

**AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DO PLANO DIRETOR DUQUECAXIENSE:  
SUBSÍDIOS PARA A COMPREENSÃO DAS CIDADES (NÃO) RESILIENTES****EVALUATION OF CONFORMITY OF THE MASTER PLAN OF DUQUE DE CAXIAS:  
RESOURCE FOR UNDERSTANDING CITIES (NOT) RESILIENT.****Antonio Carlos da S. Oscar Júnior<sup>1</sup>****Resumo:**

Face à crescente necessidade de construção de cidades resilientes, ou seja, capazes de superar a crise e os desastres ambientais tão recorrentes hodiernamente, cabe ao plano diretor urbanístico e a política de zoneamento urbano papel decisivo na minimização de exposição da população aos riscos e desastres ambientais. Trata-se de um instrumento de grande importância na política de ordenamento e gestão territorial, o qual regulado por diretrizes do Ministério das Cidades deve seguir uma normatividade mínima de modo a garantir o desenvolvimento social e ambiental dos municípios. Partindo destes pressupostos é que se propôs uma análise do plano diretor de Duque de Caxias, buscando avaliar sua conformidade às resoluções federais pertinentes e se de fato promove a segurança e bem estar desta população face aos riscos e desastres ambientais, elementos que permitiram atestar que esse instrumento tem muito que avançar no município.

**Palavras-chave:** Estatuto das Cidades – Plano diretor – Riscos – Desastres Ambientais**Abstract:**

Given the increasing need for building resilient cities, ie, able to overcome the crisis and environmental disasters, rests with the master plan and zoning policy, decisive role in minimizing public exposure to environmental risks and disasters. It is an instrument of great importance in planning and land management policy, which following guidelines of the Ministry of Cities to ensure social and environmental development of the cities. Based on these assumptions is that was proposed an analysis of the proposed master plan of Duque de Caxias, seeking to assess their compliance with the relevant federal resolutions and, if it promotes the safety and well being of this population against the risks and environmental disasters, factors which enabled attest that this instrument has long way to go in the city.

**Keywords:** Master Plan – Risks – Environmental Disasters

---

<sup>1</sup> Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ, professor substituto do Departamento de Geografia Física da UERJ (DGF/IGEORG), professor e coordenador do curso de Licenciatura plena da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Duque de Caxias (FFLCDCC/FEUDUC). E-mail: [thony.oscar@gmail.com](mailto:thony.oscar@gmail.com)

## INTRODUÇÃO E PRESSUPOSTOS DO TRABALHO

Quando referimo-nos ao território, remetemos a um espaço sob o qual se desenrolam os processos sociais, devendo ser avaliado também a partir da inexorabilidade entre tempo e espaço, pensado a partir de um processo histórico de reprodução social, onde se projetam as formas de relações sociais (SOUZA, 2008). Pela diversidade de atores, tempos e processos, busca-se no ordenamento, uma forma de gerenciar e planejar seus múltiplos usos (SANTOS, 2005).

Em um primeiro momento o ordenamento do território surgiu com interesse claro à realização espacial da política econômica, com vista a solucionar os desequilíbrios regionais (FRADE, 1999). Com o interesse científico neste campo o ordenamento do território estendeu-se enquanto:

Fenômeno social: em que o ordenamento do território se refere ao modo como o território está organizado, em diversas escalas, às suas causas e problemas; Técnica: como estudo de um território para identificação das necessidades e potencialidades com vista a definir um plano de ação; e Ciência interdisciplinar: que estuda a organização e o desenvolvimento do território a várias escalas: local, regional, nacional e supranacional. (SILVA, 2001 apud PAPUDO, 2007).

A partir daí o conceito passa a ser tratado enquanto um processo que objetiva a disposição no espaço e no tempo da sociedade e suas atividades, bem como dos meios de reprodução social, numa visão prospectiva e dinâmica, tendo em conta as condicionantes naturais, humanas e econômicas (MERLIN *et al*, 1996). Trata-se de uma busca de integração e racionalização da organização do espaço biogeofísico, considerando suas potencialidades e capacidades e, valorizando o conhecimento técnico e científico para o uso e a transformação do território, numa perspectiva adaptativa em função das necessidades da população (COSTA LOBO *et al.*, 1990).

Neste contexto, o ordenamento do território procura reconhecer as condições de equilíbrio dinâmico na estrutura de suporte e cobertura tendo em conta aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos, no sentido de entendê-las como informações prévias ao processo de planejamento do território. Colaborar-se-á, a partir desse conhecimento gerado, para a escolha de uma forma mais adequada de se organizar seu uso e a ocupação, dentre diversas alternativas (PUJADAS *et al.*, 1998).

Desta forma concorda-se com Oliveira *et al.* (2011) no fato de que o ordenamento territorial seja a aplicação espacial de todas as políticas públicas, e, portanto, decisões dos agentes públicos nas esferas econômico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão eficiente das atividades humanas. Desta forma, o ordenamento territorial é tanto uma ferramenta do planejamento, quanto uma política pública capaz de equacionar os problemas oriundos das metamorfoses do Estado no trato do território (BRASIL, 2006).

Cabe, portanto aos instrumentos de ordenamento do território (zoneamento ecológico-econômico, plano diretor metropolitano, estudo de impacto de vizinhança, sistema orçamentário e o plano diretor municipal) a arbitragem de conflitos, do uso dos recursos naturais e da forma de ocupação do suporte biogeofísico, com intuito do desenvolvimento pleno da sociedade, sem, contudo degradar o ambiente. Segundo Sternberg esses instrumentos devem traduzir-se em

Um plano de coexistência para o binômio homem/meio que deve ter entre seus objetivos o de proteger os processos da Natureza contra as investidas do homem, e este contra as agressões daquela. (STERNBERG, 1985:15).

Especificamente, quanto ao plano diretor municipal, enfoque deste artigo, trata-se de uma lei municipal, regulamentada por legislação federal, que objetiva ser o instrumento básico da política municipal de expansão urbana, com intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (BRASIL, 1988: artigo 182). É um instrumento político que deve necessariamente ser transparente e democrático, com o objetivo de tornar público e acessível às diretrizes e prioridades do crescimento urbano (BRAGA, 1995).

Essas características atuais do Plano Diretor se devem a lei conhecida como Estatuto das Cidades, que segundo Maricato (2010) é uma resposta às reivindicações do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reuniu diversos atores sociais em prol da reformulação das diretrizes de desenvolvimento urbano. Esta lei passou a regulamentar as exigências constitucionais, estabelecendo instrumentos urbanos, tributários e jurídicos para a gestão e planejamento municipal, além de normatizar as diversas formas de uso e gestão do solo urbano e do município como um todo.

Importante a ser destacado é que os planos diretores não são uma novidade institucional, são previstos desde 1930, no caso de Duque de Caxias desde 1973, porém a normatização dada por este Estatuto rompe com o caráter puramente tecnocrático de

planejamento e gestão, na medida em que inclui instrumentos que visam regular os conflitos de interesses e reverter as desigualdades sociais de forma a garantir o direito à cidade.

Para cumprir os objetivos citados acima se inclui como mecanismo fundamental a participação democrática dos diversos agentes sociais nos processos de gestão e planejamento, além de atribuir ao ente municipal a incumbência de legislar sobre a política urbana de modo a ordenar o desenvolvimento da função social da cidade e desenvolver o bem-estar de seus habitantes.

Segundo a NBR 12267/1992, norma que estabelece orientações para elaboração do plano diretor, este é definido como o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano. Trata-se de um recurso que norteia a ação dos atores públicos e privados, objetivando a orientação das ações institucionais relativas à distribuição da população e das atividades urbanas no território.

Para cumprir sua função o plano diretor, segundo a constituição federal, deve abranger como exigências fundamentais para o desenvolvimento urbano, a habitação, o saneamento básico e os transportes urbanos (BRASIL, 1988: artigo 21, XX) e recentemente o mapeamento das condições geofísicas do terreno (lei federal 12.608 de 10 de Abril de 2012). Além disso, visando o ordenamento da cidade, exigências como o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988: artigo 30, VIII) também devem estar presentes no escopo do plano diretor.

Dentre os diversos mecanismos que pode conter no plano diretor, destaque deve se dado ao zoneamento que objetiva ordenar, concretamente, o uso do solo urbano, repartindo-o em diferentes áreas, tendo como diretriz a destinação de uso e ocupação do solo (BRASIL, 2001). Assim o zoneamento urbano consiste na disciplina condicionadora do uso da propriedade imobiliária mediante a delimitação de áreas categorizadas em vista das utilizações urbanas nelas admitidas (MELLO, 1999).

A partir destas características observa-se conforme Rezende *et al.* (2007: 259), avaliando as diretrizes do estudo das cidades, que: “o plano diretor é um instrumento de ordenamento das relações sociais sobre o espaço de todo o território de um município”, mas conforme essa mesma lei deve-se garantir o bem estar dos habitantes, portanto a compreensão dos processos físico-naturais é fundamental, o que de fato só está ocorrendo a partir de 2012 em função da proeminência do desastres ambientais.

Além disso, apesar de ser um instrumento que prioriza o desenvolvimento urbano, conforme aponta Leite (1991), é fundamental, para um bom processo de ordenamento, que o

município seja considerado como um todo e não apenas sua área urbana, com isso permite-se avaliar o plano diretor como um instrumento que potencialmente ultrapasse os limites urbanos e se desdobre no território como um todo, daí sua importância.

No Brasil, o município corresponde à menor unidade político-administrativa do território, tratando-se de bom laboratório de estudo para o campo do ordenamento territorial. Já para a análise ambiental na perspectiva sistêmica, a bacia hidrográfica é reconhecidamente, a escala de análise ideal. Contudo, quando se propõe uma leitura do campo ambiental à luz de processos que perpassam o campo político, o município, por certa autonomia e “independência” político-administrativa, emerge como escala interessante de análise e prática para tal ordenamento.

Nesta perspectiva de destaque ao menor ente federado, o plano diretor municipal deve ser visto como importante instrumento de ordenamento territorial. Ele foi previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto das Cidades, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, tornando o plano diretor, segundo seu artigo 41, obrigatório aos municípios: com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal<sup>2</sup>;

- a. integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- b. inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

Avaliando a experiência paulista no período em que este instrumento já era obrigatório no estado, ainda denominado como plano diretor de desenvolvimento integrado – PDDI, Braga (1995) aponta os dois pontos essenciais que levaram este instrumento ao fracasso naquele estado.

Segundo o autor, a obrigatoriedade da elaboração não conscientiza os agentes públicos da importância do instrumento ao planejamento, encarando-o na maioria das vezes como uma mera formalidade, e não o resultado de um processo de planejamento territorial com

---

<sup>2</sup> A saber, os instrumentos mencionados no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal são: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; 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.

delineamento de cenários futuros a serem construídos. Ou seja, trata-se de uma exigência burocrática inútil, que apenas facilita a obtenção de recursos públicos.

Ainda segundo o Braga (1995), a elaboração do plano diretor, na maioria das vezes, é capitaneada por empresas de consultoria e equipes estranhas à administração pública local, transformando-o num instrumento que não reflete as necessidades do local e/ou tende a se tornar inviável técnica e politicamente.

Apesar destas considerações remeterem ao caso paulistano, o padrão de elaboração de planos diretores no Brasil após a lei de 2001 foi o mesmo para as demais municipalidades. Produz-se, portanto planos diretores em larga escala, os quais contemplam muito pouco as particularidades de cada município e tem pouca aderência às políticas de governo.

No âmbito da gestão de riscos e desastres, a resolução nº 35 de 01 de julho de 2005 do ministério das cidades cita a necessidade do mapeamento das áreas de risco à inundação e deslizamento. Contudo, é depois das recorrentes situações de crise em todo o Brasil, em especial, a tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2012 que, através da lei federal nº 12.608 de 10 de abril de 2012, este item é incluído diretamente no texto do Estatuto das Cidades. Assim, os planos diretores municipais elaborados anteriormente muito raramente contam com este tipo de estudo para regulamentar o uso e ocupação do território.

O município de Duque de Caxias é um exemplo dos problemas referidos quanto à elaboração do plano diretor municipal. Segundo entrevista com técnicos da Subsecretaria de Urbanismo, o instrumento foi elaborado por uma empresa de consultoria, Fundação Dom Cintra, que teve total liberdade do governo para elaboração do estudo e, em contrapartida, forneceu oportunidades limitadas para a participação ativa do corpo técnico especializado da prefeitura e da população em sua elaboração. Como resultado, atualmente este é um instrumento, meramente burocrático, incompleto e inadequado para a gestão e planejamento municipal, fazendo com que o corpo técnico utilize parâmetros urbanísticos e de zoneamento ultrapassados (decretos nº4590 de 2005 e decreto nº 841 de 1973, respectivamente), já que não existe lei complementar para regulamentação destes mecanismos para o plano diretor de 2006.

Além disso, foi excluída do escopo do projeto, a compreensão das dinâmicas físico-ambientais presentes no município, tal como, a compreensão da geomorfologia local ou mapeamento das áreas de deslizamentos, enchentes e inundações.

Com base no referencial previamente discutido, a hipótese deste artigo é a de que o plano diretor municipal de Duque de Caxias expõe a população aos riscos ambientais

decorrentes de eventos pluviométricos intensos, tão característicos da região em que o município se localiza, visto que desconsidera a realidade geoambiental do território municipal. Desta forma, o objetivo deste artigo é a avaliação da eficácia das diretrizes de ordenamento territorial do plano diretor de Duque de Caxias na gestão dos riscos ambientais, em especial aqueles de natureza atmosférica.

## O OBJETO DE ESTUDO

O município de Duque de Caxias (figura 01), qualquer que seja o parâmetro de definição, se localiza em uma área conhecida como Baixada Fluminense. Qualquer que seja o parâmetro porque Baixada Fluminense refere-se a uma região que não existe enquanto unidade administrativa oficial na estrutura de governo do estado do Rio de Janeiro, nem como microrregião para o IBGE.

Refere-se a uma região ainda contraditória quanto aos seus limites, existindo dois enfoques delimitadores desta. O primeiro, político-institucional, utilizado no planejamento e as ações de governo, se refere à delimitação realizada em 2005 pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada e Região Metropolitana (SEDEBREM) que considerava como Baixada Fluminense os municípios: Belford Roxo, **Duque de Caxias**, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

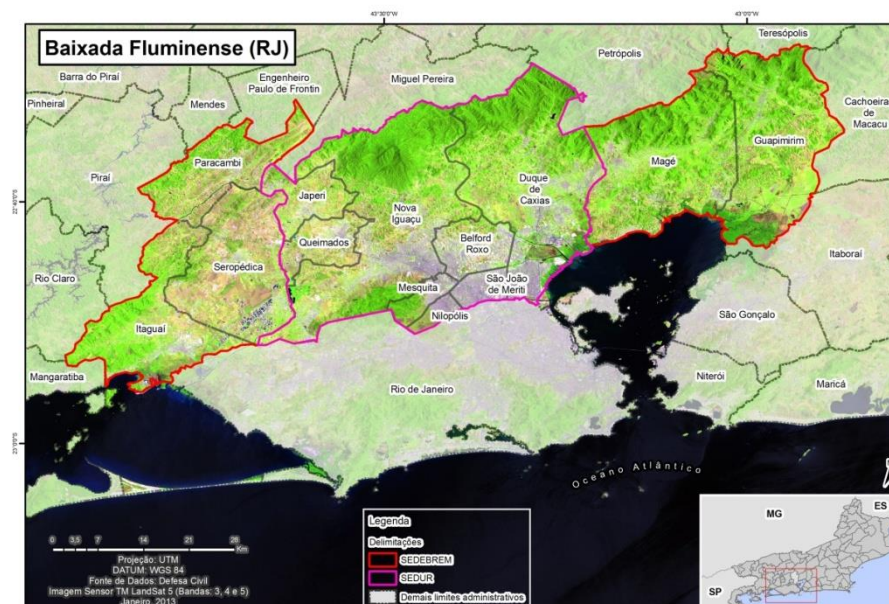


Figura 1: Mapa de localização da área de estudo. Fonte de dados: IBGE, SEDEBREM e SEDUR – elaborado pelo autor.

Já o enfoque histórico-cultural, adotado oficialmente até o início de 1990, conforme o Programa de Ação Integrada da Baixada Fluminense (PAI), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDUR), refere-se à história da conquista, ocupação e evolução social e econômica de parte da Baixada da Guanabara, isto é, da periferia da cidade do Rio de Janeiro, constituída pelos municípios desmembrados de Nova Iguaçu. Nesta delimitação compõem a Baixada Fluminense os municípios de Belford Roxo, **Duque de Caxias**, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti.

Dependendo do critério que se utilize para delimita-la, alterações no contingente populacional desta região ocorrerão, contudo, estima-se minimamente 3.138.090 habitantes (IBGE, 2010), aproximadamente 17% da população do estado, distribuídas em vastas áreas de baixada e com fortes estigmas sociais.

Trata-se de uma região que por localizar-se na periferia imediata da metrópole carioca e inserida na região metropolitana do Rio de Janeiro, passou por rápida requalificação espacial. Em um primeiro momento atraiu elevado número de pessoas oriundas do núcleo metropolitano – principalmente os desalojados pela política “*bota abaixo*” do prefeito Pereira Passos e de fluxos migratórios externos. Esta população em sua grande maioria não contava com recursos financeiros para se instalarem em áreas com infraestrutura adequada, encontrando na Baixada Fluminense, carente em infraestrutura, o equacionamento para o problema de alojamento.

Em 1938 o município do Rio de Janeiro regulamenta sua zona industrial, restringindo a instalação de indústrias pesadas no centro e na zona sul, fazendo com que estas ocupem as porções periféricas: Bonsucesso, Penha, Olaria, entre outros, próximos aos limites com os municípios da Baixada Fluminense. Este instrumento legal favoreceu, portanto o desenvolvimento industrial nestes municípios, em especial de Duque de Caxias, emancipado em 1943 pelo Decreto Estadual nº 1.055, que a partir de 1942 com a instalação da Fabrica Nacional de Motores desenvolve seu polo industrial, consubstanciado com a instalação da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC-PETROBRAS) e Fábrica de Borracha (FABOR).

A partir do surto industrial promove-se a requalificação do espaço e das dinâmicas locais, revertendo sua situação de “cidade dormitório” e promovendo adensamento da população. Conforme se observa nos dados populacionais do IBGE (tabela 1), ocorre um aumento demográfico significativo no município de Duque de Caxias a partir de 1960, e, sobretudo o adensamento desta população no seu primeiro distrito.



Contudo, reflexo da gênese da ocupação em um espaço carente de infraestrutura, seja ela sanitária ou dos demais serviços públicos, esse crescimento demográfico intensificou a não inserção desta população na urbanidade. Conforme apontam os dados da Fundação João Pinheiro – FJP (gráfico 1), grande parte dos municípios da Baixada Fluminense apresentam mais de 40% dos seus domicílios com alguma carência em infraestrutura urbana (serviço de saneamento, distribuição de água e iluminação).

Duque de Caxias	1940*	1960	1970	1980	1991	2000	2010
	100.000	241.026	431.397	575.830	667.821	775.456	855.046
1º Distrito: Centro	-	-	256.723 (59,5%)	306.243 (53,18%)	326,976 (48,96%)	338.542 (43,65%)	341.762 (39,97%)
2º Distrito: Campos Elísios	-	-	104.620 (24,25%)	163,093 (28,32%)	198,523 (29,72%)	243.767 (31,43%)	290.762 (34%)
3º Distrito: Imbariê	-	-	42.360 (9,8%)	72.000 (12,5%)	101.725 (15,23%)	140.246 (18,08%)	161.853 (18,93%)
4º Distrito: Xerém	-	-	27.694 (6,4%)	34.478 (5,9%)	40.597 (6%)	52.901 (6%)	61.129 (7,15%)

Tabela 1: Evolução da população de Duque de Caxias entre 1940\* (quando ainda era o 8º distrito de Nova Iguaçu) até 2010. Fonte de dados: IBGE E PMDC - elaborado pelo autor.

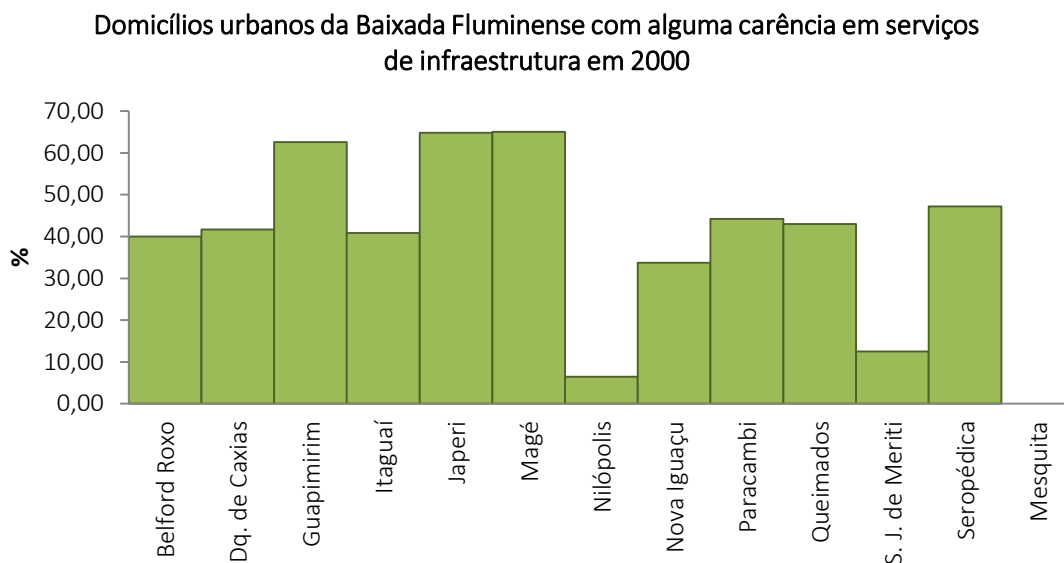


Gráfico 1: Percentual de municípios urbanos carentes em serviços de infraestrutura em 2000. Fonte de dados: FJP - elaborado pelo autor. (Sem informações para Mesquita).

O município de Duque de Caxias, segundo dados do IBGE, ocupa a posição de 18ª município brasileiro com maior produto interno bruto, posição impulsionada pelo recebimento de royalties de petróleo, que, contudo não promoveu o mesmo efeito no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que no mesmo ano, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), esteve em 1574º lugar, ou ainda na 2ª posição de pior saneamento básico do Brasil (Instituto Trata Brasil, 2008). Dados que demonstram a diacronia entre crescimento econômico e desenvolvimento social.

Esse modelo de crescimento ao longo da segunda metade do século XX atribui ao território um uso intenso e mal planejado, que em sua maior parte consolidou-se sem amparo em infraestrutura básica, demonstra a consolidação de expressões sócio-territoriais que atrelam estes municípios da Baixada à condição de “periferia da periferia” (SANTOS DE SOUZA, 2002), onde se flexibiliza a ocupação de terrenos de solos hidromórficos, íngremes e de planícies de inundação sem as intervenções necessárias.

Corroborando ainda esta discussão, um estudo elaborado pelo Instituto Pereira Passos (IPP) em 2008, constatou que os municípios da Baixada Fluminense apresentam uma proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza superior as regiões administrativas que abrangem as grandes favelas cariocas, indicando a falta de acesso à renda digna por esta população. Segundo o estudo:

Quando comparamos as regiões administrativas que abrangem as grandes favelas cariocas (Rocinha, Jacarezinho, Maré e Complexo do Alemão) com os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro verificamos que, de acordo com dados do Censo 2000, a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza nessas favelas é geralmente inferior à proporção encontrada nos municípios da Baixada Fluminense e nos municípios mais periféricos. (IPP, 2008:22).

É para reverter esses problemas territoriais e sociais oriundos do processo de urbanização que o plano diretor foi idealizado, um instrumento com alto potencial de contribuir para o desenvolvimento social, econômico e territorial da área de estudo, porém que na prática se demonstra como um instrumento inadequado aos problemas municipais.

### O PLANO DIRETOR DE DUQUE DE CAXIAS E A NORMATIVIDADE TÉCNICA FEDERAL

O Plano Diretor Municipal de Duque de Caxias, lei complementar nº 01 de 31 de outubro de 2006, aprovado com ampla maioria da câmara de vereadores municipal, foi elaborado em resposta a exigência do Ministério das Cidades com vistas a orientar a expansão urbana, gerir conflitos e tornar pública as diretrizes da administração municipal.

Em entrevista com os técnicos da subsecretaria de urbanismo do município, foi possível constatar que apesar do plano diretor ter sido aprovado por lei e com ampla maioria na câmara<sup>3</sup>, este não é o norte legal do município para regulação da política urbana e territorial local e tão pouco orçamentária.

Tal como Santos Júnior *et al.* (2011) analisando os planos diretores municipais brasileiros, constata-se também em Duque de Caxias debilidades e deficiências de natureza técnica para implementação do plano diretor, sobretudo pela ausência de um diagnóstico que permitisse selecionar/avaliar aqueles mecanismos do Estatuto das Cidades mais pertinentes à realidade local, que favoreceu a incorporação daqueles mecanismos citados pelo Estatuto, contudo sem uma transposição prática ou adaptação à realidade do município.

Como resultado da falta desta análise prévia, constata-se que os mecanismos incorporados pelo plano diretor não são autoaplicáveis e não possui regulamentação complementar, tal como a Outorga Onerosa, que não apresenta uma equação para o seu cálculo do coeficiente de aproveitamento, ou ainda o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV),

---

<sup>3</sup> Apesar de apenas um vereador participar do processo de discussão do Plano Diretor

que apesar de definido no plano diretor, só muito recentemente tornou-se exigência em função da intervenção do Ministério Público, mas que ainda não tem um escopo de conteúdo bem definido e a designação de um setor competente para sua avaliação.

Outro exemplo dos problemas gerados pela seleção quase aleatória dos mecanismos é no que diz respeito ao IPTU progressivo no tempo, mecanismo que merece atenção devido às possibilidades da justa distribuição do ônus da urbanização, mas que da forma como está redigido na lei do plano diretor cabe disputa judicial, já que consta a possibilidade de isenção à tributação progressiva como benefício compensatório, e no Estatuto da Cidade é vetada quaisquer isenção à tributação progressiva. Além disso, quanto às orientações para a operação urbana consorciada e cobrança de outorga onerosa do direito de construir, o plano define o executivo, e não o legislativo, conforme indica o Estatuto das Cidades, para regulamentar os instrumentos, outro exemplo de controvérsia coma a legislação federal.

Regulamentando a elaboração desta ferramenta temos: a Norma Brasileira – NBR 12267 de abril de 1992, também conhecida como Normas para a elaboração do Plano Diretor, a qual, apesar de anterior ao Estatuto das Cidades, mostra-se coerente com esta lei na medida em que dá ênfase e define a função social da cidade e da propriedade urbana; a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, elaborada pelo Ministério das Cidades, que normatiza a elaboração do plano diretor de modo a garantir que este instrumento seja fruto da articulação do poder público e da sociedade civil em todas as etapas do processo, permitindo através da normatização da realização de audiências, fóruns e chamadas públicas que este seja participativo e democrático; e a Resolução nº 34, de 01 de julho 2005, responsável por orientar e recomendar os requisitos mínimos do plano diretor. Recursos que permitem avaliar o nível de conformidade legal do instrumento em termos de conteúdo.

A primeira grande deficiência do plano diretor duquecaxiense, é a ausência de uma fase de caracterização, diagnóstico e prognóstico municipal, que permitiria compreender as dinâmicas municipais e conhecer seu território. A ausência destes itens fere a NBR 12267 e na resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades, colocando em dúvida se o instrumento respeita as especificidades regionais e locais para intervenção.

Os objetivos presentes no plano diretor atendem parcialmente as orientações técnicas pertinentes, isto porque o documento deixa clara a necessidade do estabelecimento da função social da propriedade e da gestão democrática, contudo não deixa claro como os mecanismos selecionados responderão a estas exigências. Já as políticas setoriais são muito especializadas,

muito raramente buscando complementação com as demais e não estabelecendo as formas de atuação no território.

Outra deficiência do plano diretor municipal referente à política setorial é a omissão a respeito da estrutura administrativa e o campo de ação de cada órgão (secretaria). Isto favorece a permanência de uma prática histórica municipal de reorganização de secretarias conforme a troca de governos.

Como exemplo destas reorganizações estruturais que passa a administração local cita-se o órgão competente pelo urbanismo, que durante o governo do senhor Prefeito Washington Reis (2005-2008) foi elevado à categoria de Secretária, já do senhor José Camilo Zito (2009-2012) fundiu-se com a Secretaria de Obras, sendo rebaixando a um departamento e na atual gestão do Senhor Alexandre Cardoso (2012), o urbanismo transformou-se em subsecretaria da Secretaria de Planejamento, Habitação e Urbanismo. Estas constantes reorganizações dificultam o caráter contínuo de gestão municipal, bem como das políticas públicas, refletindo-se inclusive numa desorganização do setor técnico e conseqüentemente numa atuação precária, além da perda de identidade das competências de cada setor, departamento e secretaria.

Do ponto de vista técnico, com a leitura da lei é possível constatar uma insuficiências no que se refere à definição de parâmetros urbanísticos, demarcação dos instrumentos no território e definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos. E mesmo quando estipulados, os prazos não foram respeitados, como no caso dos grupos de trabalho que não foram estruturados e até hoje não apresentaram resultados fundamentais à política de ordenamento territorial, como a revisão do abairramento ou da infraestrutura viária municipal, por exemplo.

Segundo o inciso V do Art. 3º da Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades, cada porção do território municipal deve ter definida a função social da propriedade, além disso, toda a área do município deverá ter sua destinação identificada nos mapas, assim como a descrição de perímetros de zonas e os mecanismos que irão vigorar nestas. A resolução define, ainda, que toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município deverá ser consolidada no plano diretor.

No caso de Duque de Caxias estes pré-requisitos são falhos, uma vez que essa delimitação apesar de existente é inaplicável, já que o macrozoneamento proposto é muito genérico e não tem uma delimitação precisa, o que em termos práticos inviabiliza sua implementação. Além disso, os “mapas” do plano diretor não apresentam um sistema de coordenadas cartográficas, inviabilizando uma espacialização precisa do documento.

Segundo Santos Júnior *et al.* (2011) muitas podem ser as razões que justificam o não cumprimento destas etapas, entre elas: a baixa capacidade institucional e técnica dos municípios e o reduzido tempo para o processo de elaboração do Plano Diretor.

No que diz respeito ao primeiro, a estrutura técnica municipal é deficiente. Os recursos de trabalho são limitados e os técnicos tem à sua disposição equipamentos inadequados para colocar em prática as políticas municipais, haja vista o material de consulta (figuras 2a e 2b) do zoneamento municipal para confecção das certidões de zoneamento. Essa situação serve de confirmação que, ao contrario das outras municipalidades, Duque de Caxias ainda não aderiu ao geoprocessamento como ferramenta de trabalho e para o ordenamento, gestão e planejamento territorial.

Além disso, a partir dos relatórios entregues pela Fundação Dom Cintra, o plano diretor duquecaxiense começou a ser discutido em março de 2006, a metodologia foi aprovada em reunião do colegiado no dia 14 de agosto de 2006 e a minuta do plano diretor aprovada pela câmara dos vereadores em outubro de 2006. Ou seja, em tempo recorde, a prefeitura de Duque de Caxias e a empresa de consultoria realizaram um trabalho que o Ministério das Cidades estimou para 5 anos<sup>4</sup> e ainda adiou mais 2 anos.

No que diz respeito ao processo participativo, ele foi desenvolvido através de três eixos: 1 reunião para capacitação dos multiplicadores do Plano Diretor, objetivando que estes replicassem o conhecimento aos seus segmentos sociais; 2 dias de seminários temáticos; 1 dia de Fórum Popular e 1 dia de audiência pública. O primeiro eixo se deu a partir da identificação de lideranças municipais que foram capacitadas e serviram como elementos de ligação entre o núcleo gestor do plano diretor e os demais cidadãos. Posteriormente, esses indivíduos foram os responsáveis pela divulgação do Plano Diretor municipal, sem qualquer acompanhamento técnico da consultoria ou da prefeitura.

---

<sup>4</sup> Tomando como referencia o prazo limite estabelecido pelo Estatuto das Cidades para os municípios aprovarem seus planos diretores.



Figuras 2a e 2b: Material utilizado pelo setor técnico da Coordenadoria de Parcelamento e Uso do Solo.  
Fonte: Acervo do autor.

O segundo eixo foi dividido em três blocos, onde no primeiro bloco houve palestra de capacitação/sensibilização proferidas por convidado externo. No segundo bloco houve a apresentação dos resultados da leitura técnica de dados secundários, através de palestras, para suscitar questões fundamentais e estimular o debate dos objetivos estratégicos do Plano Diretor.

Apenas no terceiro bloco foram fomentados os debates com os atores sociais presentes, porém não foi objeto deste debate temas essenciais como: os parâmetros utilizados no zoneamento municipal ou na definição de terreno não utilizado ou subutilizado, gestão dos riscos e as políticas habitacionais e de remanejamento habitacional. Além disso, no encontro foram distribuídos manuais de bons modos<sup>5</sup> para organizar a conversa, mas que de fato intimida a exposição de opiniões em contrário.

Finalmente o fórum e as audiências públicas<sup>6</sup>, última etapa do processo participativo, colocou pela primeira vez para apreciação pública o projeto de lei do plano diretor.

Esta metodologia para tornar o plano diretor duquecaxiense participativo está representada na figura 3, demonstrando que teoricamente para elaboração do instrumento houve o favorecimento da participação dos atores sociais. Contudo, quando há um detalhamento da forma como ocorreram, observa-se que a participação ativa da sociedade foi cerceada por extensivas apresentações técnicas e operacionais e mecanismos que diminuiriam o

<sup>5</sup> A consultoria elaborou manuais de orientação para o bom diálogo entre os participantes, indicando como se comportar nas sessões de discussão do plano diretor.

<sup>6</sup> Segundo as atas da reunião compareceram nas 4 audiências públicas, realizadas no mesmo dia, o total de 13 pessoas.

confronto de diferentes pontos de vista, demonstrando a permanência de um perfil tecnocrático na elaboração do plano diretor mesmo após o Estatuto das Cidades.

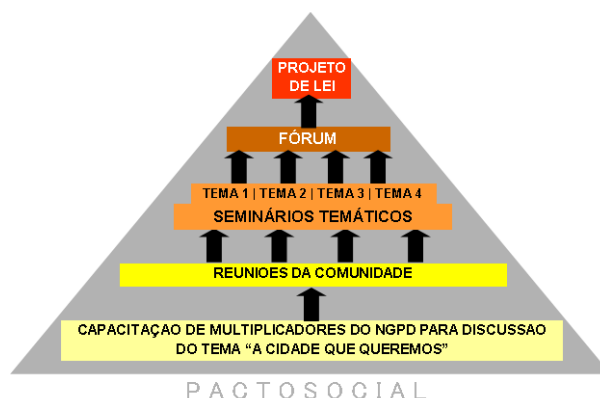


Figura 3: Estrutura da metodologia de gestão democrática para elaboração do plano diretor de Duque de Caxias. Fonte: Fundação Dom Cintra - Relatório da Metodologia do plano diretor, abril de 2006.

Cabe ressaltar, ainda, que as convocações públicas, de acordo com os relatórios de atividades da empresa de consultoria, não atenderam as normas da resolução nº 25 de 2005 do Conselho Nacional das Cidades, que exigia ampla divulgação através de jornais, carros de som, além de reuniões descentralizadas e em todos os bairros. De fato as reuniões foram mal divulgadas e todas centralizadas na câmara de vereadores de Duque de Caxias durante os 3 dias e com participação de pouco mais de 60 pessoas.

O processo de elaboração do plano diretor ficou restrito às 14 reuniões do Núcleo Gestor do Plano Diretor, que com vários conflitos internos<sup>7</sup>, aprovou a metodologia de trabalho apenas em 14/08/2006, fazendo com que o processo de apresentasse:

- a) ausência de mecanismos de participação descentralizada;
- b) ausência de assessoria técnica para a realização da leitura comunitária e para elaboração de pospostas;
- c) omissão da Prefeitura nos mecanismos de mobilização da sociedade e na participação das reuniões do Núcleo Gestor e demais espaços de participação pública;

<sup>7</sup> Segundo as atas das reuniões dificilmente existia quórum mínimo para realização das deliberações, além disso, críticas a metodologia proposta foram ignoradas, tal como propostas de revogação do prazo e revisão da metodologia de trabalho, sobretudo por imposição do então Secretário de Urbanismo que demandava urgência na elaboração do material.



- d) ausência de diagnósticos e acesso às informações elaboradas que pudessem subsidiar a fase de pospostas;

Constata-se a partir destes itens, que os espaços de participação serviram muito mais para a apresentação da posposta técnica do que para uma problematização do município pelos atores sociais para a construção de medidas para redução de conflitos. Desse modo, não houve a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano conforme o ensejo do Estatuto da Cidade.

Exemplo da pouca aderência da população no plano diretor é a ausência neste de mecanismos de participação popular como a realização de plebiscitos e consultas públicas de outra natureza, ou então a pouca voz dada ao Conselho da Cidade (CONCIDADE) no âmbito da gestão urbana, que pode ser constatado pelo desconhecimento de alterações feitas no plano diretor em 2007, que foi encaminhado pelo então prefeito diretamente à câmara dos vereadores, sem avaliação do conselho, o que fere a lei plano diretor e o Estatuto da Cidade.

#### **O PLANO DIRETOR DE DUQUE DE CAXIAS: FERRAMENTA DE GESTÃO DOS RISCOS?**

Frente à perspectiva citada, fez-se necessário para o objetivo deste estudo a elaboração de um indicador que permitisse a identificação daquelas áreas do sistema territorial de Duque de Caxias que se encontram potencialmente no caos, ou seja, com elevado risco de sofrer com impactos gerados pelos fenômenos atmosféricos, sobretudo a chuva. Neste caso, optou-se pela adaptação da proposta metodológica de Alves (2009) tomando como referência também a metodologia de Ross (1994) para identificação da fragilidade ambiental.

A partir de ambas as referências, construiu-se um indicador que contempla as características geomorfológicas (declividade das vertentes, distancia dos cursos d'água, altimetria) determinantes para a ocorrência de enchentes e inundações, bem como movimentação gravitacional de massa. Ademais aspectos da infraestrutura municipal (criticidade no acesso a esgotamento sanitário) e áreas que já sofreram com impactos desse tipo foram consideradas (informações da defesa civil municipal), equacionados através do geoprocessamento.

A figura 4 demonstra o resultado da comparação entre o Índice de Vulnerabilidade do Sistema Territorial, proposto neste estudo, e aquelas zonas destinadas a ocupação preferencial, que segundo o plano diretor tem como objetivo estimular o assentamento de pessoas, e que tem quase 80% de sua área em situação de forte e muito forte vulnerabilidade.

A decisão da política da administração municipal de estimular a ocupação desta porção do território permite a constatação de que a prefeitura municipal de Duque de Caxias está promovendo uma política cujo resultado é a exposição da população aos riscos e aos desastres ambientais, o que confirma a ineficácia do plano diretor como instrumento preocupado com a gestão dos riscos ambientais, e o desinteresse da administração com a temática.

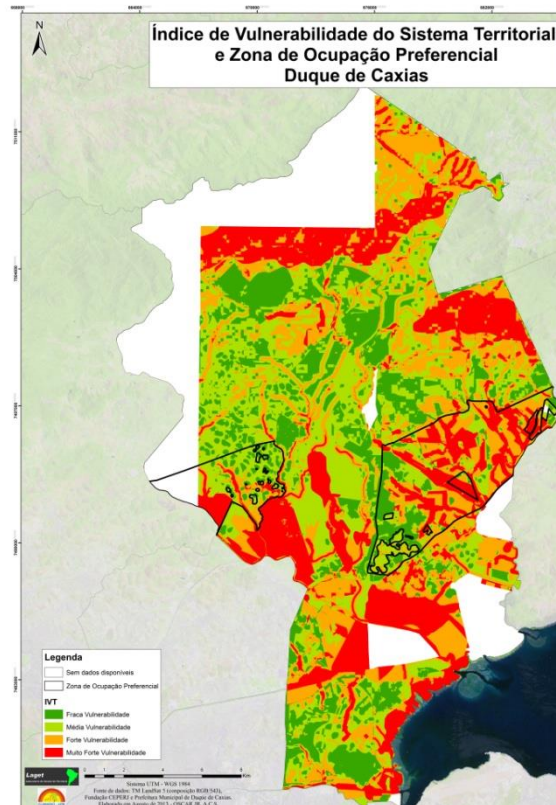


Figura 4: Zona de Ocupação Preferencial e vulnerabilidade do sistema territorial de Duque de Caxias – elaborado pelo autor.

Além de sujeitas ao risco, segundo avaliação de Oliveira *et al.* (2011) esta zona de ocupação preferencial corresponde, não coincidentemente, a áreas que contemplam problemas crônicos de saneamento básico, distância dos centros de emprego, dos serviços e dos equipamentos públicos, o que significa a possibilidade de acentuação da segregação do espaço urbano duquecaxiense, não sendo compatível, portanto, com a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização e a função social da cidade defendida pelo Estatuto das Cidades. Já no caso do distrito de Xerém, a área abrangida pela zona compreende espaços com

características de ocupação rural e extrativismo de areia, também com limitações na infraestrutura de saneamento básico e serviços públicos.

Assim, desfavorece-se a construção de uma resiliência do território de Duque de Caxias, visto que as políticas de ordenamento e gestão territorial não são eficazes na gestão dos riscos ambientais e direcionam sua população à ocupar áreas de riscos. Para Folke (2006) o termo resiliência significa a capacidade de absorver impactos e se manter em interação, sem a ocorrência de descontinuidades, uma habilidade do sistema em retornar a condições anteriores ao impacto. Contudo, como salienta Mendonça (2011), em boa parte das ocorrências desastrosas atuais, as situações pré-evento não devem ser recompostas, pois refletem contexto de extrema exclusão, injustiça e degradação. Por isso, servem-nos com mais eficiência as políticas públicas pré-eventos (desastre) – que deveriam conter no plano diretor - que aquelas pós-evento (desastre) que se multiplicam no Brasil em virtude de uma lacuna histórica na prática do planejamento.

## CONCLUSÃO

Segundo o artigo 3º do Plano Diretor Urbanístico de Duque de Caxias cabe a ele “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”. Contudo, como demonstrado, por negligência das etapas de diagnóstico e prognóstico do município, privilegiando os atributos econômicos em detrimento da dinâmica de paisagens e o desenvolvimento local, formula-se uma política pública deficitária e ineficaz em vários aspectos, sobretudo na gestão dos riscos ambientais. Colocando-a num baixo nível de conformidade frente às orientações normativas federais e diminuindo a resiliência municipal, ou seja, sua capacidade de lidar com os desastres e riscos ambientais.

Não o bastante, propõe um zoneamento que direciona a expansão do espaço habitado de Duque de Caxias para áreas carentes em infraestrutura e com elevado grau de vulnerabilidade aos eventos climáticos. Desta forma foi possível constatar a hipótese deste estudo, que de fato o plano diretor municipal de Duque de Caxias – a política de ordenamento territorial a nível municipal - expõe a população aos riscos ambientais, não contemplando nenhuma diretriz que favorecesse a gestão destes riscos.

E como a política urbana não foi o resultado de um processo participativo e democrático, permite-se dizer que é o poder público municipal um dos grandes responsáveis pela exposição de sua população ao risco e aos desastres de natureza climatológica. Isso ocorre afinal, ao invés de se preocupar com pontos que o Estatuto das cidades julga como fundamental esta política no município esta diretamente relacionada à de viabilização da ocupação industrial e habitacional do novo eixo de desenvolvimento, o arco metropolitano, que cortará o município, pouco se preocupando com as especificidades locais e a articulação regional do município, em outros termos que não seja o econômico. Aspectos observados desde as primeiras políticas que objetivaram facilitar a instalação industrial no município seja ampliando as áreas permissíveis a instalação ou aumentando o coeficiente de utilização dos lotes industriais.

Em suma, observa-se que o pouco tempo destinado à elaboração do plano diretor de Duque de Caxias sacrificou etapas fundamentais para o desenvolvimento de um bom instrumento. Como reflexo disto, não existe um conhecimento bem consolidado a respeito das características municipais, reforçando a essência “crescentista” e não desenvolvimentista do município. Constata-se ainda que o plano diretor municipal não representa os interesses da sociedade local, não podendo receber a designação de participativo, corroborando deste modo a avaliação de Mendonça (2011) de que a cidade (e o território), ainda são concebidos e administrados de forma cartesiana e socialmente injusta e excludente, já que são os segmentos socialmente marginalizados que são orientados a ocupar estas áreas frágeis do ponto de vista ambiental, e carente em termos de infraestrutura, também não tem voz ativa na elaboração das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, H. P. F. Metodologias de integração de dados sociodemográficos e ambientais para análise da vulnerabilidade socioambiental em áreas urbanas no contexto das mudanças climáticas. In: Hogan, D. J. & Marandola Jr, E. (org.) **Populações e mudanças climáticas: dimensões humanas das mudanças ambientais globais**, NEPO/Unicamp, CAMPINAS: 29-52.

BRAGA, Roberto. **Plano diretor municipal: três questões para discussão**. Caderno do Departamento de planejamento (Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP), Presidente Prudente, vol.1, n.1. Agosto de 1995, p.15-20.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: IMESP, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto das Cidades**. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Tecnopop, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=138&Itemid=0>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/>. Acesso em: 15 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Documento base para definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT): versão preliminar**. Ministério da Integração: Brasília, 2006.

COSTA LOBO, M. et al. **Normas Urbanísticas Princípios e Conceitos Fundamentais**, Vol.I , UTL/DGOT, Lisboa: 1990.

FOLKE, C. Resilience: the emergence of a perspective for a social-ecological system analyses In: **Global Environmental Change**, Inglaterra, v.16, p.:253-267, 2006.

FRADE, C. **A Componente ambiental no ordenamento do território**. Lisboa: Conselho Económico e Social, 1999.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. **Relatório Índice de Desenvolvimento Social da cidade do Rio de Janeiro**. IPP: Rio de Janeiro, 2008.

LEITE, L. G. **Plano Diretor: Obrigatório por Força de Lei Orgânica**. Caderno de Direito Municipal, Rev. de Direito Público, n.º 91, jan./mar 1991.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Roszbach (orgs). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, pp. 5-22.

MELLO, C. A. B. de. **Natureza jurídica do zoneamento: efeitos**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDONÇA, F. de A. (2011) **Território e Paisagem: uma articulação moderna conflituosa** In Fraga, N. C (org) *Territórios e Fronteiras: (re)arranjos e perspectivas*. Insular, Florianópolis: 51-68.

MERLIN, P.; CHOAY, F. **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'Aménagement**, 3ª Edição, Presses Universitaires de France, Paris: 1996.

OLIVEIRA, F. L.; BIASOTTO, R. Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. In: Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, pp. 57-98

PAPUDO, R. M. (2007). **Indicadores de ordenamento do território. Uma proposta metodológica para o caso português**. Lisboa: universidade de lisboa. Faculdade de letras. Tese de Mestrado em Geografia.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Plano Diretor Urbanístico**. PMDC: Duque de Caxias, 2006.

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y Planificación territorial**. Madrid, Editorial Síntesis, 1998.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual**. RAP Rio de Janeiro 41(2): 255-71 Mar./Abr. 2007.

ROSS, J. L. S. Análise Empírica da Fragilidade dos Ambientes naturais e Antropizados. In: **Revista do Departamento de Geografia**, nº 8, FFLCH-USP, São Paulo: 1994.

SANTOS DE SOUZA, M. – **Escavando o passado da cidade. A construção do poder político local em Duque de Caxias**. Dissertação de mestrado em História, UFF, 2002.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana. (Org.). **O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SANTOS, C. T. Algumas considerações preliminares sobre ordenamento territorial. In: BRASIL. **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005:49-54.

SOUZA, M. L de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: GOMES, P. C da C.;

CASTRO, I. E. de; CORRÊA, R. L. (orgs). **Geografia: Conceitos e Temas**. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2008: 77-116.

STERNBERG, H O'R. **Desenvolvimento e conservação**. Geografia, Rio Claro, v.10, n.19, p1-30, abr.1985.

*Trabalho enviado em 26 de fevereiro de 2014.*

*Aceito em 07 de abril de 2014.*