

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO

Centro de Ciências Políticas e Jurídicas

PROJETO DE PESQUISA

Análise do planejamento urbano dos municípios da área  
metropolitana do Rio de Janeiro

Lucas Souza Franco

Orientador - Steven Dutt-Ross

Rio de Janeiro, RJ – Brasil

2021

O aluno Lucas Souza Franco obteve nota:

Assinatura do orientador \_\_\_\_\_

## Sumário

1. Introdução	3
2. Tema e Objetivos	3
3. Revisão de Literatura	4
4. Metodologia	8
5. Resultados esperados	12
6. Cronograma	12
7. Referencias	12

## **1. Introdução**

Em 2021 o município do Rio de Janeiro está passando por um processo de formação de um Plano Diretor, essa é a principal ferramenta para a definição de um planejamento urbano estratégico que englobe a junção do planejamento físico com o planejamento econômico, social e ambiental. Esse plano é previsto e obrigatório pela lei do estatuto da cidade para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes e ele deve ser formado ou revisado de 10 em 10 anos. Já se passaram 20 anos desde a criação da lei do estatuto da cidade e teoricamente teriam que estar formadas 3 leis ou revisões de leis em todos os municípios aonde existe obrigatoriedade pela lei.

Há entre os 22 municípios da região metropolitana do Rio mais de 13 milhões de habitantes (IBGE, 2021), e entre esses municípios, principalmente os periféricos ao município do Rio de Janeiro, há um fluxo constante de pessoas onde essas pessoas vivenciam a realidade de estarem se deslocando entre duas áreas de planejamento urbano drasticamente diferenciadas, seja por conta dos equipamentos disponibilizados da prefeitura, por conta da mobilidade urbana, por conta da organização do espaço público ou até mesmo pela melhor definição de zonas/espacos no município para moradias, cultura e comércio.

## **2. Tema e Objetivos**

### **Tema**

- Planejamento Urbano dos Municípios da Região metropolitana do Rio de Janeiro

### **Problema de Pesquisa**

- Quais são as principais diferenças entre os planos diretores da Região metropolitana?

### **Objetivo Principal**

- Analisar todos os planos diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro

### **Objetivos Intermediários**

- Identificar diferenças e prioridades entre os planos
- Analisar a evolução do plano diretor do município do Rio de Janeiro

### **Objetivo Secundário**

- Confirmar ou negar a hipótese de Villaça sobre a natureza real dos planos diretores.

## **3. Revisão de Literatura**

### **Capítulo 1 – O Estatuto da cidade e a reinvenção do planejamento urbano.**

Nesse capítulo inicial a ideia é trazer um breve histórico do planejamento urbano no Brasil até a promulgação da lei do estatuto da cidade.

#### **Principais referências:**

- BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257 / 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>> Acesso em 17/07/2021
- FERRARI J. J. C. Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras, Estudos Geográficos, nº 2(1):15-28,

Jun. 2004, Rio Claro. Disponível em  
<[http://www.uesc.br/cursos/pos\\_graduacao/especializacao/planejamento/arquivos/ferrari\\_junior\\_jose\\_carlos.pdf](http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/especializacao/planejamento/arquivos/ferrari_junior_jose_carlos.pdf)> Acesso em 17/07/2021

- FELDMANN, Sarah. Urbanismo e Planejamento Urbano no Brasil nos anos de 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas. Palestra no Seminário 230 anos de Campinas. Campinas, Disponível em <[https://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplurb/eventos-e-informacoes/seminario230/2seminario\\_primeira.php](https://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplurb/eventos-e-informacoes/seminario230/2seminario_primeira.php)> Acesso em 17/07/2021
- CASTELLS, M. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006

## **Capítulo 2 – A participação popular no desenvolvimento dos planos diretores**

O objetivo desse capítulo é mostrar a introdução da participação popular no planejamento urbano. O interesse público é o principal objetivo da administração pública, por isso é importante destacar se a participação popular e a busca de interesses coletivos estão em consonância com a principal ferramenta do planejamento urbano brasileiro.

### **Principais referências:**

- BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Plano Diretor Participativo, Coord. Geral: Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília, Ministério das Cidades, 2005. Disponível em <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>> Acesso em 17/07/2021
- VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor, São Paulo. 2005. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO\\_DO\\_PLANO%20DIRETOR.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf)> Acesso em 17/07/2021

- ARANTES, P. F. Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970, Revista Novos Estudos, nº 83, Mar. 2009. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/nec/a/Q6C6w9vg93LQdtC5VK8crrm/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 17/07/2021

### **Capítulo 3 – As críticas e o progresso.**

Mesmo com todo o arcabouço de uma estrutura de planejamento urbano democrática, que dê espaço para o debate e a interesses da comunidade, há ainda autores, como Villaça que se mantêm céticos ao progresso que foi feito até aqui com as definições e com o resultado dos primeiros planos diretores. Chamar plano diretor ou lei de zoneamento é basicamente o mesmo, embora que teoricamente o plano diretor seja um instrumento muito mais poderoso, na pratica não funciona dessa forma (Villaça, 2005).

A primeira barreira para o plano diretor são as delegações de competências dos diferentes níveis, a lei de plano diretor é um planejamento do nível municipal e conseqüentemente há uma brecha para que ferramentas de governo de níveis estaduais e federais possam vir a ignorar qualquer planejamento municipal, como no caso de obras de saneamento básico, que é competência estadual (Villaça, 2005).

A Segunda barreira é a abrangência que é dada pelos teóricos ao plano diretor, é dado ao plano diretor a qualidade de plano de governo, pois é requisitado que se planeje e discuta sobre praticas de melhoria social que inevitavelmente se afastam muito do aspecto físico, onde por exemplo o planejamento de construção de uma escola municipal é só uma ferramenta que pode vir a melhorar o aspecto pedagógico e formador da região (Villaça, 2005).

“Desde que a ideia de Plano Diretor surgiu no Brasil, há sete décadas, não se têm noticia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um plano diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento” (Villaça, 2005, p. 17)

Porém, apesar de toda essa crítica é necessário destacar que o plano diretor só se tornou um instrumento legal em 2001, e que é notório que outros tipos de planos de governo, até os mais antigos tem até hoje falhas e naturalmente vão se encaixando e se consertando. Também existe a intensa complexidade que é planejar para uma coletividade diversa com um sistema federalista tão centralizado quanto o nosso (Santos JR; Montandon, 2011).

“A aplicação, pelos municípios, de diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depende da aprovação do Plano Diretor, que, segundo determina o próprio Estatuto, deve definir a função social das diferentes áreas do município, sejam elas urbana ou rural, privada ou pública, tornando obrigatória a existência dessa lei nos municípios brasileiros com população acima de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Nesse processo, pode-se perceber uma clara tentativa, por parte de planejadores, urbanistas e do movimento social, de desenvolver uma nova concepção de planejamento politizado da cidade, ressignificando o sentido dos Planos Diretores a partir de novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática” (Santos JR; Montandon, 2011, p. 27-28)

Para Castells (1996), a ideia de demanda social deve ser o principal alvo do governo, independente de esfera ou competência. Todas as esferas do governo devem se comprometer, seja do método que for possível, a resolver problemas sociais como emprego ou segurança pública. Isso inclui os planejamentos territoriais e as políticas implantadas com as ferramentas de governo, sejam elas por exemplo com obras públicas que venham a empregar pessoas ou do esquema de iluminação pública para melhorar a percepção de ambientes públicos.

Portanto ainda que os planos diretores tenham nascido com uma ideia abrangente (Villaça, 2005) e que sejam hoje ainda muito centralizados em questões de zoneamento, há uma evolução em incorporação de questões ambientais, mobilidade urbana e saneamento, ainda que muito baixa, para a maioria dos casos (Santos JR; Montandon, 2011, p. 28). Ferrari

Junior (2004) ressalta que os planejamentos urbanos recentes, pós estatuto da cidade são muito menos “Tecnocráticos-Estadistas” do que os da década de 70, ou seja, eles abordam muito mais do que somente a organização dos espaços físicos e territórios da cidade.

Concluindo, temos de todas essas visões de autores um tópico em comum que é o aspecto de zoneamento e a partir desse aspecto as previsões mudam, alguns veem com uma naturalidade, até porque de fato é um planejamento físico em primeiro lugar enquanto outros falam que é impossível se aprofundar em preposições sociais abstratas em um planejamento físico. Mas é certo dizer que talvez seja cedo demais para se falar em fracasso.

#### **4. Metodologia**

Busco nesse estudo fazer uma abordagem quantitativa de dados não estruturados e com isso analisar as palavras e expressões mais utilizadas e também o contexto desses termos nos textos dos Planos Diretores. Esses Planos Diretores tem previsão por lei de serem elaborados de 10 em 10 anos por municípios com mais de 20 mil habitantes e a finalidade desses textos é de planejar o regimento das políticas de desenvolvimento econômico, social e ambiental (Brasil, 2001). Esses planos diretores são elaborados em três etapas, primeiramente é formado um núcleo gestor com líderes de diversos segmentos da sociedade no município, logo após há uma análise técnica e outra empírica da cidade e por último a etapa legislativa que elabora a lei e aprova o plano diretor (Brasil, 2005).

Primeiramente iniciaremos com a coleta dos dados para a construção do banco de dados, que será constituído de trechos e termos dos textos de leis dos planos diretores da região metropolitana do Rio de Janeiro, de 2000 até o 2019, o que deveriam ser, segundo a lei, duas ou mais gerações de planos (Brasil, 2001). E logo após faremos uma análise quantitativa de textos.



## Seleção de Sujeitos

Os municípios selecionados são todos aqueles na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro que se enquadrem no requisito do estatuto da cidade para a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor. São ao todo 22 municípios na região metropolitana e todos eles têm pelo menos um plano diretor elaborado nesses últimos 20 anos, alguns municípios já elaboraram ou revisaram o primeiro plano diretor, sendo assim no total 30 textos.

Cidades Selecionadas e Seus planos diretores

Município	Década		
	2000	2010	2020
Belford Roxo	Lei Complementar 84/2007	-	-
Cachoeiras de Macacu	LEI Nº 1.653/2006	-	-
Duque de Caxias	LEI COMPLEMENTAR Nº. 01/2006	-	-
Guapimirim	LEI COMPLEMENTAR Nº. 001/2003	-	-
Itaboraí	LEI COMPLEMENTAR Nº 54/2006	Lei Complementar Nº 252/2019	-
Itaguaí	Lei Complementar nº2.585/2006	-	-
Japeri	LEI COMPLEMENTAR Nº 069/2006	-	-
Magé	Lei Nº 1773/2006	Lei Complementar Nº 06/2016	-
Maricá	Lei Complementar nº 145/2006	-	-
Mesquita	LEI Nº 355/2006	-	-

Nilópolis	Lei Complementar Nº 68/2006	Lei Complementar Nº 148/2019	-
Niterói	Lei Nº 2123/2004	Lei Nº 3385/2019	
Nova Iguaçu	Lei Nº 3261/2001	LEI Nº 4.092/2011	-
Paracambi	Lei Nº 829/2006	-	-
Petrópolis	Lei Nº 6321/2005	Lei Nº 7167/2014	-
Queimados	LEI COMPLEMENTAR Nº 035/2006	LEI COMPLEMENTAR Nº 091/2019	-
Rio Bonito	Lei Nº 1409/2006	-	-
Rio de Janeiro	Projeto de Lei Complementar Nº 025/2001	Lei Complementar Nº 111/2011	-
São Gonçalo	Lei Complementar Nº 01/2009	-	-
São João de Meriti	Lei Complementar Nº 089/2006	-	-
Seropédica	Lei Nº 328/2006	-	-
Tanguá	LEI Nº 0562/2006	-	-

Fonte: Prefeituras e Câmaras Municipais. Processamento pelo autor.

### Coleta de Dados

Não há um portal eletrônico governamental que centralize os textos e organize-os por ano, número de lei e região, por isso é necessário buscar no portal de cada município da região de escopo o material referente ao período pretendido, é importante notar também há uma limitação caso não tenha no portal de alguma prefeitura alguma maneira de acessar essa documentação, visto que ocasionalmente nos municípios mais distantes da capital não tem

um sitio eletrônico concluído para uso, existem outras maneiras de obter esses textos, seja usando ferramentas que em as vezes exigem cobrança pelo conteúdo ou por outras entidades que podem vir a participar do processo de elaboração do plano diretor, como por exemplo a empresa pública CEDAE.

## **Análise dos dados**

Análise quantitativa de textos é utilizada para poder fazer uma análise estatística através de trechos de textos, para tal existem procedimentos a serem feitos para preparar o material.

Primeiramente é preciso destacar as palavras mais utilizadas e eliminar os conectores de texto, visto que esses são instrumentos textuais que sozinhos não fazem qualquer sentido e é necessário que se indique em algum anexo desse estudo as palavras ignoradas

Após esse procedimento é possível se formar uma Nuvem de Palavras, essa ferramenta se forma uma figura com todas as palavras mais repetidas com cores e fontes diferentes, quanto maior a fonte da palavra, maior a recorrência da palavra nos textos.

Outras ferramentas de análise como a Rede de Co-ocorrência de Palavras e os Bigramas serão também utilizados. A rede de Co-ocorrência de Palavras mostra a ligação entre as palavras mais recorrentes pelo espaço de distância delas no gráfico, quanto mais perto uma da outra, maior é a ocorrência delas juntas. E os Bigramas tem a finalidade de mostrar a ocorrência de dos elementos textuais juntos.

Importante destacar que todas essas ferramentas de análise trabalham com os dados utilizando a linguagem R. É um programa livre e gratuito de código aberto, usado majoritariamente para a computação estatística (KONRATH *et al.*, 2018)

## 5. Resultados esperados

### • IMPLICAÇÕES TEÓRICAS

- Explicitar diferenças entre todos planos diretores da região metropolitana do rio de janeiro
- Confirmação ou Rejeição da hipótese de Villaça sobre a formação dos planos diretores

### • IMPLICAÇÕES GERENCIAIS

- Ser fonte de dados para uma eventual revisão ou formação de plano diretor

## 6. Cronograma

Etapa\Mes	set/21	out/21	nov/21	dez/21	jan/22	fev/22
Conclusão do planejamento do projeto						
Finalizar o capítulo de Metodologia						
Coleta e tratamento da base de dados						
Produzir os Capítulos de Revisão de literatura						
Analisar dados e descrever resultados						
Escrever Conclusão, introdução e título						
Apresentação do TCC						

## 7. Referencias

- BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257 / 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>>
- BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Plano Diretor Participativo, Coord. Geral: Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília, Ministério das Cidades, 2005. Disponível em <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>> Acesso em 17/07/2021
- KONRATH, A. C.; SILVA, S. A. DA; HENNING, E.; SANTOS, L. M. DOS; MIRANDA, R. G. DE; SAMOHYL, R. W. Desenvolvimento de Aplicativos Web Com R e Shiny: inovações no ensino de Estatística. Abakós, v. 6, n. 2, p. 55-71, 21 maio 2018.

- SANTOS JR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Síntese, desafios e recomendações. In Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011
- VILLAÇA, Flavio. As ilusões do Plano Diretor, São Paulo. 2005. Disponível em:  
<[http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO\\_DO\\_PLANO%20DIRETOR.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf)> Acesso em 17/07/2021
- CASTELLS, M. y BORJA, J. As cidades como atores políticos. Revista Novos Estudos, nº 45, São Paulo, 1996.
- FERRARI J. J. C. Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras, Estudos Geográficos, nº 2(1):15-28, Jun. 2004, Rio Claro
- ULTRAMARI, Clovis; SILVA, Roberto Carlos E. de O. da; Planos diretores em linha do tempo: Cidade Brasileira 1960 – 2015, Sessão Temática 10, Anais ENANPUR, Mai, 2019.