.322
Nilópolis	157.425
Paracambi	47.124
Queimados	137.962
Mesquita	168.376
Quapimirim	51.43
Japeri	95.492
Seropédica	78.186
Total	**3.651.771**

Fonte: Censo IBGE, 2010.

[7] Ver informação completa sobre os Índices de Desenvolvimento Humano da região metropolitana do Rio de Janeiro em Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas (2010). Disponível em: http://www.pnud.org.br/arquivos/AtlasdoDesenvolvimentoHumanonasRegi%C3%B5esMetropolitanas.pdf.

Duque de Caxias está dividido em 4 distritos e 40 bairros. O primeiro distrito é composto pelos seguintes bairros: Jardim 25 de agosto, Parque Duque, Periquitos, Vila São Luiz, Gramacho, Parque Sarapuí, Centenário, Centro, Dr. Laureano, Olavo Bilac, Bar dos Cavalheiros. Estes bairros estão situados na região central do município. O segundo distrito pelos bairros: Jardim Primavera, Saracuruna, Vila São José, Parque Fluminense, Campos Elíseos, Cangulo, Figueira, Chácaras Rio-Petrópolis, Chácara Arcampo, Eldorado, São Bento, Pilar. O terceiro distrito agrega os seguintes bairros: Santa Lúcia, Santa Cruz da Serra, Imbariê, Parada Angélica, Jardim Anhangá, Parada Morabi, Taquara, Cidade Parque Paulista, Barro Branco. E, o quarto distrito, pelos bairros: Xerém, Parque Capivari, Mantiqueira, Lamarão, Amapá, Santo Antônio, Meio da Serra, Cidade dos Meninos. (IBGE, Censo 2010).

Economicamente, Duque de Caxias é o município que apresenta os números mais elevados: é o segundo maior PIB do Estado, com R$ 11.477,26 per capita. Este panorama econômico explica-se pela presença, desde 1961, em seu território, de uma das refinarias de petróleo mais importantes do país, a Refinaria Duque de Caxias (REDUC). Além disso, o Censo do IBGE de cadastro central de empresas, divulgado em 2009, apontou a existência de 13.054 empresas sediadas no município e, destas, 12.515 são atuantes.

O Plano Diretor Urbanístico de Duque de Caxias[8], instituído a partir da Lei Complementar n. 01 de 31 de outubro de 2006[9], apresenta um texto aparentemente em consonância com as prerrogativas do Estatuto da Cidade. Em seu artigo 3, enfatizou que

> "Este Plano Diretor e suas revisões sucedâneas devem promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território, de forma a assegurar aos habitantes condições de bem-estar e segurança".

De acordo com o Estatuto da Cidade, este trecho do Plano Diretor responderia a uma de suas principais prerrogativas: a função social da cidade atrelada à garantia de bem-estar e segurança. Entretanto, a participação popular, recomendação essencial do Estatuto da Cidade, não ocorreu efetivamente ao longo das discussões em torno do Plano Diretor Municipal de Duque de Caxias, realizado na Câmara Municipal.

As prerrogativas gerais contidas no documento contemplam, a busca pela qualidade de vida e a tentativa de resolução dos problemas em relação às políticas setoriais. Estão impressos no Plano as seguintes políticas setoriais: ambientais, sociais (saúde, educação, lazer e desporte, habitação), desenvolvimento econômico, obras e infraestrutura urbana, transporte e mobilidade urbana, patrimônio histórico, arqueológico e etnográfico.

Do ponto de vista da mobilidade urbana, o município apresenta grande extensão de malha rodoviária e ferroviária. Em relação à malha

[8]O Plano Diretor Urbanístico de Duque de Caxias foi elaborado durante a gestão do Prefeito Washington Reis (2005-2008), com assessoria da Fundação Dom Cintra. Os trabalhos em torno da confecção do plano diretor iniciaram-se em fevereiro de 2006.

[9] Em agosto de 1970 foi elaborado o *Plano de Desenvolvimento Urbanístico Integrado do Município de Duque de Caxias*, regulamentado pela Deliberação n. 1.765 de 28/12/1972, que alterou sua denominação para *Plano Diretor Urbanístico de Duque de Caxias*.

rodoviária, os altos índices de congestionamento, especialmente em direção à cidade do Rio de Janeiro, é um dos desafios enfrentados pelos gestores locais. É importante destacar que, historicamente, o processo desordenado de crescimento urbano do município caxiense impossibilita, em diversas situações, a elaboração de projetos de reestrutura urbana. Além disso, o sistema de transporte urbano está longe de responder às necessidades da população.

Em 2009, a Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, instituído pela Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – FASE, publicou um estudo de caso acerca do processo de elaboração do Plano Diretor Urbanístico do Município de Duque de Caxias. O estudo apresentado chamou a atenção para diversos aspectos das discussões do Plano Diretor. Em relação à participação popular na elaboração do documento, os dados apresentados demonstram que esta prerrogativa não foi contemplada devidamente. As regiões mais afastadas do centro foram pouco visitadas por não serem parte da agenda de discussões, pois estas ocorreram somente na região central do município, na Câmara de Vereadores, situada no Bairro 25 de Agosto. Foram realizados, em dois dias, seminários temáticos e um Fórum do Plano Diretor (em apenas um dia). De acordo com o documento,

A participação foi superficial, envolvendo principalmente as organizações sociais vinculadas à política urbana e ambiental e participantes do Núcleo Gestor do Plano. Não foi realizada campanha de mobilização. Os momentos de maior mobilização ocorreram para divulgar a realização das seguintes atividades: dois dias de seminários temáticos, curso de capacitação de multiplicadores e realização do Fórum do Plano Diretor, que consolidou o conteúdo do projeto de lei. Cabe ressaltar que essas atividades contaram com pouco mais de 60 (sessenta) participantes. Outro processo ampliado ocorreu com a realização da capacitação de multiplicadores, embora não tenha resultado em desdobramento em encontros distritais ou de bairros.[10]

Ao analisarmos o Estatuto da Cidade, o aspecto da participação da comunidade na definição das prioridades e diversas demandas da cidade é fundamental. No caso do município caxiense, a não contemplação desta prerrogativa, colocam em debate a redação final do Plano Diretor[11]. Apesar da participação de algumas organizações sociais[12], não se identificou relatórios ou diagnósticos acerca da realidade que compõe o município.

> As reuniões do Núcleo Gestor foram permeadas por diversas críticas ao processo de participação que destacavam: i) a ausência de mecanismos de participação descentralizada, de âmbito regional; ii) ausência de assessoria técnica para a realização da leitura comunitária e para a elaboração de

[10] Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos – Estudo de Caso: Município de Duque de Caxias, 2009, p. 5.

[11] As discussões e a elaboração do Plano Diretor Urbanístico do Município de Duque de Caxias ocorreram ao longo de 6 meses. Forma realizadas 14 reuniões programadas pelo Núcleo Gestor (responsável pela elaboração e apresentação do Plano Diretor à Câmara), mas, algumas não ocorreram por falta quórum. O Plano Diretor foi votado sem a presença da população, devidamente organizada, e sem acréscimo de emendas.

[12] Estas organizações foram: Associação de Arquitetos e Engenheiros (ADAE), Federação das Associações de Moradores e Algumas ONGs ambientalistas (MUB), A Universidade do Grande Rio e o Sindicato dos Petroleiros (SINDIPETRO).

> propostas; iii) a falta de empenho da Prefeitura no processo de mobilização da sociedade e na participação de reuniões do Núcleo Gestor e; iv) a ausência de acesso às informações e ao diagnósticos elaborados que pudessem subsidiar a fase de propostas.[13]

Embora o Estatuto da Cidade contemple a participação popular como uma ação primordial na elaboração dos planos diretores municipais, historicamente podemos perceber a dificuldade em visualizar tal atitude na prática. No Brasil, a partir dos anos 1970, algumas cidades tentaram, timidamente, aplicar a gestão participativa democrática. Lages e Boa Esperança no Estado de Santa Catarina, por exemplo, tiveram governos que apoiaram, neste período, a participação "organizada" da população na resolução de seus problemas. As prefeituras davam materiais e a população, por meio de mutirões, promoviam calçamento de ruas e construções diversas. (FERNANDES, 2004) Pouco mais de quatro décadas após essas primeiras tentativas, localidades como a maioria dos municípios da Baixada Fluminense, ainda não conseguiram investir efetivamente na elaboração de planos diretores que atendam à prerrogativa do Estatuto da Cidade (participação popular), conforme podemos observar no caso de Duque Caxias.

De acordo com Ferreira (2009),

> 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, p. 57)

Portanto, o *direito à cidade*, compreendido a partir da necessidade de diálogo entre Estado e sociedade, com o intuito de definir o que a população considera fundamental para que a cidade cumpra o seu papel é um grande desafio.

Considerações finais

Neste trabalho, procuramos analisar o processo de elaboração do Plano Diretor Municipal para Duque de Caxias, município situado na Baixada Fluminense, região Metropolitana da Cidade do Rio de Janeiro, enfatizando o aspecto da participação popular, não somente como estratégia instituída pelo Estatuto da Cidade, mas, também, como elemento fundamental para a definição do Plano Diretor. No primeiro momento, chamamos a atenção para as questões conceituais do Estatuto da Cidade, Plano Estratégico e Plano Diretor, com o intuito de delinear, a partir das discussões sobre o urbano, a cidade como um problema, especialmente em decorrência das transformações urbanas diante do processo de industrialização. O *direito à cidade*, de acordo com Lefebvre (2001), aparece na condição de direito à vida urbana, ou seja, direitos e acessos aos bens materiais e imateriais que a cidade pode e deve oferecer.

A Reforma Urbana, amplamente debatida, especialmente a partir da Carta Constitucional de1988,

[13] Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos – Estudo de Caso: Município de Duque de Caxias, 2009, p. 6.

consolidou-se em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade. Entretanto, apesar do Estatuto da Cidade ser fruto de movimentos da sociedade civil que "lutam pela reforma urbana", há dificuldades estruturais em se tratando da aplicação das prerrogativas expostas no documento em relação às regiões metropolitanas, conforme chamamos a atenção na primeira parte do artigo. Apresentamos, também, uma discussão sobre os termos "plano", "planejamento urbano" e "plano diretor", constando que dizem respeito ao aspecto da remodelação da cidade, embelezamento e melhor ocupação do solo. Na atualidade, especialmente com a implantação dos Planos Estratégicos, que se traduzem o projeto para a cidade, estão alicerçados entre a dinâmica social e econômica local e influências das forças políticas, conforme exposto por Castells e Borja (1996).

Em seguida, apresentamos uma análise do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal para o Município de Duque de Caxias (realizado em 2006), enfatizando o aspecto da participação popular. Ao observarmos a redação do Plano Diretor e os relatórios apresentados, em 2009, pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (estudo de caso sobre o município de Duque de Caxias), constatou-se que, apesar da participação de algumas organizações sociais, não foram apresentados relatórios ou diagnósticos com a realidade dos bairros do município. Somente àqueles que habitam, consumem, vivem na e para a cidade conseguem visualizar o que é necessário. Portanto, um projeto para a cidade, tendo em vista a participação popular, contemplado no Estatuto da Cidade, ainda está aquém da realidade, especialmente para localidades como o município de Duque de Caxias.

Referências

ARISTÓTELES. **Política**. Lisboa: Viga, 1998 (Livro I).

ARENDT, H. **A condição Humana**. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2007.

BECKER, H. S. A Escola de Chicago. **Mana**, v.2, n.2, 1996, p.177-188.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 45, jul. 1996.

FERNANDES, A. S. A. **Gestão Municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2004.

FERREIRA, Á. Algumas reflexões para ajudar a entender a produção desigual do espaço urbano em Duque de Caxias. In: NIMA – Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente. PUC-RJ/Petrobrás. 2009. Disponível em: http://www.nima.puc-rio.br/noticias/livro_duque_de_caxias.pdf . Acesso em: 12/03/2015.

FREIRE, A.; OLIVEIRA, L. L. (org.). Novas memórias do urbanismo carioca. Rio de Janeiro. FGV. 2008.

HAYEK, F. A. **Direito, Legislação e Liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política**. (Volume II – A Miragem da Justiça Social). São Paulo: Visão. 1985.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MONGIN, O. **A condição urbana: a cidade na era da globalização**. São Paulo: Estação Liberdade. 2009.

RECH, A. U. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. In: **Revista de Administração Pública**, vol.41, n.2, 2007. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000200005. Acesso em 19/04/2015.

REZENDE, V. Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, L. L. (org.). **Cidade: História e Desafios.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002. p. 256-281.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre a população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, n. 12, 2º sem. 2004. p. 9-25.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. UnB, 1999.

Recebido em 2015-08-09
Publicado em 2016-01-14