UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DOUGLAS VINICIUS FRANCO

**Capacidades estatais e políticas urbanas: um estudo de caso no município de
Volta Redonda-RJ**

São Paulo
2019

DOUGLAS VINICIUS FRANCO

**Capacidades estatais e políticas urbanas: um estudo de caso no município de
Volta Redonda-RJ**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 09 de outubro de 2019. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Prof. Dra. Renata Mirandola Bichir

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Franco, Douglas Vinicius

Capacidades estatais e políticas urbanas: um estudo de caso no município de Volta Redonda-RJ / Douglas Vinicius Franco ; orientadora, Renata Mirandola Bichir – 2019

132 f. il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão corrigida

1. Políticas públicas - Volta Redonda (RJ). 2. Política urbana - Volta Redonda (RJ). I. Bichir, Renata Mirandola, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.609153

Nome: FRANCO, Douglas Vinicius

Título: Capacidades estatais e políticas urbanas: um estudo de caso no município de Volta Redonda-RJ

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 09/10/2019

Banca Examinadora

Prof. Dr. Eduardo Cesar Marques

Instituição: FFLCH/USP

Julgamento _____

Assinatura _____

Prof. Dr. José Carlos Vaz

Instituição: EACH/USP

Julgamento _____

Assinatura _____

Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink

Instituição: CECS/UFABC

Julgamento _____

Assinatura _____

À toda comunidade de pensadores e planejadores urbanos da “Cidade do Aço”.

Agradecimentos

À minha família, não tenho palavras para expressar todo o amor, carinho e suporte oferecido, em especial minha mãe Sonia e meu irmão Diego, que sempre estiveram comigo nos momentos mais difíceis da trajetória acadêmica. Devo a vocês toda a minha formação, pois ela é fruto de toda forma de apoio que vocês me deram.

À minha querida orientadora Renata Bichir, obrigado por ter me acolhido no mestrado e em seu grupo de pesquisa. Minha formação não poderia ter sido mais proveitosa e seus ensinamentos estarão guardados para sempre em minha memória; não tenho palavras para te agradecer. Ao longo desses dois anos você me provou que existe relação humanizada no ambiente acadêmico e, saiba ainda, que trabalhar ao seu lado foi um enorme privilégio.

À minha namorada, parceira e amiga, Mariana Pedrosa, só tenho a agradecer pelo apoio incondicional. Nesses últimos anos você esteve ao meu lado, auxiliando no controle das ansiedades e, sobretudo, aturando minhas ausências.

Aos/Às colegas da pós-graduação, Victor Lima, Marina Nascimento, Luz, Débora, Cris, Gabriela D'Amaral, Gabriela Rosa, Wagner, Yohana, que ao longo dessa jornada se tornaram amigos e juntos compartilhamos momentos de alegrias e angústias, tornando menos pesado o processo de formação acadêmica.

Aos queridos e queridas colegas do grupo de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) Guilherme, Juliana, Clara, Maria Laura, Maria Fernanda, Lilian, Kellen e Encá. Agradeço por compartilharem seus estudos comigo, me sinto honrado por fazer parte de um grupo tão qualificado.

Aos amigos de longa data, Bruno Salgado que trabalhou comigo em artigos científicos e Sabrina Bernardes que me auxiliou nas pesquisas de campo. Luiz Gustavo, Victor Garavazo, Pietro, Carol, Maria Eduarda, Leonardo, Lucas, Henrique, Ricardo e Sergio. Nossas amizades ultrapassam uma década e vocês fazem parte da minha vida!

Aos professores Arnaldo Lanzara, Julio Andrade, Carlos Kraemer e professora Thais Soares da Universidade Federal Fluminense (UFF) em Volta Redonda. Vocês fizeram dessa universidade minha segunda casa.

Às professoras Ursula Dias Peres, Cecília Olivieri, Patrícia Mendonça, Cristiane Kerches e a todos os demais docentes da EACH-USP. Ao professor da FFLCH-USP, Eduardo Marques e seu grupo de pesquisa, toda a minha gratidão. Se hoje consigo transitar com naturalidade pelo universo das políticas públicas, foi graças aos ensinamentos e aprendizados proporcionados por todos vocês.

Aos entrevistados e entrevistadas que cederam um pouco de seu tempo e conhecimento para que esta dissertação pudesse ser realizada.

Um último agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo auxílio financeiro (bolsa CAPES-ds) concedido no último ano da pós-graduação e também por subsidiar minhas participações em congressos e eventos na área de política pública e, por fim, na realização da pesquisa de campo. Sem o apoio da CAPES e do Ministério da Educação (MEC) minha atuação como pesquisador seria inviabilizada. Agradeço também à Universidade de São Paulo (USP) pela bolsa concedida no Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE) que me proporcionou a introdução à atividade docente.

“Volta Redonda, quando você acordar no dia 17 de julho, envolta no carinho do seu povo, eu quero estar acordando, mais uma vez, com você, aproveitando a sombra de tanto afeto.

Eu me aconchegarei ao seu seio generoso e forte, buscando e agradecendo a guarida que você me deu há mais de cinquenta anos, ininterruptos.

Eu me reverei na mocidade dos meus filhos, cheios de entusiasmo por você, e me sentirei projetado para mais longe, em meus netos e bisnetos, aos quais ensinaremos a amar você e a lutar por sua grandeza, que será também de tantos obreiros, arigós eternos da liberdade, arigós eternos da igualdade, e arigós eternos da fraternidade”.

“A imagem de uma liderança”

*Discurso de Jamil Wadih Rizkalla,
Presidente do Centro Cívico*

Pró-Emancipação (1952), disponível em

“Volta Redonda ontem e hoje: visão histórica e estática” de Alkindar Costa, 2004.

RESUMO

FRANCO, Douglas Vinicius. **Capacidades estatais e políticas urbanas**: um estudo de caso no município de Volta Redonda. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Versão original.

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o processo de implementação de políticas públicas, mais especificamente, as políticas urbanas em Volta Redonda-RJ. Este trabalho parte de uma premissa embasada pelas literaturas sobre o caso. A conclusão desses trabalhos orbita em torno da existência de uma grande empresa, a Companhia Siderúrgica Nacional, que supostamente seria responsável por determinar os rumos da cidade devido ao seu grande poder de decisão sobre a agenda e pela concepção de uma *company town* conferida à Volta Redonda. A discussão até então era pautada por estudos de vertentes históricas e da sociologia urbana. Por meio de um estudo de caso que mobiliza as lentes da análise de políticas públicas, a saber, das capacidades estatais e da governança urbana, buscamos verificar se tal empresa era capaz de influenciar os processos decisórios nas políticas urbanas ou ao menos minar a autonomia desse ente conforme previsto nos trabalhos citados. Com base em fontes documentais, normativos e entrevistas abertas e semiestruturadas, visou-se confrontar a literatura. Seccionamos o período histórico em momentos-chave, dentro de um horizonte temporal que compreende a formação do município (1941), sua emancipação (1954), a privatização da empresa em questão (1993), até os dias atuais. Ao longo desse período analisado visamos identificar os principais atores, instituições e modos de interação entre atores estatais e não estatais envolvidos na política. A análise sugere que, ao menos na dimensão relacional da política urbana, a cidade passou a adquirir maior capacidade para implementar esse tipo de política pública, as vezes até mesmo com o auxílio de instrumentos normativos de política urbana pensados pela (e para a) empresa.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Governança. Política urbana. *Company town*.

ABSTRACT

FRANCO, Douglas Vinicius. **State capacities and urban policies**: a case study in the city of Volta Redonda-RJ. 2019. 132 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Original version.

The present research had as objective to analyze the process of implementation of public policies, more specifically, the urban policies in Volta Redonda-RJ. This work starts from a premise based on the literature about the case. The conclusion of these works orbits the existence of a large company, Companhia Siderúrgica Nacional, which was supposedly responsible for determining the city's direction due to its great decision-making power over the agenda and the design of a company town given to Volta Redonda. The discussion so far was guided by studies of historical aspects and urban sociology. Through a case study that mobilizes the lens of public policy analysis, namely, state capacities and urban governance, we sought to verify whether such an enterprise was capable of influencing decision-making processes in urban policies or at least undermining its autonomy in accordance with the provisions of the abovementioned. Based on documentary, normative sources and open and semi-structured interviews, the aim was to confront literature. We divide the historical period in key moments, within a time horizon that includes the formation of the municipality (1941), its emancipation (1954), the privatization of the company in question (1993), to the present day. Throughout this period, we aimed to identify the main actors, institutions and modes of interaction between state and non-state actors involved in politics. The analysis suggests that, at least in the relational dimension of urban politics, the city began to acquire a greater capacity to implement this type of public policy, sometimes even with the help of normative urban policy instruments designed by (and for) the company.

Keywords: State capacities. Governance. Urban policies. Company town.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese das atas do Plano Diretor de 2008.....	18
Tabela 2 – Dicotomia Cidade Nova e Cidade Velha.....	52
Tabela 3 – Objetivos do PEDI.....	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

API	Associação dos Proprietários de Imóveis
CMVR	Câmara Municipal de Volta Redonda
COAPRO	Colegiado Permanente de Aprovação de Projetos
COHAB	Companhia de Habitação Popular
CONSIDER	Conselho Nacional da Indústria Siderúrgica
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
IPPU	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
MPF-RJ	Ministério Público Federal do Rio de Janeiro
PDP-VR	Plano Diretor Participativo de Volta Redonda.
PEDI	Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PMBM	Prefeitura Municipal de Barra Mansa
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PV	Partido Verde
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
UPV	Usina Presidente Vargas

Sumário

1. INTRODUÇÃO	16
1.2 Metodologia	25
1.3 Apresentação dos capítulos	28
2. CAPACIDADES ESTATAIS, GOVERNANÇA E POLÍTICA URBANA	30
2.1 A autonomia do Estado e o desenvolvimento das capacidades estatais: os autores da primeira geração e as raízes teóricas	30
2.2 A autonomia do Estado e o desenvolvimento das capacidades estatais: a segunda geração de autores e um Estado para além do insulamento.	33
2.3 Governança: definindo com precisão um conceito polissêmico	34
2.4 Política urbana: origem e significado	39
2.5 Governança Urbana	40
2.6 Proposta de um modelo analítico	42
3. ANÁLISE DO CASO: transferência de capacidades estatais e a política urbana de Volta Redonda	46
3.1 O pacato distrito de Santo Antônio de Volta Redonda	46
3.2 O modelo de <i>company town</i> e a emancipação do município	47
3.3 O Conselho Nacional da Indústria Siderúrgica e as expansões da CSN	56
3.4 O Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado (PEDI) e a implementação do IPPU	57
3.6 Um retrato dos dias atuais: privatização da CSN e decadência do IPPU	76
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
Referências	81
APÊNDICE A – MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO TILIZADO NA PESQUISA DE CAMPO	84
APÊNDICE B – DETALHAMENTO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS:	86
APÊNDICE C – TRANSCRIÇÕES NA INTEGRA:	87

1. INTRODUÇÃO

É possível imaginar que uma grande indústria seja capaz de influenciar completamente os rumos de uma cidade? Se esta afirmação fosse perfeitamente verdadeira, não haveria um mínimo de autonomia decisória nesse ente federativo, pois todas as decisões estariam previamente definidas ou orientadas. Pelo menos é essa a conclusão preliminar que chegaríamos adotando arcabouços teóricos mais macroscópicos, informadas por teorias marxistas de captura do Estado. Por mais estranho que possa soar ao leitor deste trabalho, existe um município brasileiro onde os interesses de uma firma, por muito tempo, se sobressaíram ao repertório de interesses do poder público. O município em questão foi uma *company town* chamada Volta Redonda, a indústria, por sua vez, é a mundialmente conhecida Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Fui morador do município em questão por aproximadamente cinco anos e minhas percepções sobre o urbano me obrigam a dizer: é quase irresistível não chegar à conclusão de que a CSN é capaz de ditar os rumos daquela circunscrição municipal. As imagens do cotidiano, como os monumentos alusivos à Era Vargas, aos operários e ao movimento sindical, além da própria presença física da unidade produtiva da Usina Presidente Vargas (UPV) formam um conjunto visual que concretiza essa possível relação histórica de “dependência e controle” (LIMA, 2013).

Não bastasse meu olhar de pesquisador – intrigado com a história e com os símbolos da cidade – encontro na literatura que discute essa relação¹ o embasamento teórico para confirmar tal percepção. Afinal, por que então esse caso merece o empenho de um novo estudo?

A ideia central colocada em curso neste trabalho foi a de esmiuçar os processos de produção de políticas públicas, que neste caso demonstrou dois aspectos relevantes: i) necessidade da adoção de lentes analíticas usualmente empregadas nos estudos sobre políticas urbanas; e ii) a importância de definir

¹ Há um contingente expressivo de trabalhos que retratam e analisam a relação do município com a CSN de maneira unívoca. Isto é, configura-se um tipo de ambiente em que as chaves explicativas para qualquer fenômeno político-urbano resulte de interpretações que atravessam o ciclo de vida e as conjunturas da indústria siderúrgica. Algumas dessas literaturas serão expostas ao longo desta dissertação.

claramente os períodos e modos de influência da CSN nos rumos da cidade. O debate existente em torno da relação entre a indústria e a cidade, conforme salientaremos ao longo desta dissertação, se apropria de lentes analíticas que conduzem a uma causalidade remota entre a agenda da CSN e os rumos das políticas na cidade, ao passo que as novas lentes adotadas permitem entender quais atores, de fato, estão envolvidos na produção da política. As lentes tradicionais estão no campo da *dedução*, dado o referencial da captura do Estado. Nossas lentes, por seu turno, transitam entre a indução e a dedução.

A intenção de precisar a compreensão da produção das políticas urbanas na cidade se tornou a própria justificativa e relevância desta pesquisa. Isso ficou bastante claro ao longo das pesquisas de campo, nas análises de material bibliográfico, documentos, atas e quando as entrevistas ganharam profundidade, pois mais distante estávamos da ideia que gerou a indagação inicial feita nesta apresentação.

De início, após as primeiras visitas à campo, um sentimento de frustração; principalmente por procurar confirmar uma hipótese que vinha com força não apenas no senso comum, mas também na literatura. Os argumentos encontrados nesses referenciais sustentavam conclusões provenientes das vertentes da sociologia urbana complementadas com análise histórica – nesses constructos a empresa é, definitivamente, um ator chave que conduz os rumos da dinâmica de funcionamento da política volta-redondense. Havia, portanto, “apenas” o desafio de se pensar e mapear a lacuna de “*como?*” era exercido esse nítido domínio dos interesses da CSN em relação a cidade.

Gradualmente a frustração se tornou a possibilidade de arejar e atualizar o debate. Para nós, a questão sobre o mecanismo de influência se tornou menos importante, pois o resultado da análise das pesquisas indicavam que a CSN, em determinados momentos, teve menos o papel de protagonismo direto nas decisões e nos processos, e mais a característica de ser um organismo responsável por estabelecer uma relação compartilhada entre atribuições, responsabilidades e, principalmente, capacidades na produção de políticas públicas com outros atores

relevantes. Isso se deu por meio de seu potencial de capitalização² na década de 1960 que atraiu, dentre inúmeros interessados, toda uma comunidade de especialistas do urbano.

A embocadura inicial da pesquisa centrou-se na análise do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda (PDP-VR)³ por meio da análise das atas de registros que foram geradas nas conferências de elaboração desse instrumento. Verificamos a participação de apenas 1 (um) representante da Companhia em apenas uma (nº 15), de um total de dezoito plenárias realizadas, sendo que sua fala foi bastante pontual e referia-se ao destino de uma área que é de propriedade da CSN atualmente. O objeto de discussão foi uma gleba desocupada de 78,6 hectares chamada Aero Clube e que se encontra em disputa judicial atualmente. Essas terras teriam sido supostamente privatizadas de modo irregular junto ao conjunto de ativos da antiga estatal, privatizada em 1993⁴. A tabela a seguir sintetiza os achados das atas.

² Dando ênfase sentido metafórico da palavra, ou seja: acumulação ou reunião de atributos, valores, condições, vantagens etc.

³ Lei Municipal nº 4.441 de 2008. Disponível em: http://www.voltaredonda.rj.gov.br/smg/leis/mod/cadastro_2/uploads/lei/2008/lei_4441_2008.pdf Última visita: 29/12/18.

⁴ A discussão sobre a suposta irregularidade na transferência dessas terras não é objeto desta dissertação. Para maiores informações sobre o processo, acessar o parecer elaborado pelo procurador-chefe do Ministério Público Federal (MPF), Julio José Araújo Junior.

Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/institucional/atuacao/atuacao-do-mpf-na-capital-e-nos-municipios/atuacao-vr-edonda/acoes-civis-publicas/parecer-csn-bens-nao-operacionais-pertencem-a-uniao> Última visita: 29/12/18.

Tabela 1: Síntese das atas do Plano Diretor de 2008.

Plenárias de Leitura (ida) e Proposições (volta)	Local	Público	Proposições dos Grupos de Trabalhos (GT)
nº 1 e 10	Auditório do Edifício Plaza	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (PPU), Secretaria de Planejamento Urbano (SEPLAG) e Comitê de Organização.	Utilização de vazios urbanos para fins de atividades econômicas e núcleos habitacionais; Revisão e adequação dos zoneamentos, tendo em vista mudanças no uso e adequação do solo; Utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade em áreas de posse, ocupação irregular, loteamentos etc. Realizar a regularização fundiária.
nº 2 e 11	Auditório do Estádio Raulino de Oliveira	Secretarias municipais, fundações, autarquias e empresas públicas (maioritariamente)	Infra-estrutura e desenvolvimento econômico: promoção do poder público para incentivar e atrair pequenas indústrias, usar instrumentos do estatuto (ex.: direito de preferência, IPTU progressivo).
nº 3 e 12	FOA - Anexo da UGH	Entidades acadêmicas, conselhos de classe e ONG.	Poucas proposições efetivas. Cabe ressaltar que o mediador deu ênfase em assuntos que não se relacionam com a CSN e disse que o PDPVR não é um ambiente para criar disputas e cisões entre a municipalidade e CSN.
nº 4 e 13	AEVR - Associação dos Engenheiros de Volta Redonda	Entidades e outras associações relacionadas ao movimento sindical.	Nenhuma proposição específica.
nº 5 e 14	Auditório do Estádio Raulino de Oliveira	Entidades dos movimentos populares.	Não há ajuda de memória para essa reunião
nº 6 e 15	Salão de Convenções do Hotel Bela Vista	Entidades empresariais	Propostas gerais ligadas a temas ambientais de grande interesse para o planejamento de Volta Redonda. Um representante da CSN fala sobre empreendimentos comerciais em uma área específica que pertence a empresa, o Aero Clube.
nº 7 e 16	Auditório do Edifício Plaza	Agenda 21	Nenhuma proposição específica.
nº 8 e 17	Auditório do Estádio Raulino de Oliveira	Movimentos sociais e populares.	Saneamento ambiental e Uso do solo: utilizar dispositivo do Estatuto da Cidade, transformar em parque florestal a área nobre do Aero clube, preservando a flora (projeto educação ambiental). Utilizar os terrenos ociosos, maiores de cinco mil metros quadrados para implantar atividades socialmente produtivas, por exemplo: Aero Clube – habitação, lazer, preservação ecológica
nº 9 e 18	Auditório do Edifício Plaza	Coordenadoria da juventude	Exigem apenas a fiscalização de terrenos ociosos.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados nas atas do PDP-VR.

Tendo verificado pouca participação da empresa no processo de elaboração das políticas urbanas contidas no PDP-VR, desloquei meu *lôcus* de análise para a Câmara Municipal e investiguei o processo de criação das leis que instrumentalizariam o plano. Foram dois anos de debates intensos, da elaboração até a não regulamentação da maioria das leis propostas⁵ inicialmente, que atravessaram a gestão do prefeito Gothardo Netto do Partido Verde (PV) entre 2004 e 2008 e findaram às vésperas da posse da gestão de Antônio Francisco Neto do antigo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 2009. Nessa etapa da investigação me defrontei com um montante bastante expressivo de emendas ao plano original, quantitativo que extrapolou uma centena de proposições, rejeitadas em sua totalidade. Até mesmo as emendas que, ao nosso ver poderiam beneficiar a CSN, não obtiveram êxito em sua aprovação. Uma única emenda aprovada gerou o Artigo 133, que versa sobre a possibilidade de revisão do plano “a qualquer tempo, por Mensagem do Executivo ou por Projeto de Lei do Legislativo Municipal” (VOLTA REDONDA, 2008). Vale a citação deste fragmento para demonstrar que houve, aparentemente, uma tentativa de escamotear questões polêmicas ou de difícil consenso para acelerar a aprovação do plano ainda na gestão de Gothardo.

Diante dessas constatações e da superação da frustração mencionada, a pesquisa passou a adquirir um novo formato que levasse em conta outras hipóteses, que acabaram nos guiando para outros caminhos.

Um dos caminhos foi a estratégia de adotar a política urbana como foco de análise. Primeiro porque a política urbana e a formação urbana de Volta Redonda são amplamente estudadas pela literatura, provavelmente pelo fato dela ser considerada uma *company town*⁶ por grande parte dos estudiosos, inclusive em trabalhos mais recentes. Do nosso ponto de vista, visamos diluir a importância dessa característica endereçada ao município para explicar os processos da política urbana, conforme salientaremos nos capítulos de análise e conclusão. De modo

⁵ Para uma análise minuciosa sobre os aspectos técnicos de elaboração e aprovação do PDP-VR – que não é nosso foco analítico – acessar o Relatório Final da Avaliação do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda, elaborado por Andréa Auad Moreira.

Disponível em: <http://www.observatoriodasmegacidades.ufrrj.br/voltaredonda.pdf> Última visita: 29/12/18.

⁶ Como veremos no terceiro capítulo (análise do caso), nossos entrevistados também adotam o termo *company town* quando se referem ao município em questão. Isso demonstra que o termo designa uma espécie de categoria nativa da comunidade de pensadores do urbano e outros pesquisadores. O que não é consenso é a empregabilidade do conceito após a privatização da indústria em 1993.

sintético, o termo designa um tipo de formação territorial bastante específica onde a indústria se encarrega de compromissos como, a prestação de serviços urbanos, edificação de casas para os funcionários, implementação de transporte, segurança pública, entre outras atividades. Essa configuração seria capaz de construir o que foi denominado pela literatura como a “família siderúrgica”, uma vez que se estabeleceu nessa localidade uma empresa que “pretende controlar os trabalhadores na esfera da produção e também de sua reprodução material” (MOREL, 1989, p. 35).

Após adquirir segurança para discutir a política urbana de Volta Redonda, com base no arcabouço teórico disponível e em nossas próprias pesquisas de campo, o próximo passo foi realizar uma análise histórica sobre como o município se desenvolveu, dando relevo às suas especificidades. Ressaltamos que a retomada histórica foi construída com objetivos analíticos, visando identificar os momentos, áreas de política pública e outras ações do Estado, que porventura sofreram influência da CSN, além da identificação de outros atores relevantes na política urbana da cidade.

Por meio de uma tipificação inicial estabelecida para o território – que denominamos por cidade nova e cidade velha – foi possível confrontar a literatura com novas lentes de análise.

A associação entre a CSN e a cidade não se alicerça apenas no imaginário do senso comum. Muito pelo contrário, a imagem da indústria é indissociável da cidade até mesmo nos estudos acadêmicos. A literatura disponível sobre o município e a usina siderúrgica perpassa as diversas áreas do conhecimento, tendo início em análises conjunturais clássicas como é o caso da tese de doutoramento em História da autora Regina Morel (1989), que serviu de base referencial para diversos outros trabalhos que se sucederam. Um exemplo desses trabalhos sucessores é o de Raphael Lima (2010; 2013), que dedicou sua carreira ao estudo da relação entre o município e a Companhia no período pós-privatização, a partir das lentes analíticas fornecidas pelo campo da sociologia urbana.

Uma das vias explicativas, conforme vínhamos indicando, é o fato do município ter sido concebido na lógica de uma *company town*, um tipo de “engenharia espacial” (LIMA, 2013, p. 47) que norteou a formação de diversas cidades europeias e norte-americanas de origem industrial. Mais relevante para o

estudo em tela é a conclusão quase inevitável de parte da literatura no que se refere ao controle da usina sobre a cidade. Há um exemplo ilustrativo em Lima (2013, p. 41) onde o autor sugere “a existência de condicionamentos estruturais que por décadas vêm cercando e inviabilizando os esforços de autonomia do município”⁷.

A ideia deste trabalho é problematizar as narrativas de estudos, que como esses, colocam demasiado peso na capacidade decisória da Companhia em detrimento do município e de outros atores, de modo mais amplo. Nossa proposta é elaborar um estudo a partir das lentes de análise da ciência política, até então não evidenciadas no caso, para testar se de fato identificamos uma relação de constrangimentos à autonomia do município, adotando um instrumento de planejamento e uma autarquia do planejamento urbano como o foco de nossa análise. O instrumento em questão é o Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado (PEDI), um marco para a política urbana elaborado com a colaboração entre município, CSN e governo federal. Esse plano trazia em seu arcabouço um conjunto de diretrizes de planejamento urbano, na forma de normativos, que seriam necessários para as transformações que a CSN e Volta Redonda sofreriam ao longo da implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A autarquia que adotamos para o estudo é o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda (IPPU). Essa escolha deve-se a um achado desta pesquisa: o IPPU foi pensado justamente para implementar as diretrizes do PEDI, segundo a fala do próprio idealizador da instituição. Mais interessante é a descoberta de que no trânsito desse normativo pelas instituições do governo local, nas vésperas de sua aprovação, seu fundador anexou ao corpo do PEDI o esquema de um organograma que daria origem ao IPPU.

Em síntese, queremos convidar o leitor desta pesquisa a refletir sobre a ideia central de um processo de *transferência de capacidades estatais*, em um jogo político entre nível federal e local⁸, que se distancia da ideia de pura captura do município pela CSN e passa a valorizar as dinâmicas de interação entre diferentes níveis de governo e instituições públicas e privadas.

⁷ Como “condicionantes estruturais” o autor adota os normativos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado (PEDI) como parte significativa de sua análise.

⁸ Nos importa deixar claro ao leitor que não focamos na análise multinível. Adotamos a relação entre nível federal e local apenas para o momento de contextualização e periodização do caso. Nosso foco analítico é o município.

Acreditamos que a literatura da política pública, orientada pela ciência política, possa nos guiar por um caminho intermediário que nos leve a resultados diferentes aos observados na literatura até então, por dois principais motivos: a) aspectos normativos são um importante ponto de partida, mas não são necessariamente o ponto de chegada; b) as dinâmicas dos atores envolvidos importam. “Portanto, na análise dos arranjos institucionais (ou da governança) das políticas públicas estaria uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais” (PIRES e GOMIDE, 2018)

A partir dessas considerações, lançamos a seguinte questão de pesquisa: a centralidade histórica da CSN é suficiente para imaginar que os rumos das políticas urbanas estão, estruturalmente, conectados aos interesses da CSN? Essa referida centralidade é um obstáculo ao desenvolvimento de capacidades estatais, em particular para a produção de políticas urbanas?

Para responder estas questões partimos de uma narrativa histórica da política urbana, cobrindo analiticamente o período de emancipação do município, em 1954; a institucionalização do IPPU em 1977, indo até a privatização da CSN em 1993. A contextualização do período pós-privatização será realizada, mas cabe salientar que esses anos recentes, a saber entre 1993 e 2013 – anos efetivamente analisados por esta pesquisa – são marcados por uma certa estabilidade nas políticas urbanas, e as transformação substantivas se deslocam para o circuito econômico do município, que precisou ser rearranjado após a venda da indústria.

O processo de transferência e de desenvolvimento de capacidades estatais observados nesta pesquisa, no âmbito da política urbana, sofre uma importante mudança, que tem início na descontinuação do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e seu momento mais crítico na privatização da CSN, período esse que se dá no final do anos 1980 e início dos 1990. Isso ocorre porque, conforme veremos nos próximos capítulos, se imaginarmos que a CSN represente um motor à combustão, o investimento financeiro do governo federal seria seu combustível, e o torque por ela gerado faria movimentar toda a política urbana de Volta Redonda, que atuaria no planejamento necessário à usina. No entanto, isso não quer dizer que, conforme aponta a literatura, a CSN condicionasse totalmente os rumos da cidade por meio de seus interesses, seja lá quais fossem. Muito pelo contrário, instrumentos pensados

para a CSN na interação com o nível local garantiram adaptações que conferiram autonomia e avanços significativos para o planejamento urbano de Volta Redonda.

Após a privatização, o movimento observado é a relativa estabilidade decisória e de agenda nas políticas urbanas. Podemos fundamentar esse argumento na análise histórica de André Palmeira (2013) e nos dados coletados em nossas entrevistas. O autor irá discutir a “nova face” de Volta Redonda após a privatização da CSN. Em sua pesquisa o autor analisa as transformações urbanas de Volta Redonda a partir do que ele definiu como um “novo *design* urbano”. Isso foi uma tentativa dos governos iniciados a partir de 1997, os quais, são definidos como *A era Neto* (PALMEIRA, 2013, p. 123), de desvincular a imagem de “Cidade do Aço” historicamente construída pela relação entre CSN e o município. Sinteticamente, a motivação política dos governos de Antônio Francisco Neto (PSB/PMDB) de 1997 até 2004, de Gothardo Netto (PV) de 2005 a 2008 – indicado pelo antecessor – e, novamente Neto (PMDB) de 2009 até 2012 (PALMEIRA, 2013) era criar uma nova identidade para Volta Redonda, mais distante da CSN. O mesmo autor relata que em alguns casos o senso comum passou a enxergar na CSN a imagem de uma empresa “vilã”, por trazer ao município mais malefícios (poluição sonora, ambiental etc.) que benefícios (empregos, por exemplo). Na Era Neto nota-se uma vontade política de transformar a cidade pelo seu aspecto visual, deixando de lado as relações com a própria CSN durante o período (PALMEIRA, 2013). Entrevistados da área do planejamento que atuaram nesse período relatam em suas entrevistas os termos “falta de diálogo entre empresa e município”. Percebemos claramente uma relação entre a privatização da CSN (1993), a Era Neto (1997-2012) e o fluxo da transferência de capacidades estatais entre município e a CSN. Com isso, queremos elucidar nosso argumento central e mostrar *quando* a CSN é central para entender a política urbana e quando deixa de ser.

As capacidades estatais não são atributo fixo no tempo e seu desenvolvimento depende das dinâmicas políticas (BICHIR, 2015). Os governos da Era Neto não estavam preocupados mais com o efetivo planejamento urbano – daquele pelo qual a cidade vinha operando quando a CSN era estatal – e a agenda política visava transformar visualmente a cidade e, com isso, ressaltamos que a função do IPPU se tornou a de um mero “escritório de projetos”, conforme fala dos

burocratas de alto escalão da instituição (Entrevista 2 e 4), complementada por um ex-presidente do IPPU e ex-secretário de planejamento da Era Neto, que atuou como nomeado em ambos os cargos e ao longo de dois mandatos do prefeito (2009-2016).

Acreditamos que tal periodização adotada nos auxilie na cobertura de momentos importantes, como é o exemplo do desenvolvimento do aparato estatal local, antes governado pela CSN, e da implementação de um importante instrumento chamado Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado (PEDI). Vale ressaltar que esse instrumento seria operacionalizado pelo IPPU, uma autarquia de planejamento urbano pensada à imagem e semelhança do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Essa última informação não é um achado desta pesquisa, mas consideramos de grande importância para explicar os processos de transferência de capacidades estatais por meio da interação entre atores estatais e não estatais. Em outros trabalhos, citando Lima (2013) como exemplo, encontramos encadeamentos analíticos que ligam o PEDI ao IPPU como via explicativa para a relação de dependência do município. Desse modo, pode se tornar intuitivo conectar a elaboração do PEDI à criação do IPPU para explicar a institucionalização dos interesses da CSN⁹.

Finalmente informamos que objetivo central dessa pesquisa é contribuir para o debate sobre as capacidades estatais na produção de políticas públicas, mais especificamente das políticas urbanas. Para atingir tal objetivo foi selecionado um caso particular, com um horizonte temporal delimitado e capaz de enquadrar a discussão sobre capacidades estatais, governança e política pública.

1.2 Metodologia

Considerando as questões de pesquisa colocadas nesta dissertação, seguimos as recomendações de Robert K. Yin (2001) e decidimos aplicar o método do estudo de caso para a condução da pesquisa. O método em questão não é composto por apenas uma técnica. Inicialmente, adotamos a estratégia da pesquisa histórica para compor o pano de fundo da pesquisa e realizamos uma ampla revisão

⁹ Sabemos que ao adotar as lentes de análise da política pública outras variáveis seriam levadas em consideração para se tecer tal conclusão.

de literatura sobre o contexto de Volta Redonda. Em seguida, uma análise de normativos como Decretos-Lei, Lei Orgânica do Município, planos diretores e demais leis que definem e estruturam as organizações que são objeto desta pesquisa.

Triangulamos as informações levantadas nesse primeiro bloco de análise com seis entrevistas abertas realizadas entre os dias três e cinco de julho de 2018. Após a análise desse primeiro material, retornamos ao campo para realizar um segundo bloco de entrevistas, desta vez, em formato semiestruturado. Foram realizadas mais cinco entrevistas entre os dias seis e nove de novembro de 2018.

O grupo de entrevistados era composto por gestores e ex-gestores públicos, em sua maioria oriundos da área de Arquitetura e Urbanismo. Fato interessante é a longevidade que esses profissionais tiveram no planejamento. Muitos deles são a “primeira geração” de profissionais do urbano em Volta Redonda. Isto é, se colocarmos o PEDI como um marco expressivo do planejamento urbano, no sentido de ser um instrumento com as primeiras diretrizes básicas que guiariam a cidade emancipada a partir do final da década de 70, temos, nesses planejadores, a memória viva que nos permite mapear como as decisões tomadas anteriormente afetam ou não os fenômenos atuais, do mesmo modo que é presumido na literatura sobre o caso. Abaixo, apresentamos um quadro ilustrativo do perfil desses burocratas e suas respectivas identificações de entrevistado:

Entrevista n°:	Último Cargo
001	Professor Universitário
002	Burocrata de médio escalão do IPPU
003	Burocrata de alto escalão do IPPU.
004	Burocrata de médio escalão do IPPU
005	Secretário municipal de planejamento
006	Assessor na Câmara Legislativa de Volta Redonda.
007	Professor Universitário

Portanto, fomos capazes de identificar processos de *lock in*¹⁰ (MAHONEY, 2000) (HOWLET e RAYNER, 2006) de algumas escolhas em detrimento de outras, tornando assim, mais claros os contornos que são delineados pelas decisões no curso da história.

Nossa proposta é aproveitar o potencial que o estudo de caso pode nos gerar, no sentido de compreender fenômenos individuais, organizacionais e, especialmente, os sociais e políticos. Se conforme Robert Yin, “a clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos” (2001, p. 21), nossa base de evidências permite uma investigação que preserve as características holísticas e significativas dos eventos da vida real, a exemplo das mudanças ocorridas em regiões urbanas, ciclos e processos organizacionais e administrativos, como o próprio autor cita em sua obra.

Ainda conforme o mesmo autor, dispomos de estudos de caso com diversos propósitos – exploratório, descritivo ou explanatório. O caso em cena se aproxima do propósito explanatório: primeiro pelo tipo de questão lançada no início deste tópico; em segundo lugar, pelas estratégias de pesquisa e coleta que foram escolhidas; por fim, porque almejamos interpelar o objeto aqui exposto com novas lentes de análise. Isso se justifica pois tal questão, além de outras questões acessórias que apareceram nos bastidores da pesquisa, “lidam com ligações operacionais que necessitam ser traçadas ao longo do tempo, em vez de serem encaradas como meras repetições ou incidências” (YIN, 2001, p. 25). Esse argumento é essencial por um aspecto: atores relevantes, instituições políticas e capacidades ou autonomia do Estado não são atributos fixos no tempo, conforme indicamos na introdução. Isso exemplifica bastante nosso estudo de caso, uma vez que, embora a CSN tivesse grande autonomia e poder de controle sobre o território – e o planejamento urbano – em determinado momento, em outro posterior, por sua vez, ela poderia se tornar apenas um ator coadjuvante, com pouca ou nenhuma relevância.

¹⁰ Na literatura sobre neoinstitucionalismo, principalmente o de vertente histórica, esse termo pode significar que: um determinado conjunto de escolhas ou de ações podem se tornarem as melhores dentro de seus respectivos conjuntos de escolhas e ações. Isso se daria, por exemplo, pelo fato de um número expressivo de pessoas terem adotado tais escolhas (ou ações) como as melhores. No estudo das instituições e das políticas públicas, podemos dizer que *lock in* representa esse conjunto de escolhas ao longo do tempo, podendo ou não causar a dependência da trajetória (*path dependence*).

Salientamos a importância da recuperação histórica e ao mesmo tempo nos preocupamos em tecer algumas críticas sobre esse método de coleta, alicerçadas na literatura sobre métodos de análise, e que talvez tenha levado outros autores a conclusões diferentes das nossas¹¹ e a tal circularidade explicativa. Nesse sentido, a segunda etapa da pesquisa passou a se preocupar com outros métodos de coleta, inclusive recomendados também por Yin (2001, p. 27): a observação direta e série sistemática de entrevistas. A então realizada recuperação histórica ganha novos contornos nessa etapa, pois de acordo com Renato Perissinotto, ela nos “permite realizar aquilo que Peter Hall chamou de *process tracing*” (PERISSINOTTO, 2013, p. 158), em outros termos, trata-se do rastreamento do processo que parte de uma variável causal até seu efeito. Importa salientar que esse tipo de análise não se confunde com uma descrição exaustiva de uma infinidade de eventos e fatos históricos desconexos (PERISSINOTTO, 2013). Desse modo, o aprofundamento realizado em torno da recuperação histórica se torna um potente fio condutor de nossa linha de argumentação, principalmente quando triangulamos as informações com as análises dos dispositivos legais, documentos públicos e também com as entrevistas semiestruturadas, tarefas essas realizadas na segunda etapa da pesquisa.

Aproveitando dessas técnicas de coleta nos aproximamos do que Yin (2001) definirá como um bom estudo de caso, em outras palavras, um estudo capaz de extrair um relevante potencial explicativo a partir das “condições contextuais” (YIN, 2001, p. 32), uma vez que elas são altamente pertinentes ao nosso fenômeno de estudo. Para além do contexto, outras características presentes no caso em cena garantem a viabilidade da metodologia de pesquisa adotada, é o que nos mostra novamente Robert Yin (2001, p. 33), com relação ao processo da “investigação no método do estudo de caso”. Salientamos que este caso trata de uma situação única, com diversidade de dados empíricos e que demanda a triangulação de forma coerente e concisa.

Concluimos assim a explicação das estratégias metodológicas adotadas. Vimos que a pesquisa ficou dividida em duas etapas: a primeira com contornos mais

¹¹ Destacamos que as perguntas de pesquisa não eram as mesmas e que alguns estudos tinham simplesmente um viés confirmatório.

exploratórios, adotando estratégias de coleta mais simples como a revisão da literatura pertinente ao caso, análise de alguns normativos e outros documentos públicos, além das entrevistas abertas; por sua vez, a segunda etapa foi marcada por uma maior profundidade na coleta, adotando estratégias como as entrevistas semiestruturadas com atores relevantes do planejamento urbano de Volta Redonda e a observação direta da rotina administrativa do IPPU.

1.3 Apresentação dos capítulos

Além deste capítulo inicial, a dissertação de mestrado em tela se desenvolve em outros três capítulos.

O segundo capítulo versa sobre a revisão da literatura sobre o caso escolhido. Nele serão apresentadas as lentes de análise adotadas para interpretar o mesmo, além da contextualização dessas lentes, explicando quais as variantes do arcabouço teórico que nos interessam. A saber, foram mobilizados três grandes referenciais teóricos que nos auxiliam nesse processo: governança, capacidades estatais e políticas urbanas.

O terceiro capítulo apresenta o caso e visa esclarecer ao leitor o modo como utilizamos as lentes analíticas do capítulo dois para interpretar os dados oriundos da pesquisa de campo. Neste capítulo a recuperação histórica se torna nosso fio condutor e ao longo dessa explanação identificaremos momentos-chave, atores e instituições que contribuem para elucidar este caso e que respondam à questão colocada.

Por fim, uma breve conclusão onde serão apresentados os principais achados desta dissertação.

2. CAPACIDADES ESTATAIS, GOVERNANÇA E POLÍTICA URBANA

O arcabouço teórico e analítico desta dissertação é composto por três principais correntes teóricas que serão articuladas entre si. A primeira delas trata da autonomia do Estado e o desenvolvimento das capacidades estatais¹² (EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985) (MANN, 1984) (EVANS, 2008) (MANN, 2012) (CINGOLANI, 2013). A segunda envolve ações mais práticas, como a dinâmica de relação dos atores sociais e o Estado. Tratam-se das teorias sobre governança (STOKER, 1998) (PETERS e PIERRE, 2005) em especial a governança urbana, amplamente discutida por Eduardo Marques (MARQUES, 2016) (MARQUES, 2018) Por fim, a abordagem analítico-operacional (PIRES e GOMIDE, 2018) dos arranjos e instrumentos de política pública (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012)

¹² Esse conjunto teórico está dividido entre autores de primeira e segunda geração. Maiores detalhes serão fornecidos no subtópico específico sobre Capacidades Estatais.

2.1 A autonomia do Estado e o desenvolvimento das capacidades estatais: os autores da primeira geração e as raízes teóricas

O trabalho seminal intitulado *Bringing the State back in* de Theda Skocpol, Dietrich Rueschemeyer e Peter Evans (1985) traz o Estado e suas instituições para o centro das discussões sobre o processo de produção de políticas públicas e transformação social. Além desses autores, Michael Mann (2012) também viria a se tornar um importante precursor do que mais tarde se consolidaria como estudos de vertentes institucionalistas. Esses primeiros trabalhos denominam o que se convencionou como a primeira geração dos estudos sobre a autonomia do Estado.

Embora o papel do Estado seja discutido desde o período pós-guerra, pouco se avançou no sentido de analisar a realização de suas incumbências, em outras palavras, investigar “suas capacidades para definir legitimamente objetivos coletivos e implementá-los em relacionamento com a sociedade civil” (GOMIDE, 2016, p. 15). É claro que os compromissos do Estado variam no tempo e diferentes teorias sobre sua forma de atuação foram tecidas. Por exemplo, o autor Karl Polanyi em *A grande transformação* salienta a importância do Estado no desenvolvimento das economias capitalistas, tendo a economia de livre mercado se desenvolvido por meio da ação deliberada do Estado. Adicionalmente, Max Weber avança e pontua que o capitalismo se desenvolve de modo mais próspero em um Estado dotado de um funcionalismo profissionalizado e um arcabouço jurídico constituído pelo direito racional.

Do período pós-guerra até meados da década de 1970, o papel do Estado visava promover o desenvolvimento econômico. Seu principal papel foi conduzir o projeto de industrialização como via de superação do “atraso econômico e social” (GOMIDE, 2016, p. 16). No entanto, mudanças na conjuntura internacional, principalmente aquelas advindas da crise do petróleo, levaram a novos questionamentos sobre o papel do Estado. Esse que poderia ser visto como o detentor de poderes infraestruturais (MANN, 1984) capazes de promover a industrialização e o desenvolvimento econômico, transmutou-se: de ator proponente das soluções, o Estado passou a ter suas ações vistas como problema (EVANS, 1993).

Nessa primeira geração de autores que discutem capacidades estatais é notória a percepção de que o Estado deve possuir autonomia, e suas ações são balizadas por um corpo técnico especializado e insulado de sua sociedade. Os rumos dessa corrente de pensamento se reconfiguraram a partir da década de 1990, quando novos desafios são colocados e o papel do Estado assume outros contornos. A conjuntura da época refletia “o quadro de instabilidade financeira e os altos índices de pobreza e desemprego” (GOMIDE, 2016, p. 16). Aliado a esse quadro, os países que aderiram as medidas conjugadas pelo Consenso de Washington não obtiveram resultados satisfatórios para combater tais mazelas, o que levou “à perda da legitimidade da agenda do Estado mínimo” (GOMIDE, 2016, p. 16), ideia essa que vinha ganhando força nas décadas anteriores, após as crises já mencionadas. A questão sobre o papel do Estado, principalmente com relação ao desenvolvimento econômico, não adquiriu um pensamento hegemônico, seja teórico ou político (GOMIDE, 2016). No entanto, após esse período, surge a ideia-força de que “a capacidade do Estado de identificar problemas, formular e implementar políticas seria essencial” (BLOCK e EVANS, 2005 apud GOMIDE, 2016, p. 16) na promoção do desenvolvimento econômico e social. A questão sobre as capacidades do Estado passam a ser direcionadas “às estruturas e às práticas na relação entre Estado, sociedade e mercado que possam sustentar uma sinergia virtuosa para o desenvolvimento” (idem, 2016, p. 16).

O conceito de capacidade estatal segundo Gomide (2016) “decorreu dos estudos de sociologia política e economia política acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico” (GOMIDE, 2016, p. 20). É importante ressaltar que o termo incorre em uma certa armadilha conceitual devido à sua abrangência e multidimensionalidade, levando “a interpretações intuitivas que carregam consigo o risco de confundir, em vez de elucidar, sua importância para a aplicação empírica” (GOMIDE, 2016, p. 20). Em Cingolani (2013) encontramos uma variedade de definições sobre capacidades estatais que variam conforme a filiação teórica dos autores e suas percepções sobre o papel do Estado. Portanto, é necessário definir qual o conceito operacional que nos servem no âmbito das capacidades estatais, capaz de explicar o caso de Volta Redonda.

Na introdução desta dissertação pontuamos que, com frequência, o município alvo do estudo em tela é definido como um ente de pouca ou nenhuma autonomia¹³ estatal. Pensar capacidades estatais em Volta Redonda é uma inovação pelo seguinte aspecto: os argumentos estabelecidos na literatura consideram a cidade como um caso extremo de captura do Estado no nível local, dada a inferência de que há grande articulação entre os interesses da Companhia e os rumos da agenda pública, sendo, portanto, o município considerado pouco autônomo ou capaz.

O primeiro problema identificado é a generalização do argumento pela literatura: capacidade para realizar o que especificamente? Definimos como objeto de análise a política urbana volta-redondense. Nesse sentido, mobilizamos, nesta primeira parte do arcabouço teórico uma das obras que se tornaria o divisor de águas para discutir a autonomia do Estado. Trata-se do livro organizado por Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), trabalho esse que aborda os mecanismos de operação do poder autônomo do Estado. O conjunto de artigos que compõem a obra em questão dão relevo a noção de capacidades do Estado, ainda que os argumentos repousem exclusivamente sobre a necessidade de existência de uma burocracia especializada, que por sua vez deve ser “capaz de implementar, de forma coerente e autônoma, políticas de desenvolvimento” (GOMIDE, 2016, p. 21). Veremos a seguir que o conceito se amplia e novas variáveis são adicionadas como condicionantes para determinar se um Estado é ou não capaz de arcar com seus objetivos.

2.2 A autonomia do Estado e o desenvolvimento das capacidades estatais: a segunda geração de autores e um Estado para além do insulamento.

Uma segunda geração de estudos passou a analisar a ação do Estado de maneira mais concreta, refletindo sobre as capacidades que o Estado dispõe (ou não) de atingir seus objetivos de maneira efetiva. As abordagens dessa segunda geração buscam reinterpretar a “relação entre capacidade e insulamento elaborada por Weber” (PEREIRA, 2014, p. 35) criando uma visão de que a capacidade estatal

¹³ Embora haja uma clara distinção entre autonomia e capacidades estatais, a literatura disponível sobre Volta Redonda geralmente retrata a falta de autonomia como uma (in)capacidade estatal. Nosso argumento é defender que Volta Redonda desenvolveu sim capacidades estatais. A autonomia, como viemos indicando, acabou ficando muito mais condiciona pela dinâmica política.

é muito mais decorrente de sua inserção na sociedade do que seu puro insulamento (EVANS, 1993).

A ampliação do conceito partiu, principalmente, dos estudos realizados por Peter Evans (1993). O autor argumenta que as capacidades do Estado para transformar a estrutura produtiva de um país vão além de burocracias especializadas no molde racional-legal, insuladas e autônomas. É necessário também que essas burocracias possuam habilidades de se relacionarem com outros atores da sociedade, em seu exemplo, o capital privado – mesmo quando há intermediação de empresas estatais e bancos públicos. Esse tipo de relação se tornaria fundamental para explicar as capacidades estatais, ao menos no plano do desenvolvimento econômico. Ainda segundo o autor, a captura dessa burocracia pelos interesses particularistas poderia ser minimizada por meio da contratação baseada em competência e na manutenção de sua coesão interna.

Dessa combinação entre autonomia relativa e inserção na sociedade surge a noção do que Evans (1993) denominou como “autonomia inserida” (*embedded autonomy*) e que, por sua vez, Gomide (2016, p. 22) classifica o conceito como “elemento-chave para as capacidades estatais”. Vale ainda salientar que Evans (1993), em uma estratégia heurística, criou uma classificação para três modelos de Estados, sendo o Brasil um de seus casos de estudo. O Estado brasileiro estaria situado em uma situação intermediária quando comparado ao Estado Desenvolvimentista da Coreia do Sul e ao Estado Predatório do Zaire (República Democrática do Congo atualmente). Em um dos extremos da régua criada pelo autor, o Estado Desenvolvimentista seria vitorioso por dosar corretamente níveis de autonomia e inserção em sua sociedade. No outro extremo, o Estado Predatório do Zaire, que teria fracassado por desenvolver muita autonomia e pouca inserção. Finalmente o caso brasileiro é classificado como intermediário, uma vez que esse não atuou nem de forma predatória e nem desenvolvimentista. Esse diagnóstico parte da constatação de “bolsões de eficiência burocrática insulados da patronagem e do clientelismo presentes nas relações do Estado com a sociedade brasileira pré-Constituição federal de 1988” (GOMIDE, 2016, p. 22).

Em trabalhos mais recentes, por exemplo Evans (2008), verificamos uma expansão acerca do conceito de autonomia inserida. Essa ampliação teórica é

especialmente importante para esta dissertação, uma vez que ela nos permite conectar conceitos relevantes que serão apresentados nos próximos tópicos deste capítulo teórico, tomando como exemplo principal o conceito de governança urbana. Em sua nova formulação Evans destaca o papel das capacidades humanas, já que as relações com o empresariado privado e o mercado já não seriam mais suficientes para a ação efetiva do Estado. É nesse momento que, segundo Gomide (2016), bens e serviços coletivos como educação, segurança pública, transporte urbano, saúde etc. ganham relevo e, portanto, o Estado necessariamente passaria a se relacionar também com outros grupos da sociedade civil. Essa relação “ocorreria por meio da construção e da institucionalização de múltiplos canais” (GOMIDE, 2016, p. 22) como as arenas deliberativas, capazes de garantir a efetiva participação da sociedade em processos decisórios.

Assim sendo, conclui-se que a efetividade do Estado estaria condicionada ao apoio social, por meio de pactos, alianças ou coalizões formadas por atores estratégicos, tais como a burocracia estatal, os empresários, os partidos políticos, trabalhadores e outros setores organizados em torno de objetivos deliberados politicamente (GOMIDE, 2016, p. 24). Consideraremos esses e outros grupos como atores que podem ser estratégicos ou não a depender da política. A seguir, conceituaremos a governança e veremos como esse arcabouço teórico nos ajuda a lançar luz sobre questões atuais que envolvem, por exemplo, o desenvolvimento de capacidades estatais. Conjugaremos essas teorias com a finalidade de explicar a transferência e o desenvolvimento de capacidades estatais (ou autonomia local) em políticas urbanas no município de Volta Redonda.

2.3 Governança: definindo com precisão um conceito polissêmico

É sob uma realidade globalizada que as instituições e os atores se multiplicam e se pluralizam, reconfigurando o cenário decisório das políticas públicas. Exemplos dessa pluralidade são as disputas políticas, as pautas dos movimentos sociais, o interesse da iniciativa privada e do poder público que buscam alcançar suas expectativas dentro de uma ação conjunta.

Conforme apontou Stoker (1998), as raízes teóricas da governança são variadas e, em alguns casos, a literatura acadêmica se apresenta de forma eclética

e desconexa. De fato, a diversidade traz grandes contribuições, mas é preciso elaborar uma perspectiva para pensar a governança. Essa não é uma tarefa trivial, pois esse termo é disputado e sujeito a uma diversidade de interpretações, tornando difícil qualquer definição apriorística. De forma sintética, queremos adotar a governança como uma ferramenta que nos permita olhar para a intermediação de diferentes interesses, recursos e visões dos atores políticos e sociais.

Nossa ideia é assumir o significado de governança como algo que se origina de governo, conforme postula Patrick Le Galès (2015). Para o autor, a governança em termos conceituais possui propriedades importantes que derivam do conceito de governar. A primeira das propriedades é a capacidade de dar direção e impor restrições. A segunda noção importante é saber quem é governado – nas palavras do próprio autor a “governança é uma questão de sociologia política, uma vez que se trata também de entender quem são as pessoas e quais grupos de interesse existem” (LE GALÈS, 2015, P. 25). O interesse por saber quem se governa origina-se no período das cidades feudais, onde os Reis buscavam entender o perfil dos governados por meio do censo. Isso, dentre outras coisas, poderia facilitar o processo de tributação e de incentivos para promoção de guerras. A terceira propriedade é a governabilidade, no sentido de que é necessário saber como governar. Le Galès (2015) ainda mobiliza Foucault e Bruno Latour para introduzir a importância dos instrumentos de política pública, que foram denominados inicialmente como “dispositivos” de governo por Foucault. O autor salienta que essa última propriedade não obteve muito interesse por parte da ciência política, mas é categórico ao afirmar que elementos técnicos não são neutros. Muito pelo contrário, são políticos de muitas maneiras.

Embora estejamos analisando um instrumento de política pública, de modo mais específico, um dispositivo legal composto por diversos normativos, como é o PEDI, nossa abordagem analítica-operacional não se apropriará desse arcabouço teórico como um todo. Podemos dizer que essa abordagem pode servir como uma lente analítica para o caso, mas adotaremos os arranjos como a parte essencial desse conjunto teórico. O potencial de se analisar os instrumentos, não obstante, são inúmeros. Instrumentos são dispositivos que materializam a política pública e geram processos de interação, tanto em sua elaboração, quanto em sua

implementação. Esses processos de análises geralmente são longos e complexos pela necessidade de triangulação das informações e é por isso que analisaremos com afincos a etapa de implementação do PEDI e o arranjo interacional por ele gerado. Afinal, já é sabido que a elaboração do PEDI foi pensado no sentido de beneficiar a CSN e suas zonas de regulação no município, principalmente após a emancipação de Volta Redonda. Desta feita, olhar para sua elaboração e não para sua implementação, nos levaria, com grandes chances, a conclusão de que a cidade não dispõe de autonomia em seus processos. O maior *insight* gerado por esse caso foi olhar para a implementação, etapa esta que ganhou relevância analítica após a segunda ida ao campo pesquisado.

A partir da análise das estruturas de governança, avançamos para um modelo mais realista e atual para se pensar processos que envolvem as políticas públicas. A literatura recente indica que “muitos autores têm referido os debates sobre Estado a partir de um itinerário intelectual que parte de um crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado” (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 26). Isso não quer dizer que não haja hierarquia nas redes de governança, pelo contrário, ela pode ser estabelecida pelo que Eduardo Marques (2000) definiu como *poder posicional*, associado a determinados padrões e posições da importante figura dos atores no interior das redes de governança.

Adotar esse significado para o conceito de governança é um ganho analítico, pois nos ajuda a incorporar novos atores sociais que participam do processo decisório e, conseqüentemente, se torna uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais. Aliás, vale salientar que a própria literatura tradicional sobre as capacidades estatais, ao focar na autonomia do Estado, acabou por ignorar a dimensão relacional no processo de construção dessas capacidades (PIRES e GOMIDE, 2018). Os atores sociais citados “passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros indispensáveis” (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 26) e ganharam muito mais ênfase nas análises mais atuais. Um exemplo da importância desses atores na implementação de políticas sociais, adotando como referência o modelo de governança pode ser encontrado em Bichir, Brettas e Canato (2018).

Não obstante, há também outras concepções sobre a governança, mas que nesse caso, não nos ajudariam na articulação de nossos referenciais. Exemplo disso são as proposições gerencialistas quando se referem ao controle do Estado – como se fossem empresas privadas que se submetem ao controle de acionistas. Para Pires e Gomide (2018, p. 25) “tais concepções, em geral, negligenciam as oportunidades oferecidas pelas reflexões sobre governança para a (re)construção das capacidades estatais”.

Ainda de acordo com os estudos de Pires e Gomide (2018), em geral, a literatura sobre governança discute a maneira como se configuram as relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede.

De modo sintético, a hierarquia “designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio da autoridade, das leis e das estruturas organizacionais” (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 26). Essa matriz preza pela alta formalização e pouca flexibilidade e criatividade. É ainda um arranjo em desuso, pois as estruturas verticalizadas do Estado gradualmente foram substituídas por outras, cada vez mais desconcentradas e que envolvem múltiplos atores e mecanismos de articulação. Pires e Gomide (2018, p. 26) explicam que esses tipos de arranjos se constituíram em meados do século XX, depois “fragmentaram-se a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação”. Os autores, aparentemente, se distanciam do princípio da hierarquização de recursos e de poder ao aplicar o modelo de governança nas explicações sobre desenvolvimento de capacidades estatais. Nosso posicionamento é: mesmo nas redes de governança, especialmente as de produção de política pública, a hierarquia tem espaço na explicação da existência (ou não) de capacidades estatais e, citamos como referência analítica, o robusto estudo realizado por Marques (2003) que analisa as políticas de infraestrutura urbana de São Paulo entre os anos de 1975 e 2000.

O arranjo de hierarquia formal e verticalizado do Estado somente se aproxima do modelo de implementação da CSN em Volta Redonda nos idos da década de 1940, uma vez que tínhamos um Governo Federal centralizador elaborando e implementando todos os processos de instalação da Companhia, além de ser o responsável pela regulação do território local – lembremos que Volta Redonda só

passou a existir como município em 1954. Essa matriz de análise será melhor mobilizada no próximo capítulo, onde apresentaremos a análise do caso estudado à luz desta presente literatura.

A ideia de mercado é bem intuitiva. Ela sugere que as interações entre os atores “baseiam-se em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais” (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 26) favorecendo a maior flexibilidade e competição.

A terceira e última matriz, sugere “que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores e objetivos” (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 26). Essa matriz de governança talvez seja a mais importante para explicar o desenvolvimento de capacidades estatais no município de Volta Redonda, especialmente no que tange à política urbana. Veremos que no município se consolidou uma rede especializada de arquitetos e urbanistas capazes de atuarem no processo de aprovação do PEDI, ao final da década de 1970. A ação dessa rede de planejadores permitiu a implementação do IPPU anos mais tarde, uma autarquia municipal responsável pela transição das obrigações relacionadas ao território, que vieram da CSN para o município, vinte anos após sua emancipação. Aplicando os conceitos da literatura de política pública, consideramos o fato acima descrito como a conformação de uma *comunidade epistêmica* (HAAS, 1992 - REFERENCIAR) sobre o urbano e com forte mobilização em administrações específicas, sendo ela menos mobilizada na Era Neto.

Como vimos no tópico anterior, muitas vezes a literatura sobre Volta Redonda coloca a cidade em uma posição de subordinação aos interesses da CSN e de falta de autonomia do Estado. Uma questão suscitada por Pires e Gomide (2018) nos dá pistas sobre como olhar para o caso de Volta Redonda de maneira inovadora, rompendo com as conclusões evidenciadas até então. Os autores indagam “[...] os governos tornaram-se menos capazes de definir seus rumos e executar suas ações? Ou simplesmente alteraram as formas de o fazerem?” (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 27). A resposta vem a seguir “[...] as transformações do Estado exigem novas interpretações sobre as implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas” (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 27). Sendo assim, o diagnóstico sobre Volta

Redonda deverá, necessariamente, levar em conta as transformações do próprio Estado, já que qualquer tipo de análise que considere apenas concepção de *company town* do município para responder se ele é dotado ou não de autonomia, estaria incorrendo ao risco de chegar sempre a mesma conclusão.

A seguir, mobilizaremos a literatura sobre a governança das políticas urbanas.

2.4 Política urbana: origem e significado

O que é a política urbana? Segundo Patrick Le Galès (2005), a origem da política urbana estava associada a questões de pobreza e aos pobres, além da maneira como controlá-los, regulá-los e até mesmo melhorar suas condições de vida. Esses exemplos são a base sobre a qual diversas políticas urbanas e políticas de bem estar foram desenvolvidas. Não obstante, as políticas urbanas se apresentam como instrumentos para grupos e interesses poderosos, capazes de manipular essas políticas e conseguirem vantagens ou simplesmente por excluírem outros grupos.

Ainda com relação às suas origens, elas datam do período medieval no cenário Europeu. A elite burguesa criou essas políticas públicas para organizar o planejamento urbano, construir propriedades, manter a ordem social e proporcionar o desenvolvimento econômico. Criar castelos e desenvolver as estradas era uma condição de prestígio para a construção e reforço do Estado-nação do século XIX (LE GALÈS, 2005). As políticas urbanas logo passaram a ser uma preocupação das elites estatais, considerando o rápido crescimento populacional das cidades e as consequências acarretadas: como o surgimento de pragas, epidemias e outras questões ligadas às necessidades humanas, como transporte, iluminação e saneamento; também eram mobilizadas em contexto de incertezas, como os ciclos de desemprego (idem, 2005).

A complexidade da política urbana se amplia com novas questões, como o planejamento, a regulação fundiária e o trato dos efeitos trazidos, por exemplo, pela conurbação industrial. Na década de 1970 a política urbana ganha destaque na agenda com a crise econômica da época. Questões como desemprego de longa duração, exclusão social e outras formas de pobreza retornam após um período de

estabilidade. Desse modo, a dimensão social passa a ser central nas políticas urbanas elaboradas nesse período de crise global (LE GALÈS, 2005).

Esse relato histórico inicial nos apresenta a vasta gama de políticas e programas podem ser classificadas como políticas urbanas. Segundo Le Galès (2005), as políticas urbanas fazem parte de um mundo fronteiro e intersectorial das políticas públicas. Outra contribuição relevante do autor, especialmente para esta dissertação, é a abrangência de atores e níveis de governo que fazem parte da política urbana, bem como setores da sociedade com diferentes *status* atuando em diferentes níveis. Para Le Galès as questões que orbitam a política urbana se cruzam em uma dimensão horizontal e outra vertical. A primeira se refere a uma camada sobre burocracias e setores, a segunda dimensão, por sua vez, se refere ao diferentes níveis de governo.

A política urbana emerge junto com os governos e é por isso que cada vez mais ela está sujeita às transformações da governança. Além disso, elas estão também, em partes, relacionadas às estratégias do Estado (LE GALÈS, 2005).

Veremos a seguir como a política urbana pode ser entendida como governança urbana e, principalmente, como estudá-las.

2.5 Governança Urbana

Com relação à discussão da governança no plano do urbano, adotaremos os estudos de Eduardo Marques como referência, sobretudo a sua publicação mais recente: “como estudar as políticas do urbano?” (MARQUES, 2018).

Partimos da consideração de que no Brasil diversas políticas são influenciadas por atores coletivos da sociedade civil, mas que em nosso caso, o grande eixo é o estabelecimento de uma relação entre o público e o privado. Segundo Marques (2018, p. 29) “esses atores tiveram um papel direto e ativo muito importante durante o período da redemocratização e ao longo de todos os anos 1980”. Na década seguinte ganharam espaço as instâncias participativas, criadas pelas reformas dos sistemas de políticas (MARQUES, 2018).

Cada vez mais os atores públicos e privados passam a fazer parte dos processos políticos. A potencialidade da governança, nesse sentido, reside exatamente “em permitir estudar as políticas sem predeterminar quais atores

estatais e não estatais estão envolvidos e de que forma se fazem presentes” (MARQUES, 2018, p. 32-33). Para além da inserção desses atores nos processos políticos, novas dimensões informais e até mesmo ilegais podem ser identificados na produção das políticas (MARQUES, 2018). Para este trabalho é essencial a ideia de *análise empírica de processos de produção de políticas* e romper com uma ideia dominante encontrada na literatura sobre Volta Redonda: a pré-determinação de quem governa a cidade.

Diferentemente do que encontramos nas orientações de Marques (2018), não buscamos encontrar um “padrão de governança” generalizável no estudo de caso abordado nessa dissertação, mas sim, mostrar como determinados grupos de atores acessam instrumentos de política urbana para influenciar ou determinar os rumos da implementação de uma política. Não são, necessariamente, atores eleitos pelo poder do voto, mas sim peças estratégicas que, por meio do conhecimento, ou de sua localização em determinada institucionalidade, influenciam os rumos da política urbana.

Esta análise será mais específica, até mesmo pela singularidade do caso, e dificilmente chegaremos aos padrões que Marques se refere. Em geral, o autor estuda as dinâmicas da política urbana em grandes metrópoles do Brasil e do mundo. Sabemos que essas metrópoles compartilhem algum nível semelhança empírica para que se possa definir um padrão de governança em uma determinada política e realizar análises comparativas. Volta Redonda, como defendemos, é um caso particular: a literatura construiu a excepcionalidade do caso ao abordá-la como um caso típico de *company town*; à medida que lançamos luz sobre outros padrões de governança, comparações com outros casos são possíveis.

Mesmo assim, é um caso que demanda uma análise específica, principalmente para desconstruir a ideia de sua falta de autonomia e sua permanente condição de *company town* apresentada, muitas vezes, em forma de presságio pela literatura. Senso assim, não almejamos replicar essa análise em outras escalas, mas sim, contribuir para o debate sobre capacidades estatais na produção de políticas urbanas.

Em Franco (2018) verificamos a existência atores interessados no processo de especulação imobiliária no município de Volta Redonda. Conforme apresentado

no artigo, tais atores se inseriram em cargos na prefeitura recém emancipada do município e aprovaram diversos loteamentos clandestinos. Em parte, isso foi possível pelo modo como ocorreu a formação do município – originado de uma *company town*. Com o auxílio da literatura disponível em Marques (2016), pudemos classificar esses atores como reais interessados pelos *capitais do urbano*. De fato, eles não foram capazes de influenciar a política do urbano por não possuir acesso direto ao fundo público ou aos contratos, mas suas posições estratégicas dentro da prefeitura permitiram escolher quais áreas iriam valorizar conforme seus próprios interesses. Esse é um dos exemplos possíveis ao incorporar a governança para explicar os processos de produção de políticas urbanas.

A seguir veremos a contextualização do objeto deste estudo de caso. Essa apresentação será realizada à luz da literatura, elucidando ao leitor como é possível articular os referenciais teóricos de capacidades estatais e governança para explicar processos de produção de política urbana.

2.6 Proposta de um modelo analítico

Considerando a articulação teórica entre os conceitos de governança e de capacidades estatais, buscamos formar um modelo de análise que leve em conta o papel dos atores, de suas articulações e de seus vínculos na produção da política urbana. Distintos arranjos de governança de políticas urbanas podem ou não promover capacidades estatais. A saber, queremos avaliar por meio desses arranjos quando há aumento da autonomia e da capacidade na produção de políticas públicas e quando essa atuação é restringida, com diferentes consequências do ponto de vista de quem ganha o quê com os resultados das políticas implementadas. As análises meramente normativas ou que colocam demasiado peso explicativo na dependência da trajetória (*path dependence*) não nos ajudam a explicar o caso de Volta Redonda, conforme viemos defendendo neste trabalho.

O PEDI de fato foi um plano diretor pensado de cima para baixo¹⁴ que visava integrar o desenvolvimento da usina ao desenvolvimento da cidade – veremos

¹⁴ Conforme relatos das entrevistas e fontes bibliográficas, o PEDI começou a ser idealizado na esteira do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que tinha como objetivo desenvolver as indústrias de base brasileiras. Um dossiê completo sobre o PND pode ser encontrado em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3297&catid=28&Itemid=39 – Último acesso: 18/07/2019.

adiante algumas das estratégias previstas nesse normativo. No entanto, ao nosso ver, isso não se reflete em perda de capacidades por parte do município. Muito pelo contrário, a experiência dos atores locais foi capaz de coroar Volta Redonda com um importante instituto de planejamento urbano que não estava previsto inicialmente, o IPPU.

Considerando o PEDI como um marco na produção da política urbana, a ideia é apresentar um modelo analítico que possa elucidar de maneira consistente o processo de transferência de capacidades estatais a partir do arranjo dessa política pública. O intuito de apresentar esse processo de modo gradual é elucidar nosso ponto de vista, nos afastando do modo como outros autores mobilizaram a literatura da sociologia urbana e da história para explicar a falta de autonomia estatal, ideia essas que não correspondem aos achados desta pesquisa segundo nossas lentes de análise.

Quando nos referirmos ao arranjo da política pública, incorporamos o modelo elaborado por Pires e Gomide. Para esses autores o arranjo corresponde ao “modelo de governança implícito” (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 29) na condução da política pública. Basicamente, um arranjo de implementação define quem são os atores envolvidos, seus respectivos papéis e de que forma eles interagem “na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico” (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 27). Ideia fundamental para o modelo de análise proposto é pensar que o arranjo se constitui como um “local” no qual:

[...]decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações dos atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas (PIRES e GOMIDE, 2018, p. 29)

Pires e Gomide fecham a triangulação teórica com a abordagem dos instrumentos.

Vimos no início deste capítulo de revisão teórica que nos apropriaríamos apenas de parte do arcabouço teórico dos autores. Portanto, dito de maneira sintética, a proposta é olhar para o arranjo da política pública para explicar as capacidades estatais, levando em conta que isso é um jogo que ocorre no tempo e com grande influência da dinâmica política. A última aresta do triângulo seria, na

proposta dos autores, a abordagem dos instrumentos, citando a obra de especialistas na abordagem em questão, Lascoumes e Le Galès (2012):

Os instrumentos acabam não só dando estrutura aos arranjos, mas também influenciando diretamente o seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis aos atores, assim como os resultados que o arranjo será capaz ou não de produzir.

Em nosso estudo de caso, tivemos que adaptar a abordagem dos instrumentos. Não adotamos os instrumentos como nosso veio analítico principal, mas utilizamos o termo de modo mais acessório para explicar o mundo no qual o PEDI está inserido: um ambiente sujeito às disputas políticas e que embora esteja repleto de normativos, depende muito da dinâmica dos atores para sua implementação; não sendo esses normativos auto executáveis e tampouco capazes de serem neutros, a ponto de garantir a soberania da CSN, sem resistências, tal como assumiam as expectativas de seus pensadores. Essa nossa consideração é fundamental para explicar como chegamos a ideia de que o município teve autonomia decisória e desenvolveu capacidades estatais apesar de sua relação histórica de dependência da CSN, ao menos no plano das políticas urbanas.

É possível verificar que nosso instrumento, o PEDI, garante a estrutura dos arranjos de governança da política urbana e também que ele determinou a posição dos atores. Os resultados que o arranjo é capaz ou não de produzir não fez parte de nosso objetivo e demandaria outro recorte de pesquisa, por isso, mantivemos o foco na conformação dos arranjos e não nos resultados da política. Se considerarmos a implementação do IPPU como um resultado desse instrumento, então, é possível dizer, que houve um resultado: a institucionalização de órgão responsável pela elaboração de projetos e implementação de política urbana. Mas a literatura de capacidades estatais avançou no sentido de pensar além dos argumentos weberianos, vistos na primeira geração de autores sobre capacidades. É por isso que devemos avaliar os resultados com certa cautela para não incorrer no risco de existência de uma falsa capacidade. Lembremos que elas não são um atributo fixo no tempo.

Vale ressaltar ainda que os resultados podem ser relativos, pois o PEDI foi um plano audacioso, formulado no seio de um programa de desenvolvimento de

amplitude nacional, conforme veremos com mais detalhes a seguir. A multiplicidade de atores envolvidos nos diferentes níveis de governo certamente permitiu um leque de expectativas. Para exemplificar, a comunidade de especialistas que entrevistamos já se configura em um espectro bastante restrito da política urbana e até mesmo nesse grupo de pessoas oriundas da mesma área – arquitetura e urbanismo – encontramos expectativas variadas sobre os resultados que o PEDI trouxe e ainda traz para Volta Redonda.

Para olharmos para os resultados da política com esse nível de profundidade seria necessário uma análise muito mais minuciosa, que levasse em consideração toda a trajetória política do município de 1977 até 2018, uma vez que, o cargo de direção do IPPU é nomeado pelo poder executivo local. Nossa análise, portanto, focará em momentos-chave que apresentaremos ao longo de todo o capítulo a seguir, à luz desse modelo proposto e suas ressalvas.

3. ANÁLISE DO CASO: transferência de capacidades estatais e a política urbana de Volta Redonda

No presente capítulo analisamos o caso de Volta Redonda à luz do referencial teórico discutido no Capítulo 2. A primeira subseção entrará apenas como contextualização e pano de fundo para a narrativa da política urbana.

Para a definição de nossa periodização levamos em conta dois principais aspectos, além de uma periodização histórica previamente definida, capaz de caracterizar o processo de construção de capacidades para a formulação e implementação de políticas urbanas:

- a) a disponibilidade de informações na literatura; e
- b) a relevância histórica desses fatos – principalmente porque eles possuem peso na análise da política pública quando olhamos para os processos de *path dependence*;

Na ocasião das entrevistas com burocratas e ex-burocratas de longa carreira, verificamos que tal periodização cobria os momentos de transformação da política urbana volta-redondense. Ter o acesso à memória desses burocratas com um horizonte temporal definido nos permitiu construir uma narrativa que pudesse demonstrar o processo de transferência de capacidades estatais.

A ideia de que a CSN transfere capacidades para o município é essencial. Por isso, a organização desse capítulo segue uma lógica na qual visamos salientar quais eram as dimensões de *capacidades* que a CSN detinha em termos de *urbano* e o que foi de fato *transferido* (e como) para o IPPU. A formação do antigo distrito e sua emancipação demonstram um momento onde a capacidade de produzir políticas urbanas estão concentradas nas mãos da CSN. Após a emancipação e especialmente ao final na década de 1970 começamos a notar um processo gradual

de *transferência* dessas capacidades, a partir da aprovação do PEDI e implementação do IPPU.

3.1 O pacato distrito de Santo Antônio de Volta Redonda

Santo Antônio de Volta Redonda era o nome do oitavo distrito de Barra Mansa, uma cidade localizada na região Sul Fluminense do estado do Rio de Janeiro. A paisagem bucólica do distrito é radicalmente alterada a partir do ano de 1941, com a implantação da CSN naquele espaço.

Sabemos por meio do mapeamento histórico feito por Morel (1989) que assuntos relativos à produção de aço estavam na ordem do dia para o governo federal da época. Este período, conhecido como Estado Novo, foi caracterizado pelas intensas mudanças nas instituições da administração pública, como explica de modo conciso Marta Farah (2012), e no modelo econômico adotado antes da Revolução de 30. Essas transformações estavam alicerçadas no processo de profissionalização da burocracia e no investimento em indústrias estatais de base como ferramentas para o desenvolvimento da nação. Nesse contexto iniciou-se o processo de planejamento da grande indústria siderúrgica que posteriormente seria abrigada no distrito de Volta Redonda. Em 9 de abril de 1941 é aprovado o primeiro Estatuto da CSN e é considerada a data oficial de fundação da empresa (MOREL, 1989).

Em pouco mais de uma década, o distrito de Volta Redonda se estabeleceu como a localidade mais expressiva em termos de adensamento populacional na mesorregião do sul fluminense, muito em virtude das atividades de uma única indústria. Segundo Morel (1989, p. 51) “em 1942, a CSN já empregava 6.164 trabalhadores, portanto mais que o dobro de habitantes do distrito, ocupados na construção da usina e da cidade”. Em 1950 o distrito possuía uma população de 39.964 habitantes, rendendo-lhe o apelido de “cidade do aço” por depender exclusivamente da CSN.

Por mais que o termo possa soar como um simples rótulo conferido a uma cidade produtora de aço, provavelmente ele porta o interesse da autora em expressar que a cidade pertence ao aço e que ela vive para o aço. Efeito disso é a posterior definição de “família siderúrgica” conferida aos operários da Companhia.

Esses termos são cunhados e defendidos na tese de doutorado da autora, sendo sua monografia a pioneira dentre os trabalhos encontrados sobre o município. De acordo com nossa análise é possível apontar que essas definições são o embrião de uma linha de raciocínio que visa defender uma certa submissão do município aos ditames da Companhia. Tais argumentos seriam mobilizados em trabalhos posteriores para explicar a falta de capacidade e autonomia estatal no plano municipal.

3.2 O modelo de *company town* e a emancipação do município

A característica de cidade mono industrial conferiu ao município a qualidade de uma *company town* ou cidade operária, sendo esse fenômeno discutido por autores das vertentes da sociologia urbana, caso encontrado na análise de Raphael Lima (2013) por exemplo. Esse autor estudou principalmente o sistema de relações entre o município e a CSN, sobretudo após sua privatização em 1993. O autor também recorre a análises históricas para defender o argumento de que Volta Redonda ainda seria uma *company town*, em uma relação que seria um misto de dependência e controle da cidade em relação a antiga estatal. Ele complementa que essa relação se desenvolve em um ambiente de formação sociopolítica muito específica¹⁵ no nível local e por esse motivo Volta Redonda se tornou inclusive Área de Segurança Nacional.

Em nossas entrevistas buscamos triangular as informações dessa literatura e checar se de fato Volta Redonda era um ambiente atípico e de formação sociopolítica polarizada (LIMA, 2013), e um de nossos entrevistados, um ex-burocrata de alto escalão que atuou na Secretaria de Planejamento (atual SEPLAG, envolve também orçamento e gestão) do município por pelo menos oito anos e foi um dos fundadores do IPPU. Ele fala sobre o arquiteto que planejou a *company town*:

¹⁵ Com “formação sociopolítica específica” o autor visa dar ênfase ao aspecto de *company town*. Para além de um modelo de “engenharia espacial”, o efeito de ser planejada nesse modelo refletiu-se nas relações trabalhistas e até mesmo na esfera particular do indivíduo. Outros trabalhos se aproveitaram dessas características específicas locais para explorar o ativismo sindical brasileiro na década de 1980, por exemplo. Em Morel (1989), a autora explora essas dimensões para cunhar o termo “família siderúrgica”.

[Volta Redonda] foi planejada por Atílio Correia Lima. É chapada no modernismo francês de Tony Garnier. [...]o imaginário do cidadão volta redondense era “nós somos a vanguarda do realismo soviético” quando da construção da cidade planejada [a *company town*] (Entrevista 1).

O que se sabe sobre esse período são relatos de memórias e análise de documentos oficiais. Nossa proposta não é entrar nos meandros da discussão sobre a formação da cidade, mas sim, dar força ao argumento de que Volta Redonda possui traços e características que realmente a tornam um ambiente peculiar.

É interessante notar também que esse modelo de cidade operária guarda relações muito profundas com a produção do espaço urbano e isso é um argumento valioso para nossa análise. Segundo Soeli Lima (2008) a primeira associação que se faz a esse modelo é a de uma pequena cidade na qual um conjunto de equipamentos comunitários, incluindo habitações, edifícios, escolas, hospitais e áreas de lazer pertencem a uma companhia onde é exercido controle sobre entradas e saída de pessoas, de tal forma que se configure um núcleo urbano fechado. Quanto à relação da formação de uma cidade operária com os processos gerais de urbanização, consideramos para Volta Redonda o que diz Garcês (2003, p. 132) em um estudo de caso sobre a mineração, realizado no Chile:

Las company towns se instalan en la historia del urbanismo como una manufactura urbana organizada por un proyecto de ingeniería y arquitectura que formaliza y distribuye las edificaciones del área industrial, los equipamentos y la residencia, en un conjunto que alcanza una organización física, productiva y social. El modelo es adecuado a una función productiva principal como es la explotación de materias primas y la manufactura industrial, al mismo tiempo que funciona a la modelación de un grupo social excluido de otras actividades y manifestaciones urbanas que aquellas que le entrega la compañía (apud Soeli Lima, 2008, p. 2)

É possível verificar que existe um processo de divisão das atribuições e responsabilidades: uma parte gerida pela *company town* e outra que podemos chamar de a *town* sem a *company* – especialmente para o caso de Volta Redonda, que ainda era um simples distrito.

Durante o formato de cidade operária as incumbências relacionadas ao provimento de serviços urbanos e de utilidade pública estiveram a cargo da CSN, conforme descreve nossa síntese feita do Boletim de Serviço nº 2, de 7 de janeiro de 1948 (MOREL, 1989, p. 128):

- a-) conservação das estradas e ruas;
- b-) manutenção e conservação de parques e jardins;
- c-) horto florestal e reflorestamentos;
- d-) serviço de limpeza urbana;
- e-) manutenção das redes de água e esgoto da cidade¹⁶;
- f-) manutenção das redes de distribuição de energia elétrica;
- g-) transportes coletivos; e
- h-) serviço de polícia e bombeiros da cidade e banda de música.

Salientamos que em termos de aplicação do conceito de capacidades estatais, o processo de formação dos pilares básicos de capacidade – estruturação burocrática, capacidade de provisão de serviços – está umbilicalmente ligado à Companhia, e isso dá azo ao uso do conceito de *company town*. É por isso que o foco da análise é exatamente iluminar esse processo de transferência de capacidades técnico-administrativas, e de planejamento urbano, para burocracias propriamente estatais.

Esse modelo de administração do espaço vigorou durante o período que Volta Redonda era um distrito, com uma *company town* que se expandia em uma velocidade sem precedentes. Conforme indicado nos dados em Morel, é possível estimar que a população do distrito foi acrescentada em ao menos 37.000 habitantes entre 1942 e 1950.

Buscamos encontrar nas entrevistas mais informações sobre o PEDI e, então, outros caminhos foram se abrindo, tomando um rumo pelo mundo do planejamento urbano de Volta Redonda e dos planejadores (e pensadores) da cidade. Nossa narrativa avança para a emancipação do município e apresentaremos algumas de suas consequências imediatas.

¹⁶ É interessante notar que em um boletim de 1948 a noção de “cidade” e “urbano” já estão presentes, ao menos em normativos internos da CSN. Vale lembrar que essa publicação ocorreu seis anos da emancipação do então distrito.

O desenvolvimento da CSN deixou marcas profundas no território, segundo Morel. O distrito ficaria dividido em duas partes: a primeira era urbanizada e gerida pela CSN, enquanto a segunda estava esquecida e entregue aos loteadores clandestinos (MOREL, 1989). Esses mesmos loteadores logo perceberam uma oportunidade de desfrutar da valorização que a CSN vinha proporcionando para a região (MOREL, 1989).

Buscamos saber mais sobre esse movimento dos loteadores em nossas entrevistas. Um dos entrevistados alegou ter uma escritura pública de 1956, nela havia uma espécie de acordo com o primeiro prefeito do município para venda dessas terras:

Tenho uma escritura pública de composição, de 1956, com o prefeito Sávio Gama. É o “acordo” para vender terras em áreas sem infraestrutura. A “elitizinha” rentista de Barra Mansa que financiou a emancipação do município (Entrevista 1).

Com relação ao período de emancipação, outro entrevistado compartilhou um estudo de sua autoria, não publicado¹⁷.

Esse entrevistado teve acesso a documentos da Câmara Municipal de Barra Mansa e começou a tecer um relatório que versa justamente sobre o movimento emancipatório de Volta Redonda. Ele inicia seu texto com um fragmento de um documento oficial da advocacia geral da Prefeitura Municipal de Barra Mansa datado de 1955:

“E assim se fez e assim se consumou o ato usurpativo, fato nunca antes registrados em anais políticos e administrativos do Brasil” (Entrevista 6, texto).

Quando questionado sobre o período de emancipação de Volta Redonda, nosso entrevistado revela seu ânimo ao nos contar o que encontrou em suas pesquisas realizadas na Câmara Municipal de Barra Mansa, quando atuou como burocrata da secretaria de planejamento urbano do município, em 2012:

¹⁷ Sua ideia era compartilhar o texto em algum jornal, mas que devido à sua rotina agitada, o artigo acabou ficando engavetado. Questionamos o entrevistado sobre o uso das informações e o mesmo consentiu com a utilização das mesmas nesta pesquisa.

Me entusiasma estudar cada vez mais a questão dos limites territoriais na região do Médio Paraíba onde, quanto mais estudo, mais aprendo, encontro, ou descubro questões polêmicas [...] que revelam também uma série de artimanhas e artifícios adotados na fixação de muitas fronteiras de emancipação. A mais polêmica delas, sem dúvidas, é a do esclarecimento dos reais limites do distrito de Volta Redonda (Entrevista 6, texto).

O entrevistado complementa sua fala explicando de modo mais específico seus achados. É interessante notar que há complementariedade entre informações contidas na literatura e na fala do entrevistado em questão, tornando possível triangular a informação e concluir que o movimento emancipatório de Volta Redonda foi conduzido pelos motivos apresentados em Morel (1989). Tratava-se de um caso de uso indevido dos limites conferidos a Volta Redonda para a valorização das terras que permeavam à CSN. A ação desses loteadores clandestinos ocorreu dentro da recém criada prefeitura de Volta Redonda, com participação ativa, inclusive, desses próprios atores. O nível de espoliação do poder público local era intenso, mas concluímos que essa ação não derivou de ações propriamente tomadas pela CSN, mas sim, da falta de suas ações. O território deveria estar sobre o controle da Companhia, mas conforme nos dá indícios o último entrevistado, esses limites não eram tão bem definidos, causando o que ele chama de “questões polêmicas”.

Do período emancipatório podemos tecer algumas conclusões preliminares sobre as capacidades: a) o controle sobre o território vinha se tornando mais difícil de ser realizado pela CSN, seja por falta de imposição da direção ou do governo, de interesse ou de capacidade regulatória; e b) o município recém criado era desprovido de capacidades técnicas, instrumentos jurídicos e recursos humanos que pudessem atuar como um sistema de contrapeso à ação dos loteadores.

Do nosso ponto de vista, a superação do modelo de *company town* começou a dar sinais quando o município se emancipou e o poder público municipal passou a assumir gradualmente as responsabilidades pelas áreas não gerenciadas pela CSN.

Morel estuda o caso de Volta Redonda até o ano de 1968, portanto, apenas quatorze anos após a emancipação do distrito. Lima (2013), por sua vez, defende que o PEDI “funcionou como uma instrumentalização legal de organização e hierarquização do espaço físico do município”. Se o PEDI foi aprovado em 1977,

portanto, vinte e três anos após a emancipação do distrito, podemos interpretar que ao menos nesse período Lima dá indícios de que o modelo de cidade operária ainda não foi superado. Não concordamos totalmente com essa conclusão, pois a condição necessária para definição de *company town* é a prestação de serviços de utilidade pública e regulação da esfera física e social da cidade, fato que já não vinha ocorrendo com intensidade desde a emancipação do município segundo Morel (1989), a própria autora irá falar em crise da “família siderúrgica”¹⁸ ao final de seu horizonte temporal de análise, que segue até 1968. Em outras palavras, a CSN não mais operava dentro dos paradigmas que compõem o modelo de *company town*.

Isso não quer dizer que essa transição foi um processo automático, mas sim, algo que aconteceu lentamente e com alguma ambivalência entre as administrações. Por algum tempo havia a Prefeitura Municipal e a “prefeiturinha da CSN” (MOREL, 1989, p. 260).

A fala de nosso informante ajuda a descortinar um pouco mais esse processo e coloca novos atores, para além da própria CSN, que faziam parte da governança da política urbana na Volta Redonda recém emancipada:

Sabemos agora, historicamente, que essa emancipação não ocorreu tão pacificamente como pode ter parecido, tanto devido à pouca divulgação regional ou estadual dos fatos, como pela “composição” política que existia à época entre o Governo do Estado e a Assembleia Legislativa do município. Pela ligação umbilical daquele Governo do Estado com os “políticos” do 8º distrito (Entrevista 6).

Os políticos mencionados são os atores locais que começaram a promover o processo de loteamento, segundo a visão de nosso informante. Esses atores criaram uma zona sem regulação e começaram a lotear clandestinamente em conluio com a classe política do governo do estado, que por sua vez, os apoiou no movimento emancipacionista – Morel parece seguir essa linha de raciocínio na análise do movimento emancipatório. Essa rede de atores no âmbito do estado, que se

¹⁸ Esse termo foi cunhado na análise histórica de Regina Morel (1989). A autora defende que a CSN estabelecia um conjunto de benefícios que representava uma espécie de paternalismo industrial. Isto é, a empresa era capaz de regular a esfera do trabalho e a esfera social de seus operários: garantindo (ou não) suas casas, controlando o fluxo de pessoas, fazendo a segurança, garantindo formação normal e técnica para reproduzir sua mão de obra etc. O espaço obedece à hierarquia da empresa: cargos maiores recebiam casas melhores e mais bem localizadas, em bairros privilegiados e elitizados. Conforme se reduz o escalão, reduz também a qualidade habitacional

conectavam com o poder local, possuíam seus interesses bem definidos ainda no mesmo ano da emancipação:

O foco maior do interesse era, sem dúvidas, a riqueza que já emanava em 1954 das atividades produtivas da CSN e da nova área habitacional em construção, a Vila Operária já quase pronta, onde o imposto sobre os negócios com aço e o novo Imposto Predial, se constituíam em significativas receitas para a administração pública que as tivesse em sua jurisdição [...] ter [a CSN] em seu território, significava razão mais que suficiente para ensejar a luta emancipacionista. Fora o “poder” oriundo e decorrente de administrar o principal Produto Interno Bruto (PIB) gerado pelo estado. (Entrevista 6).

A partir desses elementos, elaboramos um modelo para analisar os atores envolvidos com a política urbana de Volta Redonda no período de sua emancipação. Podemos dizer que nesse período (1941-1954) o município encontrava-se dividido em duas partes. É a cristalização de dois modelos de cidade: a *cidade nova*, gerida e regulada pela CSN e a *cidade velha* que não aparentava possuir qualquer tipo de regulação até a emancipação do município. Morel define o que chamamos de cidade nova como a *cidade operária*. Essa divisão existe na fala de diversos entrevistados que estudaram a história de Volta Redonda, o período histórico dessa ocorrência é evidenciado em meados da década de 1940 até os anos seguintes após a emancipação, quando o poder local passa a assumir uma gama de compromissos com o desenvolvimento urbano. Embora essa tipologia possa ter outras nomenclaturas, elas acabam se referindo ao mesmo modelo que sintetizaremos na tabela a seguir:

Tabela 2: Dicotomia Cidade Nova e Cidade Velha

Dimensões comparadas	Cidade Nova	Cidade Velha
los stão	Gerida e regulada pela CSN por meio de diretrizes elaboradas no âmbito interno da empresa.	Todo o território remanescente, esquecido por Barra Mansa, mas que já possuía atores com interesses estratégicos: caso dos loteadores.

Características urbanas	Regulação e prestação de serviços de utilidade pública, conforme sugere as atividades dispostas no Boletim de Serviço nº 2 de 1947 – modelo: <i>company town</i> .	Existência de lotes sem qualquer tipo de infraestrutura básica. Nenhuma evidência de serviço público antes da emancipação em 1954 – modelo: <i>town</i> sem <i>company</i> .
Modos de planejamento urbano	Desenvolvimento urbano planejado, pensado por Atílio Correia Lima logo na década de 1940.	Desenvolvimento desordenado. As primeiras diretrizes de regulação dessa área serão implementadas apenas com o advento do PEDI, em 1977.

Fonte: Elaboração própria a partir dos levantamentos da pesquisa.

A ideia de traçar esse panorama inicial e trazer para esta análise o momento conjuntural da emancipação é elucidar a divisão da cidade em duas partes, reguladas (ou não) por diferentes instrumentos e com diferentes arranjos de governança. A CSN é o ator mais interessado na sua própria regulação, afinal os recursos vinham dela para manter toda a estrutura de reprodução do trabalho, nos moldes da já mencionada família siderúrgica. Por sua vez, provavelmente não era de seu interesse regular áreas que não lhe pertenciam. Em alguns momentos destacados na literatura, a CSN chegou a ser questionada por serviços que iriam além da *company town*, e então ela passou a se interessar pela emancipação, pois com o município ela poderia dividir (e transferir) suas responsabilidades, principalmente as atividades mais custosas do planejamento urbano. Esses questionamentos citados tiveram início no que Morel (1989, p. 240) chamou de “processo de segregação planejado”. Logo no início da década de 1950, conforme vimos no capítulo introdutório, o quantitativo de trabalhadores havia se expandido e o processo de produção de casas para os funcionários não acompanhava mais o ritmo de crescimento da CSN. Nessa ocasião, muitos trabalhadores moraram em casas precárias e distantes da empresa. Outros seriam alocados em cabanas no

pátio da Companhia, conforme apresenta a mesma autora. Fato é que esse descontentamento ensejou elevados níveis de cobrança sobre a empresa, que não via alternativas a não ser o incentivo à emancipação de Santo Antônio de Volta Redonda.

No território remanescente, que na maior parte do tempo ficou ao relento, notamos outro grupo de atores: muito mais interessados em alianças políticas para realização de interesses particularistas, loteando terras sem infraestrutura ao redor da CSN, sabendo da sua futura valorização quando a prefeitura emancipada assumisse a responsabilidade por essas áreas. Esses atores parecem representar o capital incorporador, se adotarmos a classificação de Marques (2016). Segundo o autor, nesse tipo de capital os ganhos são oriundos da sobrevalorização da terra por meio da mudança de seu uso, tendo em vista que “a terra urbana não tem preço de produção e é um bem irreprodutível” (MARQUES, 2016, p. 18). Essas características fazem com que os sobrelucros sejam gerados “mediante a aquisição da terra pelo preço do uso corrente e a venda futura ao preço do uso transformado” (MARQUES, 2016, p. 18), o que certamente iria ocorrer, visto que a prefeitura deveria arcar com a implementação da infraestrutura urbana. Além disso, Morel ainda alerta que após a criação de Volta Redonda, por meio da Lei nº 2.185 de 17 de julho de 1954, haviam diversos relatos de profunda escassez de documentos disponíveis na administração municipal, em especial das plantas dos terrenos. Então, “criou-se a Associação dos Proprietários de Imóveis (API), cuja primeira atividade foi auxiliar a prefeitura a realizar o levantamento cadastral dos terrenos e seus proprietários” (MOREL, 1989, p. 265).

Em Franco (2018) adoto essa explicação para traçar uma relação entre a emancipação de Volta Redonda com os processos de valorização da terra, associados, não obstante, com a existência da CSN, que como vimos acima também era um ator importante entre a década de 1950 até 1970, quando a prefeitura assume praticamente todas as responsabilidades da prestação de serviços básicos de utilidade pública.

3.3 O Conselho Nacional da Indústria Siderúrgica e as expansões da CSN

O Conselho Nacional da Indústria Siderúrgica (Consider) é um órgão criado em 19 de junho de 1968 pelo Decreto nº 66.759. Na década de 1970 o Consider passou a ser o formulador da política siderúrgica nacional (ABRANCHES, 1987). Em sua composição havia assento os ministros do Planejamento e das Minas e Energia. No início da mesma década foi criada uma secretaria executiva responsável por analisar os projetos encaminhados ao Consider, pela elaboração de pareceres e recomendações que deveriam ser submetidas à cúpula do conselho. O quadro da secretaria era composto por técnicos vindos das empresas estatais (ABRANCHES, 1987).

Em 1975 ampliaram-se as funções do Consider: importações de produtos metalúrgicos e siderúrgicos passaram a depender de sua prévia anuência. O mesmo acompanhou os projetos de expansão da indústria siderúrgica privada e estatal incorporadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Ainda teria como responsabilidade iniciar os trabalhos para a elaboração do plano mestre de siderurgia para o período de 1976-1985 (ABRANCHES, 1987).

Cabe ressaltar que a implementação do plano mestre de siderurgia sofreria algumas dificuldades. O endividamento do país no final da década de 1970 provocou o adiamento de muitos objetivos do plano, bem como o cancelamento de alguns projetos. Adicionalmente, esse cenário foi complementado pela identificação de que a capacidade instalada havia superado a demanda já ao final de 1970 (ABRANCHES, 1987).

Com a recessão do início da década de 1980, o superávit de produção havia aumentado novamente, rompendo até mesmo com as expectativas mais confiantes do Consider. Com capacidade instalada duas vezes maior que a demanda em 1983, desenhou-se um quadro determinante para o cancelamento de vários projetos de expansão da produção siderúrgica nacional. Após outros diversos projetos serem cancelados no setor siderúrgico, consumou-se a extinção do conselho em 1988 (ABRANCHES, 1987).

No contexto da elaboração desse plano mestre, inicia-se a produção do PEDI, especialmente elaborado para a estatal CSN. Nele estariam previstas as ações, detalhadas em etapas, sobre a expansão da usina siderúrgica em Volta Redonda.

Um de nossos entrevistados associa o II PND ao PEDI por meio de seus relatos:

À época do PEDI ela [a CSN] estava completando o estágio II do Plano Nacional de Desenvolvimento, que se desdobrava em um plano de produção siderúrgica de nível nacional. O PEDI não foi feito pela municipalidade de Volta Redonda (Entrevista 7).

Esse entrevistado é o primeiro diretor de planejamento urbano do IPPU e vale ressaltar que essa institucionalidade de planejamento foi concebida no PEDI.

Elementos importantes para assimilarmos dessas entrevistas e da análise documental: i) o PEDI foi pensado para a CSN em Volta Redonda, mas não por Volta Redonda e nem para Volta Redonda; ii) o PEDI estava sendo elaborado dentro de um grande plano nacional de desenvolvimento siderúrgico, operado pela cúpula do Consider; e iii) essa etapa do PND (e as próximas) seriam descontinuadas em virtude do grande superávit produtivo e da queda no consumo motivada pela crise global. Maiores detalhes sobre o PEDI são apresentados na próxima seção.

3.4 O Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado (PEDI) e a implementação do IPPU

Volta Redonda tinha sido decretada Área de Segurança Nacional, mas tinha um prefeito eleito e encerrou o mandato dele em 1976. Era para ter havido eleições pra prefeito. Não deixaram ter eleições aqui para nomear. Acabou o mandato do prefeito Nelson Gonçalves, ele foi quem assumiu a prefeitura quando elaborado o plano PEDI. É claro que o governante nomeado [Georges Leonardos] participou das discussões, ele foi ouvido, era um urbanista na prefeitura, ouviram o prefeito e tudo mais. As propostas da CSN se conciliaram com algumas prováveis dicas do próprio prefeito. Nelson Gonçalves se adiantou e realizou algumas obras que eram previstas pelo PEDI com o viaduto Leite Franco, o viaduto da cabeceira da Ponte Alta (Entrevista 6)

No trecho acima, um de nossos entrevistados relembra como estava o sistema político na época. De fato a literatura indica a existência da classificação de

Volta Redonda como Área de Segurança Nacional (LIMA, 2013) e, portanto, os prefeitos seriam nomeados pelos interventores do estado do Rio de Janeiro em comum acordo com o Governo Federal. A situação é delicada no momento, pois um plano de grande porte como o PEDI havia sido aprovado pela Assembleia Legislativa e pela Câmara Municipal de Volta Redonda. Conforme aponta outro informante, pelo menos duas obras já haviam sido realizadas ainda no mandato do prefeito eleito, Nelson Gonçalves (1973-1977) que depois foi sucedido por Georges Leonardos:

Nesse imbróglio todo, ele [Georges Leonardos], que é o primeiro prefeito nomeado, era um cara que estava disputando a presidência da CSN. No bastidor, ele estava disputando a presidência e não ganhou. Me parece que por ele ser de um estamento importante dentro da CSN, iriam nomeá-lo como prefeito de Volta Redonda (Entrevista 7).

E assim aconteceu. O prefeito nomeado de Volta Redonda foi um candidato à presidência da CSN. Essa situação forma uma das bases de argumentos apresentados por Lima (2013) para explicar a relação controle da CSN sobre o município. Para o autor em questão, o trânsito de um burocrata da CSN para a prefeitura de Volta Redonda é suficiente para explicar um possível aparelhamento do conjunto de interesses da empresa e condicioná-los ao desenvolvimento do município.

Traremos agora o relato de um informante que é o idealizador do IPPU. Ele conta brevemente como se deu o processo de idealização da autarquia a partir de suas experiências acadêmicas:

O IPPU foi uma experiência muito importante na minha vida e na vida da cidade. Até porque o IPPU é fruto da experiência do IPUC em Curitiba. O IPUC é um Instituto de Planejamento Urbano em Curitiba que foi criado pelo Jaime Lerner, que coincidentemente foi meu professor na Universidade de Brasília (Entrevista 6).

Feita esta introdução pelo fundador do IPPU, detalharemos agora como triangulamos as informações para descobrir o máximo sobre as origens do IPPU e sobre suas atribuições.

O IPPU é uma autarquia municipal responsável pela elaboração do planejamento urbano de Volta Redonda. Segundo as informações do próprio site da instituição¹⁹, vejamos como ocorreu sua criação:

A Autarquia nasceu por proposta da Câmara de Vereadores de Volta Redonda quando da análise e aprovação do Plano Diretor de então (PEDI), e ainda por sugestão de uma Comissão Técnica Especial constituída de membros da sociedade Civil Organizada, Comunitária e Empresarial, fundamentando – se na necessidade de se dotar Volta Redonda de um órgão que atuasse na essência do Planejamento Urbano, formasse uma equipe técnica própria e gerisse o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Volta Redonda – PEDI-VR que seria em seguida tornado Lei.

Agora com o auxílio de nosso informante, visamos detalhar ainda mais os ambientes institucionais em que ocorrem as discussões (e posterior aprovação) das diretrizes do PEDI e da fundação do IPPU, uma vez que esses fatos ocorreram ao mesmo tempo na casa legislativa de Volta Redonda no ano de 1976.

É possível identificar parte da rede de atores que circundam esse informante e como os processos são negociados, envolvendo atores estatais e não estatais na Câmara Legislativa de Volta Redonda (CMVR):

Por volta de 1976 a Prefeitura de Volta Redonda contratou a elaboração de um Plano Diretor e esse plano foi desenvolvido durante o ano, talvez entre o final de 1975 e 1976 eles trabalharam para produzir um plano novo para Volta Redonda. A Câmara Municipal na época recebeu o projeto de lei e pediu uma consultoria, formou um grupo de trabalho na Câmara pedindo representantes da sociedade que pudessem trabalhar e opinar sobre o plano diretor e eu fui indicado pela siderúrgica nacional. Em 1976 eu vim formar o grupo e acabei até presidindo o grupo. Dentre todas as áreas de análise que a gente fez do plano diretor, ficou um plano interessante, muito bom. Ele trazia uma linguagem nova de tratamento da cidade. Ele previa um zoneamento, coisa que não existia aqui. Ele iniciou uma primeira proposta de zoneamento da cidade, onde certas áreas eram indicadas como expansão industrial, por exemplo, que conflitavam um pouco com os

¹⁹ Disponível em: <http://www.voltaredonda.rj.gov.br/ippu/index.php/2013-03-28-14-23-04/o-ippu> Último acesso: 16/08/2019.

interesses da sociedade com relação ao uso do espaço da cidade (Entrevistado 06).

Nosso informante revela que possuía pressa para implementar o PEDI, queria já para 1977. O desenho desse instrumento mobilizou diferentes atores para atuar no processo e também revelou pontos de discordância com membros da sociedade civil. Devido à escassez de materiais oficiais para verificar com maiores detalhes quais grupos poderiam ou não estar em discordância com o PEDI, resolvemos acessar outro informante que acompanhava o debate na época. Ele não participou do debate na Câmara, mas realizou considerações baseadas em sua longa trajetória no planejamento urbano – esse informante possui uma trajetória que se inicia com a fundação do IPPU e se finda no último mandato da Era Neto. Segundo ele, as pressões eram internas, mas sem definir exatamente quem as exercia:

[a votação do PEDI] não é um movimento típico de uma cidade normal que, de repente, faz um plano diretor pra pensar a renovação da cidade. É um plano diretor elaborado por conta de uma pressão interna de uma *company-town* que está sobre a égide do principal empreendimento que é a CSN (Entrevista 07)

Vale notar que nosso informante adota a categoria de *company town*. Essa categoria é adotada não apenas no âmbito de trabalhos acadêmicos, mas com frequência, nossos próprios entrevistados mobilizam tal categoria.

Embora não esteja claro exatamente quem exercia as pressões, podemos desenhar uma cena do que estava acontecendo em Volta Redonda nessa época, com base na análise histórica que realizamos. As decorrências da já mencionada escassez de moradias ofertadas pela CSN (MOREL, 1989) seriam potencializadas caso a expansão da empresa não acompanhasse a oferta de moradias. Portanto, o PEDI embora tenha se originado em um processo de expansão das bases siderúrgicas nacionais, ele deveria, ao menos, propor soluções para as questões que permeavam a territorialidade, a saber, um número expressivo de trabalhadores com moradias irregulares.

Como resultado de nossa análise sobre o PEDI, conseguimos inferir que esse instrumento representava um avanço para o planejamento urbano da época, principalmente em Volta Redonda, uma cidade que se emancipou tendo que

enfrentar dificuldades como déficit de habitação e carência de infraestrutura, por exemplo. A linguagem do plano também representava um avanço, até mesmo diante do ponto de vista dos planejadores que estão no exercício da função na ocasião da realização desta pesquisa, que assumem adotar ainda em 2018 diversas diretrizes do plano, segundo um burocrata de alto escalão do IPPU entrevistado por nós:

Volta Redonda tem o primeiro plano diretor de 1976, e junto com o PEDI foram feitas as leis de zoneamento, de uso e ocupação do solo, a lei de parcelamento, lei de edificações e o código de posturas. E essas leis, elas continuam vigentes até hoje (Entrevista 2).

Esses achados e a exposição a seguir sobre o IPPU nos auxiliam na defesa do argumento central desse trabalho: a relação entre CSN e Volta Redonda é um caso de transferência de capacidades estatais quando consideramos a dinâmicas dos atores e as redes de governança existentes no arranjo de implementação do PEDI. Não há argumentos para contestar que o PEDI de fato foi pensado para a CSN, uma vez que ele é idealizado no âmbito do PND, em uma área de segurança nacional e em período de regimes autoritários.

Aliás, provavelmente o PEDI nem seria utilizado caso o IPPU não fosse pensado em paralelo, pois como vimos, as expectativas de expansão da CSN já haviam se recolhido mediante a crise global.

Mesmo diante da crise e do superávit da produção de aço, o PEDI deveria ser aproveitado, pois ali haviam normativos que outras cidades não dispunham, ao menos antes do advento do Ministério das Cidades e do Estatuto das Cidades. Surge então, o IPPU para modificar esse plano e iniciar a “vida pública” da política urbana de uma cidade que se originou como uma *company town*:

Então, analisando o plano junto com esse grupo, eu propus que algumas coisas sugeridas fossem modificadas, mas propus que deixasse o plano como estava pra que ele pudesse ser implantado a partir de 1977, já estava terminando o ano de 1976 e eu propus que se criasse um organismo que pudesse ser o responsável pra conduzir o plano diretor, porque na prefeitura não tinha ninguém que falasse aquela linguagem. Ela [a prefeitura] tinha uma assessoria de planejamento pequena que fazia desenhos e projetos de praças. Não tinha um pensamento de urbanismo. Então eu propus a criação

do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano a imagem e semelhança do IPUC que o Jaime [Lerner] fez lá [Curitiba], ele foi prefeito (Entrevista 6).

As experiências adquiridas na Universidade de Brasília possibilitaram o contato de nosso informante com Jaime Lerner²⁰, durante sua graduação.

Com um sorriso no rosto – enquanto mostra sua foto com Oscar Niemeyer – nosso informante continua relatando como seu contato com Lerner auxiliou na criação do IPPU:

Eu acompanhei toda a vida dele e sabia da existência do IPUC. Eu fui lá pra conhecer o IPUC de perto e ele servia de modelo para o que a gente precisava aqui. Então eu fui lá e peguei o Estatuto do IPUC de Curitiba, vi como que ele funcionava, o modelo, e fiz a tradução da linguagem pra nossa realidade local e propus dentro da revisão da época a inclusão da criação do IPPU como responsável pela implantação do plano e acompanhamento também para eventuais necessidades de modificações no PEDI (Entrevista 6).

Desta fala depreendemos que houve um processo de emulação institucional realizado por esse burocrata. O PEDI previa uma institucionalidade para realizar a implementação das diretrizes, mas segundo seus relatos, sua experiência acadêmica e de sua comunidade de planejadores permitiu que essa ideia fosse colocada no papel.

A seguir, apresentaremos em um quadro sintético (tabela 4) o conteúdo do PEDI e na sequência o organograma inicial do IPPU, bem como algumas das finalidades conferidas à autarquia. Essa sistematização representa o desfecho da mobilização criada na CMVR no ano de 1976 para posterior aprovação do PEDI e institucionalização do IPPU: dois elementos fundamentais para explicar o processo de transferência de capacidades estatais da CSN para o município.

Tabela 3: Objetivos do PEDI

Lei nº 1411, de 01 de fevereiro de 1977 (PEDI)

²⁰ Lerner chegou a ser prefeito de Curitiba por três mandatos e Governador do Paraná por dois.

Capítulo	Objetivos	Fragmento da Lei
Capítulo I	Definição do PEDI	Artigo 1º: O PEDI é o instrumento técnico administrativo para ordenar, controlar e promover o desenvolvimento físico-urbanístico municipal, baseado nas <u>condições socioeconômicas locais</u> .
Capítulo II	Disposições preliminares	Artigo 6º: O PEDI identifica os princípios do desenvolvimento urbano que orientam as entidades públicas e privadas, visando ao desenvolvimento <u>integrado</u> da comunidade através da legislação sobre zoneamento, edificações, parcelamento de terras e polícia administrativa.
Capítulo III	Objetivos e Diretrizes Básicas	Artigo 8º: i) assegurar uma estrutura urbana adequada ao <u>crescimento demográfico previsto</u> e às funções regionais do município de Volta Redonda; ii) <u>consolidar</u> o município de Volta Redonda como polo industrial dentro da região
Capítulo IV	Do uso do solo	Parágrafo Único: A área de expansão urbana será objeto de estudo posterior, no que se refere a uso específico e ocupação.
Capítulo V	Do Parcelamento de Áreas no Município	Artigo 13: Todo e qualquer parcelamento nas áreas urbana e de expansão urbana deverá obedecer ao disposto nessa Lei e nas normas complementares de zoneamento e de parcelamento da terra, e dependerá sempre de consulta prévia ao órgão oficial responsável pela implantação do PEDI, e da aprovação do órgão competente da prefeitura municipal.
Capítulo VI	Das Edificações	Artigo 15: Em todo o território municipal, nenhuma edificação, acréscimo, demolição ou qualquer obra para fins urbanos poderá ser feita sem prévio licenciamento dos órgãos

		competentes da Prefeitura Municipal.
Capítulo VIII	Dos Serviços Públicos e dos Equipamentos Urbanos	Artigo 24: A implantação de equipamentos voltados para o atendimento de necessidades da população, relativos a educação, saúde e recreação, será apreciada pelo órgão responsável pela implantação do PEDI, a fim de que esta opine quanto à localização, aos padrões e as dimensões, além da viabilidade face as prioridades específicas do setor.

Fonte: Lei 1411 de 1 de fevereiro de 1977, no anexo. Elaboração própria.

Podemos notar que o PEDI possui uma identidade com a CSN, uma vez que em suas diretrizes o desenvolvimento urbano deve respeitar condições socioeconômicas locais, em outras palavras, a grande base siderúrgica instalada. As palavras *integrada* (grifo nosso, Capítulo II), *crescimento demográfico previsto e consolidar* (grifo nosso, Capítulo III) presentes nas disposições preliminares e nos objetivos básicos do plano respectivamente, são reveladoras dos valores dos elaboradores do plano. Embora seja difícil definir quem exatamente esteve presente na elaboração do instrumento, seus valores parecem estar expressos de maneira muito clara: Volta Redonda e CSN necessariamente deveriam ser pensadas de modo integrado para atingir os objetivos econômicos planejados. Defendemos desde o início desta dissertação que os instrumentos normativos podem ser um bom ponto de partida, mas não necessariamente um ponto de chegada.

Nosso diagnóstico sobre a relação entre a CSN e Volta Redonda parece se divergir da literatura em virtude de nossa consideração sobre instrumentos normativos. Do ponto de vista dos analistas de política pública, outros elementos devem ser considerados ao definir existência ou não de autonomia. De fato nesta dissertação estamos mais preocupados com as capacidades estatais ao invés da autonomia. No entanto, conforme podemos deduzir de nossos referenciais teóricos, é bem difícil obter autonomia e estabilidade política (democrática) em um ambiente desprovido de capacidades, conforme é possível depreender das análises de Evans (1993) sobre os tipos de Estados.

Nesse sentido, visamos contribuir com uma análise para além dos instrumentos normativos e adotamos o IPPU como objeto. Adotar essa instituição como elemento importante para nossos estudos implicou estudar a estrutura da instituição, seus normativos, regimentos internos e até mesmo realizar uma sequência de entrevistas com seus diretores e até mesmo presidente. As diretrizes básicas do PEDI foram apresentadas e o próximo passo é apresentar o organograma inicial do IPPU, datado de 1976:

Imagem 1: Organograma IPPU

Organograma do IPPU-VR

1 – Conselho Deliberativo

2 – Diretoria Executiva

3 – Assessoria Jurídica

4 – Supervisão de Planejamento

5 – Supervisão de Implantação

6 – Supervisão de Informações

7 – Secretaria Administrativa

Fonte: Capítulo X do PEDl, no anexo.

A estrutura organizacional do IPPU é relativamente simple. Temos o Conselho Deliberativo – que será apresentado com detalhes a seguir -, no topo hierarquia institucional, seguido pela Diretoria Executiva que é composta pelo Diretor Presidente, pelo Supervisor de Planejamento, pelo Supervisor de Implantação e pelo Supervisor de Informação. Por fim, a Assessoria Jurídica que fica em posição de *staff* para a Diretoria Executiva.

Importante para nossa pesquisa é a análise da formação inicial do IPPU e seu Conselho Deliberativo. Esse conselho tinha como algumas de suas atribuições: i) pronunciar-se sobre consultas, definir prioridades, estudos ou pesquisas junto ao Chefe do Executivo; ii) acompanhar a implementação do PEDl; iii) estudar, recomendar ou propor revisões ao PEDl; e iv) sugerir iniciativas de grande interesse.

O PEDI previu a criação de um Colegiado Permanente de Aprovação de Projetos (COAPRO), cujas atribuições são bastante semelhantes ao do Conselho Deliberativo. Ao nosso ver, o COAPRO foi a idealização de um mecanismo que pudesse dar maior celeridade à aprovação de projetos e que ainda se permitisse legislar em causas mais urgentes, como por exemplo o uso do solo. Vimos que Volta Redonda carecia de normas e diretrizes básicas que possibilitassem o desenvolvimento ordenado do município, principalmente após o período conturbado de sua emancipação.

O COAPRO, citado no PEDI e em entrevistas, seria o braço direito do Departamento de Viação e Obras englobado pela Supervisão de Planejamento. A presidência do COAPRO só poderia ser exercida por representantes com formação universitária em Engenharia Civil ou Arquitetura e os demais representantes obrigatoriamente deveriam ter formação voltada para algum curso de Engenharia ou Arquitetura.

O COAPRO é a materialização de um corpo técnico e especializado que adentrava o IPPU. Requisito para compor esse colegiado era formação acadêmica pertinente a área de planejamento urbano. Sabemos que não seria tarefa difícil reunir pessoas com essa formação, pois conforme indicamos anteriormente, Volta Redonda se tornou um polo atrativo para trabalhadores e também para recém formados dessa área. Constatamos tal achado após nossas entrevistas com burocratas que tiveram longa carreira no planejamento urbano volta-redondense (Entrevistas 6 e 7).

O início do IPPU é marcado pela formação de um corpo técnico especializado tendo à sua disposição um moderno instrumento para regular as políticas urbanas. O que mais faltaria analisar para concluirmos a análise sobre as capacidades estatais? A dinâmica política e dos atores, mais especificamente, a governança da política.

A dimensão relacional ganha importância em nossa análise de agora em diante. O arranjo de governança urbana em 1977 teve grande protagonismo de nosso informante, o idealizador do IPPU. Seus relatos confirmam as impressões de outro burocrata do IPPU. De fato, o primeiro prefeito nomeado, Geoges Leonardos,

assumiria um papel importante na implementação do PEDI, que já havia sido aprovado por seu antecessor, o prefeito eleito, Nelson Gonçalves:

Eu propus que para se implantar esse plano, tivesse uma equipe técnica orientada dentro do espírito do IPUC, criando o IPPU. Então a Câmara aceitou essas modificações todas e aprovou o PEDI, isso no final de 1976 e foi para sanção do prefeito. O prefeito naquele momento, não era um prefeito nomeado, era um prefeito eleito. Mas tinha acabado de ser decretado Área de Segurança Nacional aqui [em Volta Redonda] e o próximo prefeito seria nomeado pelo Governador.

Os motivos de Volta Redonda ter se tornando Área de Segurança Nacional são pouco conhecidos devido à confidencialidade que os documentos do período da ditadura militar adquiriram, mas a princípio, acreditamos que seja pelo interesse produtivo e econômico concentrado no município. Se essa determinação teve relação com o PND, nós não pudemos confirmar. Todavia é interessante notar que o prefeito nomeado seria uma pessoa bem próxima do idealizador do IPPU, o que se configurou em uma janela de oportunidade para o desenvolvimento urbano da cidade, decorrente de uma sobreposição de relações pessoais e profissionais com um contexto de fechamento político:

Aí, o que aconteceu? O prefeito, sabendo que ele ia sair, assinou o Plano que iria entrar em vigor ao término do mandato dele, que era 31 de janeiro [1977], pra entrar em vigor a partir do dia 02 de fevereiro de 1977. E daí naquela época, com a confusão de fim de ano, da criação da Área de Segurança Nacional, por uma outra baita coincidência, um grande amigo meu, engenheiro da CSN [Georges Leonardos]; a gente animou ele, a se interessar pela política da Área de Segurança e ele poderia ser indicado para ser prefeito. Ele era engenheiro da CSN. Havia sido presidente da companhia de projetos industriais que eu trabalhava. Aí a gente forjou aqui uma estratégia e ele chegou ao Governador, porque ele fez um curso na Escola Superior de Guerra junto com o sobrinho do Governador, que era o Faria Lima na época.

Georges Leonardos por meio de sua rede de contatos conseguiu acessar o então interventor do estado do Rio de Janeiro, Faria Lima (1975-1979). O

ex-engenheiro da CSN que havia sido derrotado na disputa pela presidência da empresa estaria prestes a governar Volta Redonda:

O Governador não tinha ninguém para indicar e caiu um engenheiro da siderúrgica como uma luva para entrar na prefeitura. Foi assim. O Governador nomeou ele prefeito de Volta Redonda. O primeiro prefeito nomeado é ele. [Ele] evidentemente, me falou: você que vai ser o presidente do IPPU, você que vai fundar ele. Vai ser meu assessor de planejamento e criar o Instituto. Então, coincidentemente, além de ter proposto a criação dele, acabei sendo o responsável por implantá-lo. Foram quase três anos de implantação do IPPU (Entrevista 6)

De nossa análise concluímos que o PEDI foi um instrumento inovador. Relatos em entrevistas demonstraram a importância desse plano ao longo dos anos, conforme resumiremos nas próximas linhas.

Em 1976 temos o registro do debate sobre o PEDI na CMVR e, no início do ano seguinte, sua aprovação. A configuração política de Volta Redonda iria se alterar radicalmente com o fechamento político e a determinação que a tornaria Área de Segurança Nacional. O PEDI, como pudemos constatar, previa a criação de uma instituição para sua operacionalização, mas que não representavam nada além de normativos. O IPPU é a materialização de uma ideia que vinha no PEDI. Mais do que isso, é resultado das dinâmicas locais que visavam implementar políticas urbanas e adequar o PEDI ao longo do tempo. Triangulando as falas de dois arquitetos urbanistas de Volta Redonda, conseguimos construir a narrativa que descortinaria o debate sobre o PEDI nas vésperas de sua implementação.

O idealizador do IPPU era um ator de influência na CMVR e possuía formação na área de urbanismo, o que lhe permitiu alguma legitimidade (ou boa capacidade de articulação política, em suas próprias palavras) para inserir o organograma do IPPU nos anexos do PEDI às vésperas de sua votação. Em 1977 temos a aprovação do PEDI junto a um contexto de indicação do prefeito da cidade.

É bem provável que esse assessor da época tivesse boas relações com Georges Leonardes, o ex-candidato à presidência da CSN. O IPPU foi implementado e passou a operar na gestão de Leonardes, sendo o assessor indicado, pelo Poder Executivo, para a presidência do órgão.

Já implementado e majoritariamente composto por quadros técnicos, o IPPU se tornaria realidade na elaboração de projetos e implementação da política urbana em Volta Redonda. Criou-se, portanto, capacidade para implementação. Cruzando dados documentais e falas em entrevistas conseguimos mapear ao menos uma dúzia de recém-formados em arquitetura que chegaram em Volta Redonda nos meados da década de 1970. Detalhes sobre a chegada desses planejadores, suas escolas de formação e atuação profissional foram concentrados na obra de Andréa Auad (2014).

Conforme indicamos, a pesquisa não almejou observar os resultados do IPPU, mas de demonstrar um processo de transferência de capacidades estatais. Para tal objetivo, visamos desconstruir a imagem de dependência da cidade em relação à CSN, ao menos na dimensão do planejamento urbano. Se olharmos para 1941, veremos a implementação da CSN e sua total responsabilidade por prestar serviços públicos e de infraestrutura urbana. A situação passa à adquirir uma nova face com a emancipação do município, que lentamente foi se transformando menos em uma *company town*. O ano de 1976 e 1977 se tornariam outros grandes marcos para a *town* sem *company*, uma vez que desse novo modelo de gestão, derivariam outros problemas como a expansão de lotes sem infraestrutura. No entanto, esses elementos não tornam claro um processo claro de transferência de capacidades. As capacidades só são percebidas se analisarmos a conjuntura política e outros instrumentos – no caso, a governança que se formou no nível local quando o PND ganhou notoriedade nacional e ensejou as pesquisas de formulação do PEDI.

Consideramos a existência de um processo de transferência de capacidades com base na análise da dinâmica de implementação do PEDI. Como vimos, o PND havia perdido incentivo após o contexto de crise ao final da década de 1970, mas mesmo assim, a municipalidade aprovou o plano diretor. Mais do que sua mera aprovação, ele abriu uma janela de oportunidade bastante interessante que foi aproveitada na casa legislativa do município: a institucionalização do IPPU. Essa janela de oportunidade decorreu dos bons ânimos em torno das expansões da CSN, o que inclusive atraiu um número representativo de engenheiros, arquitetos e urbanistas. Uma década antes já havia sido implantado um campus de engenharia da Universidade Federal Fluminense no município, demanda gerada pela CSN.

Dessa gama de especialistas compondo os quadros do IPPU e de boa articulação política entre a presidência da autarquia e o Executivo local poderiam derivar políticas públicas de planejamento urbano. Não podemos deixar de salientar o contexto específico de formação do município na tarefa de elucidar um processo de transferência de capacidades estatais. De *company town* à uma cidade dividida entre o novo e o velho, que caracterizariam uma transição ou uma transferência de responsabilidades, Volta Redonda no final da década de 1970 passaria a ser muito menos uma cidade empresa e mais uma cidade dotada de capacidades para arcar com políticas urbanas adequadas, buscando romper com sua condição histórica de dependência da Companhia no plano do urbano.

Nossa análise não buscou resultados das políticas feitas pelo IPPU, mas ao menos um dos problemas que mapeamos e que se referia ao plano do urbano foi a existência e proliferação dos lotes sem infraestrutura não regulados pela CSN e nem por Barra Mansa até a emancipação. Situação que se agravou logo na emancipação, quando loteadores passaram a ter relevância na disputa política local, parece ter sido diagnosticada pelo IPPU nos anos iniciais de seu funcionamento. O primeiro presidente da instituição relata uma situação próxima a que diagnosticamos por meio da literatura e de outras entrevistas. Tratam-se de problemas de natureza regulatória do solo, principalmente:

Esses vinte anos produziram um fracionamento do território inclusive de maneira indevida, porque se loteavam as encostas, se vendia lote com inclinação de 60°, coisa que depois o PEDI veio impedir, que o resto continuasse sendo assim. Só se constatou isso mais de 20 anos depois da emancipação (Entrevista 6)

Acreditamos, portanto, que o PEDI tenha uma importância que vai além do que era previsto em seus normativos para gerar capacidades e não para miná-las, conforme argumenta Lima (2013) para explicar a relação de dependência do município.

Uma análise que leve em conta o referencial de capacidades estatais para a política urbana, deve considerar que o arranjo do PEDI definiu papéis para diferentes atores e, nesse processo de interação e relações entre agentes públicos e privados, especialistas e confluência política local compromissada com o planejamento urbano se desenhou a institucionalização do IPPU.

Tornou-se claro que mesmo a despeito da inviabilização do PND, o poder público local por meio de suas articulações se aproveitou do arranjo de política pública previsto no PEDI. Questionei ao primeiro presidente da instituição se havia planos da CSN para o município, sabendo que isso seria muito difícil face à desmobilização do PND e consequente corte de investimentos estatais. Nosso informante então apresenta uma situação em que o IPPU adapta diretrizes para permitir ampliações da indústria sem afetar áreas centrais da cidade:

Ela tinha interesse em realizar algumas ocupações industriais aqui [região central da cidade]. Isso ficou previsto no PEDI só que o IPPU quando percebeu essas coisas não produzia nenhum plano que permitisse que se ocupasse aquilo com indústria mais. O IPPU corrigiu isso. O único espaço que se pensava em ter expansão industrial era o Aero Clube, que hoje é uma área de excelente interesse para a cidade (Entrevista 6).

Informações obtidas com outro burocrata que trabalhou no IPPU no mesmo período do entrevistado anterior traz outras perspectivas sobre o PEDI. Os dois burocratas divergem principalmente sobre as condicionantes do plano; enquanto um deles defende a importância do plano para o futuro da cidade, o outro, por sua vez, diz que o plano se tornou defasado frente a inviabilidade do PND.

No entanto, um elemento revelado é especialmente importante para nossa linha de argumentação que defende o processo de transferência de capacidades. O urbanista realiza um pequeno diagnóstico conjuntural e ressalta que o IPPU teve papel fundamental no processo que pode representar a capacidade transferida

O plano todo foi montado pra abrir espaço para esse crescimento expressivo da CSN. Se a condicionante acaba [o PND], o plano não havia mais sentido de ser. Acontece que era tão precária a estrutura da prefeitura, uma precariedade na área urbanística [sobretudo nos resquícios da cidade velha]; [...] que aquilo [PEDI], como era um plano grande, tinha muito estudo e muito diagnóstico, aquilo serviu na franja, mas não no conteúdo fundamental. E eu fui um dos responsáveis por permitir a adaptabilidade dele logo de cara. De cara, quando ele entra em vigor, ele já está defasado (Entrevista 7).

Buscando compreender um pouco mais como o IPPU poderia ser utilizado para implementar as diretrizes do PEDI, o informante nos relata que há melhorias nos serviços urbanos. Efeito disso se estende para a política urbana, que passa a ser realizada no IPPU por meio de um corpo técnico especializado que estava em franca expansão:

A cidade melhora porque ele [o PEDI] auxilia na melhoria dos serviços urbanos. A gente começa criar algumas cabeças dentro da prefeitura, de técnicos mais bem aparelhados. Por exemplo, não existia arquitetos dentro da prefeitura. Eu fui o primeiro arquiteto, depois de mim chegou a ter até 143. Era uma prefeitura que só tinha topógrafo e engenheiro de campo. Então você vai criando um estamento interno no município novo, estamento de técnicos que vai melhorar a linguagem. A gente vai usufruir da lei de parcelamento do solo, do código de obras, da lei de edificações, que era bem melhor que o código de obras que tinha aí que era de Barra Mansa (Entrevista 7).

Ao mobilizarmos as lentes analíticas de governança e capacidades estatais, notamos, que o protagonismo da CSN foi um elemento secundário na influência dos rumos da política urbana, pois a empresa estava sofrendo cortes e descontinuidades em suas atividades após a desistência do PND, ao passo que o PEDI já estava pronto. O fato dela ter se tornado ator secundário não se confunde com sua importância no processo de transferência de capacidades estatais. Ao menos no âmbito da política urbana a CSN não visou interferir diretamente na dinâmica das políticas públicas locais, muito pelo contrário, a análise demonstra que os planos da empresa eram transferir os compromissos relacionados às políticas urbanas para a prefeitura, atuando como financiadora do movimento emancipatório. Dito de maneira mais simples, era uma questão de se livrar de encargos não diretamente relacionados com suas atividades-fim.

Por certo havia contraposição de visões entre os entrevistados, mas eles parecem confluir para um mesmo caminho quando questionamos sobre a utilidade do PEDI como instrumento para produção e implementação da política urbana, considerando o processo peculiar de formação de Volta Redonda.

Salientamos que pouco se sabe sobre o hiato temporal entre o final da década de 1960 e início 1970. O distrito havia acabado de se emancipar nesses

anos antes e ao nosso ver não era um polo atrativo para os profissionais do planejamento urbano. Quando o barulho em torno da expansão da CSN começa a circular por todos os meios de comunicação, há um aumento substantivo da chegada desses profissionais no município.

O que retemos de conhecimento a partir da análise do processo de elaboração do PEDI e a institucionalização do IPPU é que, esse instrumento normativo teve sua aplicação manejada pelos atores locais, que adotaram um estudo bastante avançado e à frente de sua época para ser mobilizado e transformar a cidade. Mesmo quando normativos específicos já não fariam mais sentido frente ao abandono financeiro do PND, proporcionado pela crise econômica e política nacional, outros seriam utilizados de maneira decisória sobre os rumos pequena Volta Redonda da década de 80.

Como exemplo, um dos problemas resolvidos, foi a superação parcial de um enorme déficit habitacional existente em Volta Redonda na década de 1980, quando a produção de aço não era mais rentável em contexto de crise, somado às demissões que a CSN começaria a fazer, principalmente em meados de 1980, quando as greves se tornaram frequentes, indo até a derrocada do Golpe Militar.

Não foi nosso objetivo avaliar a fundo toda a trajetória do IPPU, mas cabe salientar que a autarquia de planejamento urbano passou a ser desmobilizada nas últimas duas décadas devido ao plano de governo da coalizão que esteve no poder na Era Neto.

Para se ter uma ideia, enquanto essa pesquisa foi desenvolvida dois presidentes diferentes passaram pela instituição. A descontinuidade administrativa de uma gestão para outra, dificultava, sobretudo, a transparência. Até mesmo a estrutura organizacional do IPPU era um mistério durante as pesquisas de campo. Isso é indício de que, provavelmente, houve um processo posterior de desconstrução de capacidades estatais para as políticas urbanas.

Nesse sentido, o argumento de que as capacidades estatais não são um atributo fixo no tempo e que ela depende da dinâmica da *politics*, permitem concluirmos que o PEDI, em sua implementação, gerou um arranjo de interação que incluiria atores públicos e privados para discutir seus normativos.

A grande expansão da regulação urbana ocorreu pelas mãos desses ex-burocratas que entrevistamos. As conexões entre esses atores permitiram a implementação do IPPU, que nos primeiros anos absorveu expressiva parte dessa mão de obra junto com outras instituições de planejamento do município e até polos universitários especializados em arquitetura e urbanismo foram criados. Parte do referencial desta dissertação são dos próprios acadêmicos de Volta Redonda.

Encerramos esta subseção com a fala do Entrevistado 6, onde ele demonstra seu ponto de vista sobre a crise institucional e política e seus efeitos sobre o IPPU nos anos mais recentes:

No meu tempo havia autonomia. Atualmente ele é guiado pelo Executivo. O poder político tirou a autonomia [do IPPU]. No tempo dos prefeitos nomeados o IPPU tinha força. Os prefeitos nomeados tinham responsabilidade com o órgão e com a cidade. Eu considero pela minha história toda, vim pra cá em 1958, são 60 anos, e nesses 60 anos eu só vi mesmo uma gestão pública competente nos governos nomeados. Durou de 1977 até 1986. Depois disso o poder político tomou conta e começou minar a autonomia do Instituto (Entrevistado 6).

3.6 Um retrato dos dias atuais: privatização da CSN e decadência do IPPU

Conforme vínhamos indicando no início deste trabalho, a Era Neto conferiu outros contornos à política urbana do município. Segundo a análise de Palmeira (2012) a política urbana passou a ter contornos diferentes, muito preocupados em alterar os aspectos visuais de Volta Redonda.

Conseguimos mapear alguns momentos de protagonismo do IPPU em 2008, quando analisamos o processo participativo na elaboração do plano diretor. O resultado de nossa avaliação é que de fato o processo envolveu a participação da sociedade civil, entidades empresariais e agropastoris, conforme a análise das atas. A proposta do plano diretor de 2008 também inovou nos instrumentos: trazia as leis para implantação do IPTU-Progressivo, por exemplo. Mas as propostas geralmente sofriam retaliação todas as vezes que tentou-se aprovar normativos dessa natureza na Câmara Municipal. Podemos dizer que ao menos em 2008, a CSN não demonstrou nenhum interesse nesse processo participativo. Caberia uma análise sobre a discussão do plano diretor na Câmara, mas o processo tramitou por dois

anos. Para conclusões relevantes o processo investigativo deve considerar outras variáveis que exercem influência sobre a Câmara Legislativa, o que não é o foco deste trabalho.

Buscamos o IPPU na tentativa de contatar gestores para nos concederem entrevistas. A ideia era também checar a relação entre IPPU e CSN após sua privatização em 1993. Contudo, o contexto de alta rotatividade dos presidentes da instituição e um aparente quadro de escassez de recursos, resultou em um órgão com pouquíssimo material documentado da década de 1990 em diante. Verificamos essas ocorrências a partir das experiências que obtivemos ao visitar a autarquia.

Na introdução fizemos uma breve menção sobre a área do Aero Clube. Essa gleba ociosa pertence à CSN atualmente. Pareceres do MPF-RJ questionam sobre irregulares na transferência de ativos públicos para o patrimônio da CSN, exatamente o caso dessa gleba.

Perguntei a um burocrata de médio escalão do IPPU se eles haviam feito levantamento da quantidade de terras que pertencem à CSN e ele me diz que é 25% da cidade e quando pedimos para ele confirmar notamos um tom de incerta acerca dos dados:

É. Por aí. É um dado que eu já ouvi por aí. Mas eu não vou te dizer que eu sei desses 25% porque eu calculei não (Entrevista 2).

O atual presidente do IPPU vem de dentro da CSN. Ele trabalhou na empresa ao longo de quarenta anos e não possui formação na área de planejamento urbano, quando pergunto sobre os efeitos da privatização, é interessante que ele narra o processo pelo ponto de vista de dentro da CSN, mas não comentou sobre os efeitos sobre o tecido urbano, embora ele presidisse o IPPU em 2018.

Eu vivi o processo de privatização da CSN. Quando a CSN foi ser privatizada, eu estava já num cargo de gestão. Eu era líder, era gestor de uma área de produção da CSN. Comecei minha carreira em 1976, tive meu primeiro cargo de gestão 10 anos depois em 1986 e quando a CSN se privatizou em 1993 eu era gestor, gerente de produção de um dos setores da CSN – a área de laminação, linhas de galvanização e cozimento. Eu era gerente dessa área. A fase pré-privatização foi a fase mais dolorosa.

De sucessão em sucessão o IPPU carece de boas práticas administrativas, como o princípio da publicidade de seus dados e a transparência nos processos administrativos. A instituição parece ter sido tomada por uma paralisia decisória desde o último plano diretor, em 2008. O IPPU parece ser muito reativo apenas em momentos específicos, como reelaboração de planos diretos, audiências públicas para decidir questões urbanas e também quando há reuniões em seu conselho.

Ao que nos parece a capacidade estatal para implementação de políticas urbanas no caso de Volta Redonda apresentou oscilações no tempo. A década de 1970 e 1980 apresentaram uma atuação notável do IPPU e de seus profissionais, principalmente na área de habitação e infraestrutura – problemas crônicos que Volta Redonda enfrentava desde sua emancipação. Seguindo pelo período da privatização da CSN, passando pela elaboração do plano diretor, além de nossas entrevistas mais atuais, também não encontramos protagonismo suficiente da CSN para criar uma relação de dependência e controle sobre o município.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A articulação entre as abordagens de capacidades estatais e de governança permitiu uma análise dos arranjos e instrumentos de política pública. Essa abordagem nos pareceu promissora para explicar a existência de autonomia inserida e relativa no município de Volta Redonda – conceito que Peter Evans definiu como *embeddness*-, já que a construção de capacidades estatais para a produção de políticas urbanas dependeu de vínculos e transferências de capacidades que originalmente estavam na CSN.

Ao dar relevo à ação dos atores, processos e vínculos estabelecidos, nossa análise avançou para além dos aspectos normativos da política pública. Análises centradas nesse tipo de fundamento não são capazes de captar as nuances que os modelos centrados na dimensão relacional são capazes de nos oferecer.

Chegamos a essa conclusão a partir da análise do processo de aprovação e implementação do PEDI. Mesmo que os aspectos normativos contidos no

instrumento buscassem operacionalizar os interesses da CSN conforme aponta Lima (2013), ainda assim, houve espaço para a ação de atores locais. A ação desses atores favoreceu o desenvolvimento de capacidades estatais para políticas urbanas no município porque possibilitou a criação de uma importante autarquia do planejamento urbano, espelhada nas experiências de Curitiba. Trata-se do IPPU, instituição que derivou da ação dos agentes locais em uma estratégia de implementar e adaptar o PEDI quando necessário.

Essa autarquia local obteve muito protagonismo entre as décadas de 1980 e 1990, atuando no combate de problemas infra estruturais de Volta Redonda e também no problema crônico de loteamentos desprovidos de serviços públicos até então. Mais do que isso, o IPPU por meio do PEDI materializou os normativos que seriam mobilizados para se implementar políticas urbanas em um município recém emancipado e desprovido de capacidades para implementação de tais políticas, uma vez que a CSN era responsável por essas atribuições até a emancipação do município

Nossa narrativa foi construída por meio de um horizonte temporal bem delimitado, considerando momentos críticos como a emancipação do município em 1954, o processo de aprovação do PEDI em 1977 e a privatização da CSN em 1993. Esse plano derivou do PND, cujos objetivos eram desenvolver as bases siderúrgicas nacionais, incluindo em seu cronograma a CSN. Para isso, Volta Redonda também seria afetada de algum modo.

Cabe destacar que essa delimitação temporal teve como objetivo ilustrar o desenvolvimento de Volta Redonda nos moldes de uma *company town* e a consequente superação dessa categoria para explicar um processo de *transferência de capacidades estatais* da CSN para o município.

De fato, há divergências entre a superação ou não desse modelo após a emancipação em 1954. Lima (2013) defende que o PEDI atuou como uma instrumentalização legal de organização e hierarquização do espaço de Volta Redonda. Se o PEDI foi aprovado em 1977, vinte e três anos após a emancipação do distrito, podemos interpretar que ao menos nesse período Lima dá indícios de que o modelo de cidade operária ainda não foi superado. Não concordamos com essa conclusão, pois a condição necessária para definição de *company town* é a

prestação de serviços de utilidade pública e regulação da esfera física e social da cidade, fato que já não vinha ocorrendo com intensidade desde a emancipação do município segundo Morel (1989). A própria autora irá falar na crise do modelo nos anos finais de sua análise, a saber 1968.

Volta Redonda, portanto, não dependia mais da CSN para implementar políticas urbanas. Indo contra um argumento do *mainstream* da literatura sobre o caso, buscamos desconstruir a ideia de que o município dependesse sobremaneira da CSN – no que tange à política urbana – como nos anos antes de sua emancipação. Nossa proposta analítica se diferencia das demais justamente por avaliar a maneira como as dinâmicas locais operaram na ocasião de aprovação e implementação do PEDI.

Compreender o funcionamento da governança da política urbana ao longo do tempo se demonstrou elemento fundamental nas explicações sobre como capacidades estatais são transferidas. Não obstante, devemos considerar também a dinâmica da *politics* nesse processo. O contexto de definição de Área de Segurança Nacional e o consequente fechamento político ocasionou a formação de uma rede de governança da política, sustentada por quadros técnicos especializados que se consolidaram como uma *comunidade* de política pública.

Ainda com relação à dimensão política, podemos inferir que os anos posteriores à privatização da CSN, caracterizados como a Era Neto, dão início a um processo de desconstrução de capacidades desenvolvidas nas duas décadas anteriores. A questão urbana baseada em planejamento havia perdido espaço na agenda política e o IPPU se tornaria um mero escritório de projetos, conforme fala dos próprios entrevistados.

Nossas lentes de análise nos proporcionaram olhar para uma dimensão muito importante da política pública: a dimensão relacional. Superar os argumentos baseados apenas nos normativos ou pura análise histórica foi o grande objetivo desta dissertação. Ao nosso ver, não haveria a possibilidade de ignorar as dinâmicas relacionais e da dimensão política em nossa análise. Muito pelo contrário, considerar essas dimensões nos revelou como as (in)capacidades estatais não são atributos fixos no tempo, podendo elas serem revertidas ou então *transferidas*.

Referências

ABRANCHES, S. H. Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975. In: LIMA JR., O. B. D.; ABRANCHES, S. H. **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987. p. 158-213.

BICHIR, R.; BRETTAS, G.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 1-28, 2018.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series**, Maastricht, n. 053, 2013. 1-52.

- EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, 1993. ISSN 0102-6445.
- EVANS, P. B. In search of the 21st century developmental State. **The Centre for Global Political Economy**, Brighton, 2008. 1-22.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. 404 p.
- FARAH, M. F. S. **Administração pública brasileira: oito décadas de transformação**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 2. 2012.
- FRANCO, D. V. Company town e especulação imobiliária: um estudo de caso no município de Volta Redonda - RJ. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 102-121, 2018. ISSN 2236-451X.
- GOMIDE, A. D. Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**, Rio de Janeiro, 2016.
- HOWLET, M.; RAYNER, J. Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time. **Policy Sciences**, 2006.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada por seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, 2012. 19-44.
- LE GALÈS, P. Elusive urban policies in Europe. In: KAZEPOV, Y. **Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion**. Australia: Blackwell Publishing, 2005. Cap. 11, p. 370.
- LE GALÈS, P. Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 102, p. 23-36, 2015.
- LIMA, R. J. D. C. CSN e Volta Redonda: uma relação histórica de dependência e controle. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 41-64, Setembro/Dezembro 2013.
- LIMA, S. R. Capital transnacional, company town e a produção do espaço urbano. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 9, n. 25, p. 158-164, março 2008.
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, 2000.

- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, Cambridge, XXV, n. 2, 1984. 185-213.
- MANN, M. **The sources of social power**: Volume 2, The rise of classes and Nation States 1760-1914. 2ª. ed. Cambridge: Cambridge University Press, v. II, 2012. 404 p.
- MARQUES, E. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, v. 1, 2003. 248 p.
- MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-33, 2016. ISSN 0101-3300.
- MARQUES, E. Como estudar as políticas do urbano? In: MARQUES, E. **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. Cap. I, p. 13-43.
- MOREIRA, A. A. **MOMOVR**: A inscrição do movimento moderno no patrimônio urbanístico e arquitetônico de Volta Redonda. 1. ed. Volta Redonda: FERP/UGB, 2014. 226 p.
- MOREL, R. L. D. M. **A ferro e fogo, construção e crise da "família siderúrgica": o caso de Volta Redonda (1941-1968)**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 506. 1989.
- PALMEIRA, A. F. **A nova face da "Cidade do Aço"**: crise do capital, trabalho e hegemonia em Volta Redonda. Niterói: [s.n.], 2013. 224 p. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1570.pdf>>.
- PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. Brasília: [s.n.], 2014.
- PERISSINOTTO, R. COMPARAÇÃO, HISTÓRIA E INTERPRETAÇÃO: Por uma ciência política histórico-interpretativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 83, p. 151-165, Outubro 2013.
- PETERS, G. B.; PIERRE, J. ¿Por qué ahora el interes por la gobernanza? In: MARTÍNEZ, A. C. I. **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 37-56. ISBN 84-7351-239-1.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de análise político-institucional (IPEA)**, Brasília, 19 Dezembro 2018. 25-32.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **Blackwell Publishers**, p. 17-28, 1998.

VOLTA REDONDA. Lei Municipal nº 4.441, de 06 de Agosto de 2008. **Plano Diretor Participativo de Volta Redonda**, Ago 2008. Disponível em: <http://www.voltaredonda.rj.gov.br/smg/leis/mod/cadastro_2/uploads/lei/2008/lei_4441_2008.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2018.

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

APÊNDICE A – MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO UTILIZADO NA PESQUISA DE CAMPO

Roteiro de Entrevistas

***Esse roteiro é destinado às pessoas que trabalharam no planejamento urbano em Volta Redonda em algum momento – Ex: burocratas do IPPU/Secretaria, urbanistas etc.**

Objetivo: colher maiores detalhes sobre as transformações dos arranjos de governança urbana (na visão dos atores relacionados ao planejamento), considerando os seguintes momentos de ruptura/transformação: emancipação do

município (1954) e o desenvolvimento de instituições especializadas como o IPPU (1977).

Nome _____ **do**
entrevistado: _____

—

Horário: _____.

Local: _____.

Data: ____/____/____.

Ocupação

atual: _____

.

Contato

(telefone/e-mail): _____

—.

- 1) Durante quanto tempo você trabalhou com o planejamento urbano em Volta Redonda?
- 2) Descreva brevemente sua trajetória na instituição, indicando, quando lembrar, quanto tempo esteve em cada cargo/função.
- 3) Você se relacionava com pessoas de outros órgãos gestores do planejamento urbano durante sua atuação? Quais?
- 4) Em sua rotina de trabalho, quais eram e de onde vinham seus principais interlocutores? Não precisa ser, necessariamente, dos órgãos gestores do planejamento.
- 5) Se você pudesse identificar uma demanda central ou um assunto que esteve na agenda durante sua trajetória, qual seria?
- 6) Com relação a existência ou não de conflitos internos à instituição. É possível identificar algum momento na sua trajetória em que os posicionamentos se tornaram notadamente contraditórios entre seus pares? Descreva brevemente a situação.

- 7) Em poucas palavras, como você avalia a autonomia do(a) (órgão gestor em questão) em relação a efetiva implementação de políticas urbanas que eram planejadas? É possível identificar brevemente o contexto dessa autonomia (ou a falta dela)?
- 8) Com base em seu conhecimento e nas experiências profissionais, diga brevemente se Volta Redonda, na dimensão do planejamento urbano, se difere de outros municípios, considerando apenas o fato dela ter sido concebida por uma siderúrgica estatal.

APÊNDICE B – DETALHAMENTO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS:

Entrevista n°:	Último Cargo	Duração das entrevistas e data
001	Professor Universitário	2h:55m – Terça, 3 de julho de 2018.

002	Burocrata de médio escalão do IPPU	53m43s – Quarta, 4 de julho de 2018.
003	Burocrata de alto escalão do IPPU.	41m58s – Quarta, 4 de julho de 2018
004	Burocrata de médio escalão do IPPU	32m00s – Quinta, 5 de julho de 2018
005	Secretário municipal de planejamento	10m39s – Quinta, 5 de julho de 2018
006	Assessor na Câmara Legislativa de Volta Redonda.	2h07m – Quinta, 8 de novembro
007	Professor Universitário	1h21m – Sexta, 9 de novembro de 2018

APÊNDICE C – TRANSCRIÇÕES NA INTEGRA:

Entrevistado 01:

Pesquisador: O entrevistado possui uma escritura pública (1956) de composição com o prefeito Sávio Gama é o “acordo” para vender terras em áreas sem infraestrutura. “Elitizinha rentista de Barra Mansa que financiou a emancipação do município”.

Entrevistado 02:

Entrevistado: Tá vamos lá. É, uma pergunta generalista assim têm muitos assuntos sobre isso daí. Bom, como você já colou, você já conhece a história da cidade, já

viveu aqui. Naturalmente, é um desafio grande para a gestão pública administrar o território e planejar a expansão da cidade, planejar o desenvolvimento urbano quando você tem uma empresa, quando você tem um proprietário de 25% das terras.

Pesquisador: 25% atualmente né?

Entrevistado: É. Por aí. É um dado que eu já ouvi por aí. Mas eu não vou te dizer que eu sei desses 25% porque eu calculei não. Eu acabei de receber um vídeo esses dias aí de um outro trabalho. Como é que ele chamava? “Se o estado do Rio de Janeiro fosse nosso”.

Pesquisado: Tem a ver com o coletivo “Terras de Volta”?

Entrevistado: Era um vídeo que eu recebi com esse logotipo “Se o Estado do Rio fosse nosso”. Aí tinha lá uma pesquisa também e não sei de qual ente, se era da UFRJ, mas era uma pesquisa mais voltado ao uso social, função social do solo, era com esse tipo de enfoque, de regulamentação e tal e eles apresentaram esse número. Mas eu já ouvi isso outras vezes também.

Então é claro que isso dificulta bastante. Eu tô aqui em Volta Redonda há 6 anos, eu sou de São Paulo. Minha esposa é daqui, a família dela é daqui. A gente decidiu vir pra cá, então eu não sou aquele cara que tem a vida inteira vivida aqui, enfim, conheça todas as histórias e aqui no planejamento eu tô há 1 ano. Eu entrei já com essa missão de fazer a revisão do plano (PDP-VR). Então já rolou muita água debaixo dessa ponte, já aconteceu muita coisa. Hoje a gente tem tratado com a CSN, eles têm vindo aqui, a gente tem conversado.

Entrevistado 03:

Entrevistado: É, a CSN era estatal e se tornou uma empresa privada. A grande diferença que aconteceu com a CSN foi, em princípio, a questão da produtividade e as atividades não operacionais. Nas atividades operacionais, no ambiente de produtividade a mudança não foi tão grande, porque os equipamentos eram bons equipamentos e no ambiente industrial a gente tinha um certo zelo pra manter a

competitividade. Eu vivi o processo de privatização da CSN. Quando a CSN foi ser privatizada, eu estava já num cargo de gestão. Eu era líder, era gestor de uma área de produção da CSN. Comecei minha carreira em 1976, tive meu primeiro cargo de gestão 10 anos depois em 1986 e quando a CSN se privatizou em 1993 eu era gestor, gerente de produção de um dos setores da CSN – a área de laminação, linhas de galvanização e cozimento. Eu era gerente dessa área. A fase pré-privatização foi a fase mais dolorosa. Quando começaram a preparar a empresa para privatizar. A CSN dava prejuízo mas porque o preço do aço era controlado artificialmente pelo governo em um nível baixo. Isso criava uma distorção, que no fim das contas, o lucro da CSN ficava no setor de distribuição de aço. As distribuidoras de aço eram todas controladas por políticos, a cota de aço da CSN era disputada no congresso a tapa mesmo. Quando era governo do PMDB, começou deputado, senador do PMDB, tinham distribuidora de aço e a CSN vendia o aço, por exemplo, por 100 e o aço vendido no mercado era 200.

Pesquisador: Uma intervenção do governo que fez com que de fato o aço perdesse esse valor?

Entrevistado: Aconteceu que nesse preço a CSN perdeu a margem. A margem normal, civilizada no mundo inteiro, para a produção e distribuição é na faixa de 5 a 15%, no máximo 15%, que é uma margem boa pro mundo inteiro. Pra metalurgia, uma empresa com produção e capital intensivo na siderurgia, onde os equipamentos são muito caros, tem muito desgaste, você pra sobreviver no ambiente brasileiro, onde a taxa básica de juros tem, normalmente, na faixa de dois dígitos, 10% mais ou menos, você precisa ter pelo menos uma rentabilidade de 15 a 16% pra poder sobreviver e não encolher. Pra assim a empresa gerar capital suficiente pra você repor os equipamentos, manter a depreciação do seu ativo, do ponto de vista do desgaste e da obsolescência. Você precisa estar investindo nos seus equipamentos pra manter a empresa competitiva com as outras empresas que disputam o mercado com você. Fizemos a avaliação das empresas do mundo inteiro e graças a Deus na minha campanha dentro da CSN, na minha carreira lá eu passei pela área de

empreendimentos e nessa área eu participei de diversos processos de aquisição de empresas no exterior, antes da CSN adquirir a operação nos Estados Unidos, operação em Portugal, operação na Alemanha, eu participei desses processos e aí adquiri uma certa compreensão desses diferenciais de competitividade da indústria.

A cidade na fase da pré-privatização, a CSN dedicava parte do seu resultado a programas sociais. Eu considero que uma empresa pode ser estatal e ser eficiente. Eu acredito completamente nisso. Eu vi a CSN e vi os vícios que ela tinha, eu comparava com as empresas de colegas no exterior, na área industrial, e eu via que haviam empresas que eram estatais como a [Fuhores (incompreensível)] holandesa, que era estatal e dava lá seus 12 ou 13% de margem, tinha lucratividade, conseguia sobreviver e o bom era que o lucro dessa empresa irrigava as contas públicas; o que não acontecia aqui no Brasil. A CSN dava prejuízo e o governo tinha que enfiar dinheiro aqui na empresa. A empresa poderia estar dando lucro para o Estado, para o governo, como a Petrobras dava na época. A Petrobrás sempre foi pra nós um modelo de empresa estatal e que cumpria seu papel social e sempre deu lucro pro governo aplica em programas sociais. Por outro lado, a empresa estatal, ela não tem a necessidade de gerar lucro além do necessário para tocar o negócio. Então ela mesmo pode ter protagonismo social como a CSN tinha. Só que quando a CSN entrou nessa fase de estar sendo drenada por esses interesses escusos e que faziam a empresa dar prejuízo, o governo colocava dinheiro aqui e por fim o dinheiro ia pro bolso de um monte de cidadão, um monte de bandido que tinha nessas distribuidoras de aço por aí. Nós ficávamos inconformados com isso.

Pesquisador: De dentro vocês conseguiram perceber esse movimento?

Entrevistado: Eu percebi. Afinal o único produto que dava lucro na CSN era o trilho. A CSN fazia folha de flandres, que era um produto nobre no mundo inteiro que dá 20 a 25% de margem de lucro, chapa zincada que no mundo inteiro dava na faixa de 15 a 20%, laminado a quente e laminado a frio que dá na faixa de 10 a 12% de lucro e aqui a gente dava prejuízo! O único produto que tinha e dava lucro era o trilho. Por que o trilho dava lucro? Porque os clientes eram estatais! A rede ferroviária e a Vele do Rio Doce, que tinha que fazer concorrência internacional. Então o trilho, passava

na mão dos distribuidores, ele era vendido diretamente para a CSN para as estatais que compravam no preço da concorrência internacional, a preço internacional, a um preço justo. E aí era o produto que dava lucro pra CSN. E na fase na pré-privatização, esses políticos e o Ministério da Indústria e Comércio, achou que deveria fechar o laminador de frio e com isso eu quase fui demitido da Companhia porque eu escrevi um artigo na época, no jornal da Associação dos Engenheiros e me chamaram lá, não tiveram coragem de me demitir na época porque eu era atuante tanto no Sindicato dos Engenheiros quanto na Associação dos Engenheiros; a gente tinha vergonha do que estava se passando com a empresa. Ela havia sido usada pra favores políticos, politicagem; coisa parecida com o que aconteceu agora, recentemente, com a Petrobras.

Resumindo, o impacto que teve em Volta Redonda foi que a CSN tinha um protagonismo social que ela abandonou na fase pré-privatização e depois de privatizada ela passou a fazer apenas aquilo que por lei ela teria que fazer. Ela não abandonou tudo, mas também não é essa empresa que tem esse caráter de se dedicar a questão social. A empresa vem funcionando dentro do regime capitalista de gerar lucro para a sobrevivência da empresa e um superávit de lucro para devolver aos acionistas o capital investido na empresa. Com isso as ações da CSN se valorizaram. A empresa se tornou um bom exemplo de operação industrial no ambiente capitalista. Mas eu e vários colegas meus, a gente nunca perdeu a lucidez de entender que uma empresa como a CSN, que são essas empresas de indústria de base, elas poderiam, em um país com suas instituições conduzidas de forma correta, poderiam ser estatais, sendo eficientes e ajudar o país a se erguer socialmente, baseados em negócio desse tipo.

Eu sou contra a privatização da Petrobrás. Só seria a favor se realmente não conseguir fazer com que a política abandone a gestão da empresa. Porque a politicagem atrapalha. Fica lá colocando gente que ninguém conhece. A Dilma assina qualquer coisa. Não sabe então assina. Não conhece, não sabe interpretar um contrato de empresa porque é coisa pra gente especializada, além de maus assessores, gente de partido que não conhece. O problema da política entrar dentro da gestão das empresas estatais é essa questão que eles levam pra dentro da

empresas pessoas despreparadas e essas pessoas acabam provocando, além da questão da politicagem, acabam atrapalhando a gestão da empresa.

Agora sob o ponto de vista do planejamento da Cidade.

Entrevistado: Volta Redonda é uma cidade que tem uma cultura de planejamento muito boa. Quando foi implementada a CSN, esse distrito de Barra Mansa que agora é Volta Redonda, recebeu um planejamento de uma vila operária muito bem planejada. Foram dois arquitetos de bom nível, americanos, vieram aqui e fizeram uma *Company city*, como se costumava fazer em implantações de grandes projetos no primeiro mundo. Vila, Região do Rústico, Bela Vista, Laranjal... Essa vila operária foi construída de forma planejada para abrigar os empregados da companhia. Evidentemente houve muita migração e a cidade cresceu para outras regiões **e aí na década de 1970 a CSN fez um dos primeiros institutos de planejamento urbano do Brasil, que é esse aqui.** Foi criado em 1976 que veio com o PEDI e com o plano de expansão da CSN. A CSN iria triplicar de tamanho, sob o ponto de vista de quantidade de produtos. Iria triplicar a produção aumentando a quantidade de produtos. Estávamos saindo dos produtos mais grossos e estávamos nos especializando em chapas finas, chapa fina ocupa muito espaço. Então a empresa cresceu muito no seu volume de negócios, triplicou, e como era a principal empregadora, o principal ente econômico daqui, a CSN criou o IPPU e fez o PEDI fez um planejamento da cidade que também foi muito bem feito para a época. Infelizmente, o planejamento urbano, depois com o tempo foi se desgastando. [27 mins] **O brasileiro, em geral, não tem a mentalidade planejadora, isso é uma coisa latina.** Ainda mais com a nossa cultura política.

Agora estou aqui no planejamento urbano, recebi o convite do Samuca, porque ele disse **“eu quero voltar a ter planejamento urbano de qualidade em Volta Redonda”** e me chamou pra ajuda ele nessa missão. A pessoa que esteve aqui antes de mim era um tocador de obra, não era um planejador. Era um excelente profissional, até foi meu colega na Companhia... Ele era organizado, mas era um executante de obra. Não era um homem de planejamento, era “fazejamento”, é diferente. Então o IPPU, durante os últimos anos, não fez a revisão das regras de

planejamento urbano da cidade que são da década de 1970 até hoje. Nós estamos agora, desde o meio do ano passado, inclusive a pessoas que estava aqui antes de mim, já tinha essa visão, a profissional que estava aqui, de fazer a revisão, modernizar e a colocar Volta Redonda de novo no cenário das cidades que tem orgulho de seu planejamento urbano. Então a gente tem essa missão, de fazer esse trabalho aqui. **Ao longo do tempo, quais foram as consequências da cidade ter perdido esse trabalho sistemático de planejamento urbano?** Ela cresceu desordenadamente. Ela teve muito desordenamento no seu crescimento urbano. Isso reflete em duas coisas: primeiro na questão da mobilidade urbana porque quando você não faz o planejamento integrado do crescimento da cidade com a distribuição dos negócios e a distribuição das residências, acontece que você não consegue equilibrar os canais de movimentação das pessoas. Aí você começa a ter congestionamentos em alguns lugares e em outros lugares você não tem. O ideal é que você tenha uma cidade que você comece com o transporte ativo; primeiro é o pedestre, depois é o ciclista, depois é o transporte público e o último que você beneficia é o carro. Na hierarquia de mobilidade urbana o carro é o último. Quando você deixa de fazer o planejamento você aumenta o número de carros.

Volta Redonda tem dois aspectos interessantes. O primeiro é que ela tem uma usina siderúrgica no meio do caminho. Tem esse enclave que é bem extenso. Ela circunda a usina siderúrgica. E temos um rio. Tem as transposições pelas pontes que foram construídas ao longo do tempo – que também delimitam os canais onde as pessoas passam de um lado para o outro. Volta Redonda tem 3 centralidades principais: Retiro, Aterrado e Vila Santa Cecília. São os principais centros de comércio, educação, serviços; e os residenciais se espalham mas procuram o que necessitam nesses três centros. Quando voltamos a olhar o planejamento passamos a ver as demandas não atendidas e as potencialidades de se melhorar a cidade. Estamos exatamente nessa fase dentro do trabalho que a gente está fazendo, de reconstruir o plano diretor da cidade, estamos descobrindo, tratando e vendo como a gente vai conseguir ter nos próximos 10 a 20 anos uma cidade mais harmônica. Que dê mais qualidade de vida para o cidadão do ponto de vista da mobilidade, do ponto de vista dos serviços; que devem ser conjugados com outras questões também. É uma cidade nascida como cidade industrial. Hoje, já se equilibra. A CSN não cresceu

mais. Chegou a essas 5 milhões de toneladas ao ano e parou nesse nível. Então ela não tem mais crescimento e a cidade cresceu nos setores de serviços, na área de saúde, na área de educação, principalmente educação superior. Volta Redonda atrai pessoas de toda região e também pessoas de outras regiões. Muita gente vem estudar aqui e muita gente vem se tratar aqui. O equipamento de saúde aqui é muito bom. Temos bons hospitais. E Volta Redonda tem a tendência de ser a capital de serviços nessa grande região chamada médio Paraíba. São 12 municípios que possuem aproximadamente 1,2 milhões de habitantes, com Volta Redonda geograficamente bem no meio. A vocação de Volta Redonda, além da questão industrial, nasceu por conta do volume de recursos que o potencial industrial gera e também nos serviços. Ela complementa os outros municípios em saúde e educação.

Pesquisador: Uma coisa que eu queria perguntar é que no começo das minhas pesquisas o que mais me intrigou foi: Volta Redonda tem muitas terras que pertencem à CSN, muitas terras ociosas. O senhor que antes trabalhava na CSN e agora no planejamento. O que o senhor acha (**me cortou**).

Entrevistado: Quando eu estava na CSN eu fui um dos que apoiou o processo de privatização da CSN. Fui um dos fundadores do **Clube de investimento dos empregados**. Eu queria a privatização de qualquer jeito, eu não aguentava mais a política arrancando os pedaços da CSN. Mas foi um erro do programa de privatização a inclusão dos ativos não produtivos dentro do mesmo pacote de privatização. Eu acredito que foi uma inexperiência, foi um erro, foi incompetência mesmo das autoridades que conduziram isso. Na época você não tinha experiência pra fazer privatização. Eu era um engenheiro metalúrgico. Vieram consultores, sua privatização foi feita em um modelo, a primeira privatizada foi a Usiminas, e aí na privatização da CSN seguiu aproximadamente o mesmo modelo que foi adotado na Usiminas. Mas a Usiminas não tinha tantos ativos não operacionais quanto a CSN. A CSN tinha hotel, tinha hospital, tinha fazenda, terrenos pra caramba, muito terreno, muita terra; e isso deveria ter sido, dentro da privatização, feito num pacote à parte, com tratamento à parte. Por que? Porque o valor da CSN que foi avaliado durante a privatização foi o valor da operação da produção de aço. Esses ativos contribuíram

muito pouco para valorizar dentro da produção de aço. Na verdade, quando dizem que foi praticamente de graça, o consórcio que ganhou a privatização da CSN. O grupo Vicunha era pequenininho, era principalmente Bamerindus, Bradesco, os grandes bancos foram os principais nesse consórcio que adquiriu a CSN. O grupo Vicunha do Stainbruch era pequeno dentro do grupo controlador do consórcio. Os próprios empregados também estavam, havia um grupo de investimento que também fez parte do grupo que adquiriu essas ações, a maioria das ações da CSN e se tornaram os responsáveis, os donos da empresa. Deveria ter sido feito de outra forma, a gente viu que isso foi um erro. Por que? Para o negócio da companhia, esses ativos improdutivos eram mais custo do que benefício. Eles deveriam ter sido privatizados de outra forma. **Eu acredito que eles deveriam ser privatizados também porque se eles tivessem ficado na mão do governo, com a CSN privatizada, provavelmente já estaria tudo invadido. Você não teria mais a Cicuta.** Porque a CSN como empresa privada ela coloca lá sua guarda patrimonial e não deixa invadir nada. Então está tudo preservado. Deveria ter sido feito um programa de preservação qualquer. Mas eu concordo, eu acho que as pessoas que dizem que não deveria ter sido feito essa privatização dessa forma, eu faço coro também, eu concordo também.

Pesquisador: Mas o senhor acha que isso não pode ser uma barreira pro planejamento do futuro de Volta Redonda, uma cidade com todas essas limitações pra se expandir?

Entrevistado: Não. Pois é. Socialmente o que pode e deve ser feito, é que devemos pressionar a CSN para que esses ativos, terrenos, essas terras dela, elas se incorporem ao plano da cidade. Isso a gente tá fazendo. Estamos obrigando a CSN a apresentar projetos urbanísticos para as terras que estão dentro da **Zona de Expansão Urbana**, que no zoneamento é ainda de 1976. A gente tá criando um novo zoneamento pra disciplinar o crescimento da cidade. Porque tem muita terra da CSN que está aqui dentro da zona necessária pra expansão urbana. A CSN já foi acionada, ela compreendeu e está apresentando seus projetos urbanísticos para esses terrenos que estão dentro da cidade.

Pesquisador: Há um diálogo começando agora?

Entrevistado: Há. Estamos conduzindo de uma forma diferente, trazendo a CSN. Porque pra ela também, já que ela é dona desses ativos, ela tem que transformar isso, tem que dar finalidade social. Existe legislação para isso. Que é a utilidade social, a finalidade social.

Pesquisador: Mas tem que existir o instrumento para tal finalidade.

Entrevistado: Tem que ter o instrumento e a gente não tinha. Há um código totalmente anacrônico e a CSN também não estava com dinheiro pra ficar pensando nisso, mas a partir do momento que a gente começou a dialogar com ela, ela contratou empresas especializadas que estão trabalhando com nosso pessoal do planejamento urbano e está apresentando seus projetos. Ela vai desenvolver projetos para os principais terrenos. Isso é bom pra cidade. O principal pro planejamento urbano é você conseguir utilizar bem o dinheiro do cidadão. Fazer com que o dinheiro dos impostos que nós pagamos seja bem utilizado. A cidade tem que crescer perto de onde as pessoas estão. Se não as pessoas ficam longe e você precisa levar água, esgoto, um monte de obra pública. Tem que trazer as pessoas pro centro, onde já tem água, já tem esgoto, já tem transporte público. Então você otimiza quando você consegue colocar a empresa dentro dessa lógica. E a gente está tendo sucesso nisso, estamos caminhando juntos, aprendendo juntos. A CSN criou toda uma estrutura pra poder cuidar disso e está com a gente nesse trabalho.

Entrevistado 6:

Entrevistado: Por volta de 1976 a Prefeitura de Volta Redonda contratou a elaboração de um Plano Diretor e esse plano foi desenvolvido durante o ano, talvez entre o final de 1975 e 1976 eles trabalharam para produzir um plano novo para Volta Redonda. A Câmara Municipal na época recebeu o projeto de lei e pediu uma consultoria, formou um grupo de trabalho na Câmara pedindo representantes da

sociedade que pudessem trabalhar e opinar sobre o plano diretor e eu fui indicado pela siderúrgica nacional. Em 1976 eu vim formar o grupo e acabei até presidindo o grupo. Dentre todas as áreas de análise que a gente fez do plano diretor, um plano interessante, muito bom. Ele trazia uma linguagem nova de tratamento da cidade. Ele previa um zoneamento, coisa que não existia aqui. Ele iniciou uma primeira proposta de zoneamento da cidade, onde certas áreas eram indicadas como expansão industrial, por exemplo, que conflitavam um pouco com os interesses da sociedade com relação ao uso do espaço da cidade.

Então, analisando o plano junto com esse grupo, eu propus que algumas coisas sugeridas fossem modificadas, mas propus que deixasse o plano como estava pra que ele pudesse ser implantado a partir de 1977, já estava terminando o ano de 1976 e eu propus que se criasse um organismo que pudesse ser o responsável pra conduzir o plano diretor, porque na prefeitura não tinha ninguém que falasse aquela linguagem. Ela [a prefeitura] tinha uma assessoria de planejamento pequena que fazia desenhos e projetos de praças. Não tinha um pensamento de urbanismo. Então eu propus a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano a imagem e semelhança do IPUC que o Jaime [Lerner] fez lá [Curitiba], ele foi prefeito”. Eu propus que para se implantar esse plano, que tivesse uma equipe técnica orientada dentro do espírito do IPUC, criando o IPPU. Então a Câmara aceitou essas modificações todas e aprovou o PEDI, isso no final de 1976, foi para sanção do prefeito. O prefeito naquele momento, não era um prefeito nomeado, era um prefeito eleito. Mas tinha acabado de ser decretado Área de Segurança Nacional aqui e o próximo prefeito seria nomeado pelo Governador. Aí, o que aconteceu? O prefeito sabendo que ele ia sair, ele assinou o Plano que iria entrar em vigor ao término do mandato dele, que era 31 de janeiro [1977], pra entrar em vigor a partir do dia 02 de fevereiro de 1977. Ele sancionou a lei para funcionar a partir de 2 de fevereiro. E daí naquela época, com a confusão de fim de ano, da criação da Área de Segurança Nacional, por uma outra baita coincidência, um grande amigo meu, engenheiro da CSN, a gente animou ele, a se interessar pela Área de Segurança e ele poderia ser indicado para ser prefeito. Ele era engenheiro da CSN. Ele havia sido presidente da companhia de projetos industriais [COBRAPI] que eu trabalhava. **Aí a gente forjou aqui uma estratégia e ele chegou ao Governador porque ele fez**

um curso na Escola Superior de Guerra junto com o sobrinho do Governador, que era o Faria Lima. Aí ele [o sobrinho] o apresentou ao Governador para indicação. O Governador não tinha ninguém para indicar e caiu um Engenheiro da siderúrgica como uma luva para entrar na prefeitura. Foi assim. O Governador nomeou ele prefeito de Volta Redonda, o primeiro prefeito [após se tornar ASN] e ele, evidentemente, falou: Ronaldo, você que vai ser o presidente do IPPU, você que vai fundar ele. Vai ser meu assessor de planejamento e criar o Instituto. Então, coincidentemente, além de ter proposto a criação dele, acabei sendo o responsável por implantá-lo. Foram quase três anos de implantação do IPPU.

Entrevistado: Aí a gente começa realmente a descobrir os valores do Plano, os problemas do Plano vivendo ele dentro desse órgão. Comecei a trazer gente que pudesse agregar valor ao conteúdo de informações. Eu tinha lá, historiadores, professores, pesquisadores na **área de informação**. Busquei arquitetos pra **área de planejamento urbano e implantação**. Três áreas: informação, planejamento e implantação. Eu montei essa equipe toda e nós passamos três anos dentro dessas práticas. **Por sorte era um prefeito que dava toda força**. Tudo que a gente levava ele concordava e começamos a implantar o plano e aplicar a legislação de uso do solo, que era o grande problema, **foi o que gerou os maiores conflitos da cidade**. A pessoa que estava acostumada a construir o que quisesse tinha que respeitar a taxa de ocupação, o coeficiente de utilização do terreno, a obrigatoriedade de vagas para automóveis. Isso não existia na época. Então foram produtos da legislação que geraram os primeiros conflitos com a cidade. **A gente teve que ter muita habilidade pra compatibilizar essa noção de organização da cidade, porque a cidade não estava acostumada com isso. Os empreendedores, os imobiliários eles reagiram violentamente e queriam que a Câmara batesse na prefeitura**. Mas era um prefeito nomeado, um interventor, era um cara muito inteligente o **Georges Leonardos**, uma das pessoas mais brilhantes que eu já conheci. Ele soube aparar todas essas arestas, soube conduzir em uma democracia participativa muito forte. Ele ia pra comunidade ouvir a comunidade mas ele já estava mais ou menos informado do que a comunidade queria. Então ele chegava na comunidade e falava o que eles queriam ouvir. Prometia pra eles o que eles queriam ouvir e fazia o

que eles queriam. Ele preparava tudo que ele podia fazer, o que ele tinha condição, sobre custos e tudo mais e chegava na comunidade e anunciava o que ele iria fazer. Aí a gente começa realmente a descobrir os valores do Plano, os problemas do Plano vivendo ele dentro desse órgão. Comecei a trazer gente que pudesse agregar valor ao conteúdo de informações. Eu tinha lá, historiadores, professores, pesquisadores na **área de informação**. Busquei arquitetos pra **área de planejamento urbano e implantação**. Três áreas: informação, planejamento e implantação. Eu montei essa equipe toda e nós passamos três anos dentro dessas práticas. **Por sorte era um prefeito que dava toda força**. Tudo que a gente levava ele concordava e começamos a implantar o plano e aplicar a legislação de uso do solo, que era o grande problema, **foi o que gerou os maiores conflitos da cidade**. A pessoa que estava acostumada a construir o que quisesse tinha que respeitar a taxa de ocupação, o coeficiente de utilização do terreno, a obrigatoriedade de vagas para automóveis. Isso não existia na época. Então foram produtos da legislação que geraram os primeiros conflitos com a cidade. **A gente teve que ter muita habilidade pra compatibilizar essa noção de organização da cidade, porque a cidade não estava acostumada com isso. Os empreendedores, os imobiliários eles reagiram violentamente e queriam que a Câmara batesse na prefeitura**. Mas era um prefeito nomeado, um interventor, era um cara muito inteligente o **Georges Leonardos**, uma das pessoas mais brilhantes que eu já conheci. Ele soube aparar todas essas arestas, soube conduzir em uma democracia participativa muito forte. Ele ia pra comunidade ouvir a comunidade mas ele já estava mais ou menos informados do que a comunidade queria. Então ele chegava na comunidade e falava o que eles queriam ouvir. Prometia pra eles o que eles queriam ouvir e fazia o que eles queriam. Ele preparava tudo que ele podia fazer, o que ele tinha condição, sobre custos e tudo mais e chegava na comunidade e anunciava o que ele iria fazer.

Eu: Podemos dizer que na área gerida pela CSN temos um exemplo de um bom planejamento urbano?

Ronaldo: “Sim. E do outro lado {cidade velha} o interesse desregrado, imobiliário e especulativo. Pra você ver, de 1955 até 1977 são 22 anos depois que se instala o

processo de planejamento da cidade e as leis de controle e uso do solo, a cidade já estava basicamente implantada”.

Eu: E nesse hiato desses 20 anos?

Ronaldo: “Esses 20 anos produziram um fracionamento do território inclusive de maneira indevida, porque se loteavam as encostas, se vendia lote com inclinação de 60°, coisa que depois o PEDI veio impedir, que o resto continuasse sendo assim. Só se constatou isso mais de 20 anos depois da emancipação”.

Eu: É bom saber disso porque na verdade o que vê é que o PEDI foi um instrumento pra regular o território em favor dos interesses da CSN.

Ronaldo: “De jeito nenhum. Ele freava a ocupação do território e seu entorno. Ele não garantiu interesse nenhum da CSN em nada. Ele apenas atendeu aos anseios da CSN em algumas propostas de implantação, como por exemplo, o Aero Clube, tinha no zoneamento a ocupação industrial porque era da CSN. Ela tinha interesse em realizar algumas ocupações industriais aqui. Isso ficou no PEDI só que o IPPU quando percebeu essas coisas, não produzia nenhum plano que permitisse que se ocupasse aquilo com indústria. O IPPU corrigiu isso. O único espaço que se pensava em ter expansão industrial era o Aero Clube, que hoje é uma área de excelente interesse para a cidade”. Entrevistado começa a falar sobre sua trajetória no IPPU e faz um diagnóstico sobre a não continuidade dos planos:

Pesquisador: O senhor acha que os aspectos técnicos estão funcionando e o que não ocorre é a aprovação disso depois?

Entrevistado: “Eu fui duas vezes presidente do IPPU. Do primeiro prefeito e do terceiro prefeito nomeado. Na segunda vez que voltei fiquei quatro anos lá. Nessa segunda vez eu deixei uma série de projetos prontos para implantar. **Em síntese, setenta anos separam a epopeia da siderurgia e o início da ocupação do território do médio Paraíba. Em setenta anos a urbanização de Volta Redonda e de quase toda a região foi consequência dos investimentos industriais, principalmente dos que demandaram a implantação e as expansões do parque produtivo da CSN.**

Entrevistado: Não tenha dúvida. A criação do IPPU foi um marco fundamental, mas que lamentavelmente do final da década de 80 pra cá, ele morreu. Passou a ser um escritório de projetos e deixou de pensar a cidade. Isso é uma crítica. Eu tentei voltar

a ser presidente do IPPU, infelizmente não consegui. Eu queria retomar a função dele”.

Pesquisador: Passa por um processo de sucateamento?

Entrevistado: “Sim, passou. Em 1977 ele foi fundamental para fazer florescer o conceito de planejamento urbano e a aplicação da legislação de uso do solo. Fortaleceu o PEDI”.

“As pessoas que moravam aqui na vila operária, no dia do plebiscito, eles votaram como moradores de Volta Redonda e eles moravam em Barra Mansa. A vitória quem deu foi o empregado da CSN e eles moravam em Barra Mansa, sem nem mesmo saber. O território não era levado em conta. O que se levava em conta era o efeito moral de morar em Volta Redonda [Santo Antônio de Volta Redonda].

“Quando o prefeito nomeado entrou, a CSN entregou pra ele todas as plantas da cidade com as áreas públicas para passar para o patrimônio da prefeitura, ela não queria mais tomar conta da cidade. Eram muitos encargos. Ela tomava conta, mantinha as ruas, sistema de esgoto e água”.

Pesquisador: Mas o que motivou os políticos a se articularem para mudar os limites de Volta Redonda? Foi só o interesse especulatório?

Entrevistado: “Sim, eles queriam a emancipação de Volta Redonda para ter a CSN só para o município. Eles queriam transformar as terras deles, dentro de um município, chamado Volta Redonda com uma força econômica enorme”.

Entrevistado 7: Eu tenho que ser o mais honesto possível com você. Aí eu temo criar muitos problemas pra você. Por que? Essa história que você acabou de estruturar é muito bonita. É muito bem arrumada e muito bem explicada. Tá explicado. Eu temo que essa explicação não corresponda muito a verdade. O pano de fundo é esse, mas poderia ser uma narrativa, uma versão. Mas essa narrativa poderia ser questionada por vários aspectos. Primeiro, com a emancipação de Volta Redonda a CSN não abandona nada. Ela só vai transferir para o município a Vila Operária dela em 1967, quase 10 anos depois – uma questão. A CSN nunca abandonou nada. O IPPU não foi feito, o PEDI não foi feito pensando na cidade. Ele foi feito pensando na CSN. Ele é implementado, ele é feito no ano de 1974 e só vai entrar em vigor em 1977. Olha só, nós temos que considerar acasos, temos que

considerar gestos atrapalhados, nada racionalizados, nada pensados. O imponderável”.

“A intenção do PEDI não era arrumar, era mexer na cidade para abrir espaço para a CSN. Veio o 3º, a CSN tinha feito desde sua implantação em 1946, ela vinha com planos de expansão. Ela foi montada no Plano A, depois veio o Plano B, o Plano C e o Plano D. À época do PEDI ela estava completando o estágio II do Plano D. O Plano E, que viria em seguida, estava dentro do Plano Siderúrgico Nacional (PSN) que estava dentro do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o III PND, que era o João Paulo Reis Veloso que tinha pensado nesse Plano. E esse III PND e esse PSN previa um crescimento da CSN, uma expansão da CSN extensiva, que tomaria tudo que a gente conhece do centro da cidade. Avançaria pra cima do Aterrado, do Santo Agostinho que a gente conhece hoje e iria para em Barra do Piraí. O fundo do vale todo, essa baixada de aluvião que tem aqui seria ocupado pela CSN. E o PEDI não foi feito pela municipalidade de Volta Redonda. Se você olhar a história desses documentos, seria interessante você olhar o **Decreto-Lei 1.413 do Geisel**, que é o primeiro documento de caráter ambiental que foi feito no Brasil, depois de Estocolmo em 1972 onde nosso Chanceler fez uma péssima figura de convidar os países para fazerem fumaça aqui no Brasil, porque estava todo mundo reclamando do meio ambiente. Veio esse decreto 1,413 de 1975 que é um decreto da presidência da república dizendo, assumindo, áreas industriais para controle de poluição. É o primeiro que surge. Esse decreto-lei foi regulamentado”.

Lincoln cita outro dispositivo que determina a regulação das Cidades de Cubatão e Volta Redonda, mas não encontrei.

Depois vem a lei 6.308 ou 6.038/81. Que permite pela primeira vez o estabelecimento de zoneamento industrial. Zonas de uso exclusivo e tal. A partir daí o SERFHAU usa sua expertise porque antes fazer plano diretor era coisa de município e Volta Redonda nunca tinha pensado em fazer plano diretor coisa nenhuma. É o Governo Federal que impõe ao município a realização do plano diretor [PEDI], veio de cima pra baixo e foi um escritório no Rio [de Janeiro] do Harry James Cole que vem, com recurso todo externo do Governo Federal e vem fazer o PEDI. E o PEDI vai preparar a cidade para essa expansão extensiva da CSN. Isso tudo veio de fora. Não é a cidade que está gestando isso não. Isso coincide com a política

interna da CSN que não se mistura muito com a política externa do município, no meu entender. E aí na CSN começam as agruras com relação ao PND, não estive dentro da CSN mas imagino o imbróglio que tenha havido dentro da CSN com a crise internacional, a ditadura começa a 'dar linha' e o PSN vai 'pro tombo'. A CSN desiste de fazer o Plano E reorganizam o estágio III do Plano anterior. Isso é um impacto muito grande. Há uma disputa de poder ali dentro com o final da ditadura acontecendo”.

APÊNDICE D – PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PEDI) – LEI Nº 1411 DE 1 DE FEVEREIRO DE 1977.

Lei N.º 1411, de 01 de fevereiro de 1977

EMENTA: - FIXA OS OBJETIVOS E AS DIRETRIZES BÁSICAS DO PLANO ESTRUTURAL DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

A CÂMARA MUNICIPAL APROVA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

CAPÍTULO I

DA DEFINIÇÃO DO PLANO ESTRUTURAL DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

Artigo 1º -- O Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado do Município de Volta Redonda (PEDI – VR) é o instrumento técnico administrativo para ordenar, controlar

e promover o desenvolvimento físico-urbanístico municipal, baseado nas condições socioeconômicas locais.

Artigo 2º -- O PEDI – VR compõe-se fundamentalmente dos seguintes elementos:

- I – zoneamento básico territorial, que classifica o tipo, a intensidade e a qualidade do uso do solo;
- II – sistema viário municipal, que hierarquiza e classifica as vias existentes e futuras;
- III – programação a curto, médio e longo prazos das prioridades relativas às obras ou ações decorrentes do plano;
- IV – instrumentação legal, entendida como conjunto de leis e regulamentos necessários à institucionalização e implantação do Plano, composta pela Lei sobre o Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado. Lei sobre o Parcelamento da Terra, Lei sobre Zoneamento, Lei sobre Edificações e Código Administrativo.

Artigo 3º -- São elementos elucidativos do PEDI –VR:

- I – O Estudo Básico que fundamenta as proposições do Plano;
- II – a análise de viabilidade econômico-financeira, que demonstra a exequibilidade das proposições do Plano;
- III – os termos de referência relativos aos programas e projetos específicos decorrentes das proposições do Plano;

CAPÍTULO II

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Artigo 4º -- O Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado de Volta Redonda obedecerá aos dispositivos e diretrizes básicas desta Lei.

§ 1º - Esta Lei fixa os objetivos, as diretrizes básicas e a programação geral do desenvolvimento urbano e espacial no que se refere à estrutura básica do espaço físico e seus usos respectivos, tomados tanto em forma qualitativa (tipo de uso), quanto a quantitativa, (indicadores de densidades, coeficientes de ocupação e outros) e compatibilizados com a problemática econômica, social e administrativa do Município.

§ 2º - O relatório, as plantas e as tabelas constantes do PEDI –VR são considerados elementos elucidativos e integrantes da presente Lei.

Artigo 5º -- O PEDI –VR define as diretrizes básicas de organização de espaço físico do município, através das plantas de zoneamento, sistema viário e programação.

Artigo 6º -- O PEDI –VR identifica os princípios do desenvolvimento urbano que orientam as entidades públicas e privadas, visando ao desenvolvimento integrado da comunidade através da legislação sobre zoneamento, edificações, parcelamento de terras e polícia administrativa.

Artigo 7º -- Para efeito desta Lei, aplicam-se definições do glossário anexo.

CAPÍTULO III

DOS OBJETOS E DAS DIRETRIZES BÁSICAS

Artigo 8º -- Os principais objetivos do PEDI –VR são:

- I - assegurar uma estrutura urbana adequada ao crescimento demográfico previsto e às funções regionais do Município de Volta Redonda;
- II – consolidar o Município de Volta Redonda como pólo industrial dentro da região;
- III – incrementar o desenvolvimento econômico, estimulando no Município de Volta Redonda o surgimento de um Centro de Comércio e Serviços de Caráter Regional – CECOR;
- IV – distribuir harmonicamente a densidade demográfica na área urbanizada, de modo a proporcionar maior economia na distribuição dos serviços públicos à comunidade;
- V – garantir áreas adequadas à expansão física da atual área urbanizada;
- VI – oferecer condições de circulação rápida, segura e eficiente de pessoas e veículos, facilitando a integração dos grupos sociais e garantindo o satisfatório atendimento da necessidade de comunicação viária das atividades;
- VII- racionalizar o uso do solo, garantindo o desenvolvimento harmônico das atividades e da população.

Artigo 9º -- Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes básicas e particulares para a consecução dos objetivos previstos no artigo anterior:

I -- diretrizes básicas:

- a) preservar as áreas necessárias para manter o equilíbrio ecológico, com a possibilidade de serem aproveitadas economicamente mediante o reflorestamento ou o desenvolvimento de certas atividades ligadas a recreação e ao lazer em geral da comunidade;

- b) estabelecer áreas necessárias à expansão urbana do Município, a fim de organizar as atividades e racionalizar os investimentos infra-estruturais;c) definir o zoneamento municipal, orientando o crescimento urbano e a localização de todas as atividades, sua qualidade e respectiva intensidade;
- d) estimular as condições para o aparecimento de sistemas de transporte coletivo e vias expressas ao longo do vale, com a intenção de facilitar a ocupação das áreas mais adequadas e estreitar o relacionamento funcional existente;
- e) estabelecer convênios intermunicipais para o melhor atendimento das comunidades, especificamente através da superação no fornecimento de serviços públicos;
- f) redefinir a estrutura urbana local, adequando sua composição, controlando seu funcionamento e programando sua expansão e desenvolvimento futuros;

II -- Diretrizes específicas:

- a) estimular uma distribuição mais equilibrada da população e das fontes de trabalho, através da ocupação das áreas mais convenientes para tais fins;
- b) criar as condições necessárias para estimular um centro regional na localidade capaz de complementar as funções básicas do Município e de projetá-lo como verdadeiro polo de crescimento no Médio Vale do Paraíba Fluminense;
- c) propiciar o aparecimento de subcentros locais de comércio e serviços para o abastecimento e atendimento da população local nas diferentes zonas habitacionais existentes e futuras;
- d) estabelecer uma hierarquia das vias com a fixação de normas e padrões para a estrutura proposta;

- e) organizar, programar e controlar a composição, o funcionamento e o crescimento das áreas urbanas existentes, através do disciplinamento de novos loteamentos em função das densidades adequadas;
- f) preservar as margens de rios, e ribeirões, assim como os recursos naturais em geral , e promover o equilíbrio ecológico entre o homem e a natureza;
- g) desestimular o crescimento habitacional na margem esquerda do Rio Paraíba, em função das precárias condições oferecidas para ocupação promovendo entretanto as cirurgias urbanas e melhoramentos adequados à preservação e aperfeiçoamento da situação vigente e considerada irreversível;
- h) programar a ocupação territorial por etapas, em função das áreas de expansão estabelecidas;
- i) criar as condições econômicas necessárias às mudanças de uso do solo no Município, a fim de facilitar o deslocamento de atividades no momento considerado conveniente, assim como para a remoção das edificações que por necessidade da estrutura urbana local sejam consideradas como “A título precário”;
- j) melhorar e estender a toda a população os serviços urbanos básicos;
- l) promover a solução dos problemas sanitários básicos e as condições de contaminação existentes;
- m) prever as necessidades futuras de transporte, mediante a oferta de um sistema com capacidade suficiente para satisfazer o crescimento previsto da localidade e da região, atendendo adequadamente à mobilidade populacional local e intermunicipal.

Artigo 10º - A implantação do Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado obedecerá às seguintes diretrizes político-administrativas de ação;

I – Criação de órgão próprio e estabelecimento de equipe técnica básica responsáveis pela implantação e sequência do processo permanente de planejamento e controle do desenvolvimento municipal.

II – planejamento e garantia de recursos jurídicos e financeiros a curto, médio e longo prazos, para garantir o desenvolvimento contínuo e permanente do processo;

III – mobilização dos meios legais e administrativos necessários ao planejamento e controle efetivos do desenvolvimento municipal;

IV – hierarquização dos investimentos de acordo com a programação do Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado, em função das demandas e etapas do crescimento previsto;

V – atualização e superação do cadastro técnico e fiscal, a fim de controlar o regime de propriedade e ocupação da terra e a utilização dos serviços públicos e comunitários.

CAPÍTULO IV

Do Uso do Solo

Artigo 11 -- O uso do solo obedecerá ao disposto nesta Lei e nas normas complementares de zoneamento, parcelamento da terra e controle de edificação, ficando o Município de Volta Redonda dividido em :

I – área urbana, definida segundo limites a serem fixados por decreto em função da destinação do uso;

II – área de expansão urbana, destinada a usos urbanos no prazo considerado pelo Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado;

III – área rural, assim entendida a área restante do território municipal.

Parágrafo Único: A área de expansão urbana será objeto de estudo posterior, no que se refere a uso específico e ocupação; e seus limites estão definidos nas Plantas Básicas do Plano, nas escalas 1:5.000 e 1:10.000.

Artigo 12 -- As áreas urbana e rural referidas no artigo 11 serão divididas em zonas na Lei sobre o zoneamento, que fixará para cada uma delas os usos adequados, tolerados e inadequados, quanto à ocupação dos lotes.

CAPÍTULO V

Do Parcelamento de Áreas no Município

Artigo 13 -- Todo e qualquer parcelamento nas áreas urbana e de expansão urbana deverá obedecer ao disposto nesta Lei e nas normas complementares de zoneamento e de parcelamento da terra, e dependerá sempre de consulta prévia ao órgão oficial responsável pela implantação do PEDI –VR, e da aprovação do órgão competente da Prefeitura Municipal.

Parágrafo Único: As obras de parcelamento de terra que se iniciarem ou se concluírem, sem obediência ao disposto neste Artigo, ficam sujeitas a embargo administrativo, sem prejuízo das demais cominações legais.

Artigo 14 -- A Lei sobre o parcelamento da Terra estabelecerá a área percentual a ser doada ao Município, fixará normas sobre tamanhos de lotes para as diversas zonas e outras exigências.

CAPÍTULO VI

Das Edificações

Artigo 15 -- Em todo o território municipal, nenhuma edificação, reforma, acréscimo, demolição ou qualquer obra para fins urbanos poderá ser feita sem prévio licenciamento dos órgãos competentes da Prefeitura Municipal.

§ 1º -- Os projeto de edificação, reforma, demolição ou qualquer obra para fins urbanos deverão ser elaborados de acordo com as diretrizes proposições do PEDI-VR e com as normas da Lei sobre Edificações, podendo ser objeto de consulta prévia ao órgão competente da Prefeitura Municipal.

§ 2º - As edificações, reformas, demolições ou quaisquer obras para fins urbanos, em desacordo com as diretrizes e proposições do PEDI-VR ou com as normas de edificações, ficarão sujeitas a embargo administrativo e demolição, sem prejuízos das cominações legais.

Artigo 16 -- O poder público municipal indeferirá qualquer solicitação para edificação se o lote onde esta se localizar não for resultante de loteamento aprovado pela Prefeitura.

Artigo 17 -- A Lei sobre Edificações estabelecerá as condições de elaboração dos Projetos, de acordo com as diretrizes e proposições do PEDI-VR.

Artigo 18 -- O Sistema Viário determinado no PEDI-VR compreende a seguinte hierarquia das vias:

- I) V.1 -- vias de acesso limitado, ligadas ao sistema rodoviário existente, cujas características geométricas permitam o tráfego de alta velocidade (80 KM/hora mínimo), com interseções de fluxo contínuo e proteção paisagística e estética; poderão receber qualquer tipo de veículo automotor, individual, coletivo e de carga, sendo vedado o tráfego de pedestre e de veículo sem motor, como bicicleta, carroças, triciclos e similares, poderão ter faixa seletiva de tráfego;

- II) V.2 -- vias de acesso semi-limitado, cujas características geométricas permitam o tráfego de velocidade média (60 Km/hora), podendo ter proteção paisagística em alguns trechos; funciona como enlace entre as vias V.1 e V.3, com a possibilidade de receber qualquer tipo de veículo automotor, individual, coletivo e de carga, sendo vedado o tráfego de pedestre e de veículos sem motor, como bicicletas, carroças, triciclos e similares; poderão ou não ter faixas seletivas de tráfego;
- III) V.3 -- vias principais de distribuição de fluxos no sistema de tráfego lento, devendo ser ligadas pelo menos em um ponto a uma V.2; suas características geométricas permitem velocidades diretrizes baixas (40 Km/hora);
- IV) V.4 -- vias secundárias para fluxo de tráfego lento, aceitando velocidades máximas de 30 Km/hora;
- V) V.5 -- vias de penetração para setores restritos, aceitando velocidades máximas de 30 Km/hora;
- VI) V.6 -- vias especiais;
- VII) CP -- ciclo pistas;
- VIII) PD -- vias exclusivas para pedestres;
- IX) E -- estacionamento de uso público;

Artigo 19 -- As vias de que trata o artigo anterior obedecerão às características fixadas na tabela anexa a esta Lei.

Artigo 20 -- As faixas de domínio ficam estabelecidas pelas Plantas Básicas do Plano, nas escalas 1:5.000 e 1:10.000, de forma indicativa.

PARÁGRAFO ÚNICO: O traçado definitivo das vias se circunscreverá às faixas de domínio mencionadas neste artigo, ficando sob a responsabilidade do órgão oficial responsável pela implantação do PEDI-VR, respeitada a estrutura viária proposta, o seu desenvolvimento progressivo em função da demanda e do desenvolvimento do Município.

Artigo 21 -- As Ruas e avenidas existentes e não definidas nas Plantas Básicas do Plano serão progressivamente classificadas pelo órgão oficial responsável pela implantação do PEDI-VR.

CAPÍTULO VIII

Dos Serviços Públicos e dos Equipamentos Urbanos

Artigo 22 -- Fica vedado a qualquer pessoa física ou jurídica o lançamento de quaisquer resíduos, direta ou indiretamente, nos cursos d'água, lagoas, tanques e represas, sem a prévia autorização do órgão competente da Prefeitura Municipal, o qual regulamentará os tipos adequados de tratamento para cada caso.

Artigo 23 -- Todo projeto de execução de equipamentos ou serviços públicos deverá ser realizado obedecendo as diretrizes e proposições do PEDI-VR, e será objeto de parecer do órgão responsável pela implantação do mesmo.

Artigo 24 -- A implantação de equipamentos voltados para o atendimento de necessidade da população, relativos a educação, saúde e recreação, será apreciada pelo órgão responsável pela implantação do PEDI-VR, a fim de que esta opine quanto à localização, aos padrões e as dimensões, além da viabilidade face as prioridades específicas do setor.

CAPÍTULO IX

Da Preservação da Paisagem

Artigo 25 -- Visando à preservação e à valorização da paisagem de Volta Redonda, o Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado prevê a criação de zonas verdes que, a critério do órgão responsável do PEDI-VR, poderão, junto com as já existentes, construir áreas de proteção paisagísticas sujeitas a regulamentação especial.

Artigo 26 -- Para as áreas de proteção paisagísticas, deverão ser estabelecidas medidas administrativas capazes de estimular os usos e atividades adequados ao disposto no Artigo 25.

PARÁGRAFO ÚNICO: Deverão ser respeitadas as determinações da Lei Federal n.º 4771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal).

Artigo 27 -- Para a preservação do meio ambiente deverão ser tomadas medidas administrativas, capazes de conter e controlar, os agentes causadores da poluição, contaminação e depredação, em concordância com a legislação em vigor no Estado e Federação.

PARÁGRAFO ÚNICO: Incluem-se neste particular, regulamentações para orientar e controlar a utilização de placas de propaganda, sinalizações, letreiros, decorações e outros que possam se constituir em prejuízos estéticos ou poluição visual para os logradouros.

CAPÍTULO X

Criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta redonda

A -- Denominação da Sede e Finalidade

Artigo 28 -- Fica criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda, abreviadamente denominado pela sigla IPPU-VR, Autarquia Municipal

com personalidade Jurídica e Administrativa próprias, com sede, foro e atuação no Município de Volta Redonda, tendo por finalidade precípua:

I -- Supervisionar a Implantação do PEDI-VR;

II -- Promover estudos e pesquisas para o Planejamento Integrado do desenvolvimento do Município, tendo em vista a constante atualização do PEDI-VR, e, em prazos adequados realizar sua revisão periódica, apresentando ao Chefe do Executivo, relatórios e projetos decorrentes dessa revisão para serem encaminhados, caso necessário à deliberação do legislativo municipal;

III -- Colaborar com unidades da Administração Municipal para a consecução do planejamento integrado do município;

IV -- Contribuir para o Planejamento seja uma atividade contínua adaptando os planos setoriais ou globais à dinâmica do desenvolvimento;

V -- Conformar o Planejamento local às diretrizes do planejamento regional, estadual ou federal;

VI -- Elaborar sob forma de prestação de serviços para órgãos públicos ou privados, estudos e projetos de implantação, que objetivem o desenvolvimento da Microrregião a que pertence, obedecendo o que estabelece o PEDIVR na área do Município e a regulamentos estaduais e federais no âmbito da Microrregião, ou Região Metropolitana;

VII -- Apreciar projetos de Lei ou medidas administrativas, que possam ter repercussão no desenvolvimento do Município;

VIII -- Informar e ser informado sistematicamente, pelo órgãos da Administração direta, do andamento de obras ou atividade ligadas ao planejamento do

Município, previstas no PEDI-VR e decorrentes de sua progressiva revisão e atualização.

PARÁGRAFO ÚNICO: Ao IPPU-VR compete ainda:

I -- Elaborar estudos objetivando eventuais adaptações das obras municipais ao PEDI-VR;

II -- Sugerir estudos, incentivos e restrições tributárias ou administrativas necessárias à implantação do PEDI-VR e realização de programas setoriais;

III -- Promover convênios com entidades técnicas de ensino médio e superior, visando o aperfeiçoamento de seus profissionais;

IV -- Promover estágios para estudantes de nível superior ou de nível técnico de grau médio.

B -- Da Administração e do Pessoal

Artigo 29 -- Para o cumprimento de suas finalidades compõem o IPPU-VR os seguintes órgãos:

I -- Conselho Deliberativo

II -- Diretoria Executiva

Artigo 30 -- O Conselho Deliberativo é o órgão de administração superior do IPPU-VR presidido pelo Prefeito Municipal, e será constituído dos seguintes membros com direito a voto, nomeados pelo Prefeito após as respectivas indicações:

a) 1 (um) representante da Câmara Municipal

- b) O Diretor do Departamento de Viação e Obras
- c) O Diretor do Departamento de Fazenda
- d) O Diretor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto-SAAE
- e) O Diretor Presidente do IPPU-VR
- f) 1 (um) Arquiteto ou Engenheiro Civil, com experiência em Planejamento Urbano, indicado pela Associação de Classe do Município.
- g) 1 (um) representante das classes produtoras do Município, de preferência com formação em Arquitetura ou Engenharia Civil.
- h) 1 (um) representante da Companhia Siderúrgica Nacional, de formação em Arquitetura ou Engenharia Civil, com experiência em Planejamento Urbano.

§ 1º -- A composição do Conselho Deliberativo do IPPU-VR poderá adaptar-se às novas estruturas dos Departamentos e entidades relacionadas neste Artigo.

§ 2º -- São considerados órgãos consultivos do IPPU-VR todas as Associações de Classes e Clubes de Serviços com sede em Volta redonda ligadas ao desenvolvimento do Município, bem como os órgãos municipais, estaduais e federais que se dispuserem a colaborar.

§ 3º -- O mandato dos membros do Conselho Deliberativo, não vinculados à administração municipal será de 2 (dois) anos podendo ser conduzidos pelos órgãos que os indicaram; os membros vinculados à administração permanecerão no Conselho Deliberativo enquanto ocuparem seus respectivos cargos.

Artigo 31 -- A Diretoria Executiva do IPPU-VR é constituída por quatro membros, um dos quais exercerá as funções de Diretor presidente, sendo que os demais

ocuparão cargos de confiança da Presidência, como supervisores das unidades auxiliares.

§ 1º -- O Diretor Presidente será nomeado pelo Chefe do Executivo Municipal, e os demais membros escolhidos pelo Diretor Presidente.

§ 2º -- As unidades auxiliares são:

I -- Supervisão de Planejamento

II -- Supervisão de Implantação

III -- Supervisão de Informações

§ 3º -- Além das unidades acima mencionadas haverá, subordinado diretamente ao Diretor Presidente, um Assessor Jurídico e uma Secretária Administrativa.

Artigo 32 -- O Pessoal Técnico ou Administrativo necessário ao funcionamento do IPPUVR, deverá ser contratado no regime das Leis Trabalhistas, por tempo determinado ou indeterminado, conforme a natureza do serviço a realizar.

§ 1º -- Quando necessário o IPPU-VR requisitará a municipalidade, funcionários que sem prejuízo de seu vencimentos e vantagens prestarão serviços de ordem técnica ou administrativa.

§ 2º -- O IPPU-VR poderá contratar com firmas especializadas consultas ou trabalhos recomendados pela Diretoria Executiva.

C -- Da Receita

Artigo 33 -- constituem fontes de receita do IPPU-VR:

I -- Dotações Orçamentárias

II -- Taxa de Serviços Técnicos

III -- Taxa de Registro

IV -- Multas por infração de posturas

V -- Operações de Créditos e Juros

VI -- Auxílios e Subvenções

VII -- Abertura de Créditos

VIII -- Recursos provenientes de convênios

PARÁGRAFO ÚNICO: Além dos previstos nos incisos deste Artigo constituem recurso a serem utilizados pelo IPPU-VR os provenientes de dotações do Poder Público ou doações de qualquer pessoa.

Artigo 34 -- A cobrança das taxas e das multas a que se referem os itens II, III e IV do artigo anterior será levada a efeito pela Prefeitura Municipal e os valores arrecadados e transferidos mensalmente ao IPPU-VR, na forma do respectivo regulamento.

Artigo 35 -- As subvenções e auxílios do Município serão consignadas nos respectivos orçamentos.

D -- Da Administração Financeira

Artigo 36 -- O IPPU-VR terá administração financeira própria, obedecidas as disposições legais aplicadas às autarquias.

Artigo 37 -- A escrituração contábil da receita e despesa será feita em conformidade com o Código de Contabilidade Pública, e demais disposições legais em vigor.

Artigo 38 -- O IPPU-VR prestará contas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, na forma do Regulamento.

Parágrafo Único: A prestação de contas do IPPU-VR deverá fazer parte integrante, anualmente da prestação de contas do Executivo para apreciação do Poder Legislativo.

E -- Disposições Finais

Artigo 39 -- Caberá ao Diretor-Presidente do IPPU-VR assumir a Presidência do Conselho Deliberativo nos eventuais impedimentos do titular.

Artigo 40 -- As decisões da Diretoria Executiva serão tomadas com a presença do Presidente e de pelo menos 2 (dois) de seus supervisores.

Artigo 41 -- Para fins de estrutura interna do IPPU-VR fica estabelecido o seguinte Organograma:

Organograma do IPPU-VR

1 – Conselho Deliberativo

2 – Diretoria Executiva

3 – Assessoria Jurídica

4 – Supervisão de Planejamento

5 – Supervisão de Implantação

6 – Supervisão de Informações

7 – Secretaria Administrativa

§ 1º-- A Diretoria Executiva será constituída de profissionais de formação universitária com experiência comprovada em Planejamento Urbano ou atividades pertinentes de acordo com a seguinte disposição:

I - O Diretor-Presidente será Arquiteto ou Engenheiro Civil com curriculum que comprove sua experiência em Planejamento Urbano.

II -- O Supervisor de Planejamento será Arquiteto com experiência em Planejamento Urbano.

III -- Supervisor de implantação será Arquiteto ou Engenheiro Civil com experiência em Planejamento Urbano.

IV -- O Supervisor de Informações será preferencialmente Economista ou Arquiteto ou Engenheiro Civil.

§ 2º -- O Curriculum Vitae de cada componente da Diretoria Executiva será apreciado pelo Conselho Deliberativo do IPPU-VR, em sua primeira reunião ordinária, logo após a designação de seus membros.

Artigo 42 -- A competência e atribuição de cada órgão serão descritas em regulamento próprio, apresentado nos artigos a seguir.

F -- Regulamento do IPPU-VR

Artigo 43 -- O Instituto de Pesquisas e Planejamento de Volta Redonda, abreviadamente denominado IPPU-VR criado por força da presente Lei Municipal, cuja

finalidade, constituição e disposições administrativo-financeiras estão encerradas nos artigos do presente capítulo, terá competência de seus órgãos, definidas nos artigos que se seguem.

Artigo 44 -- Compete ao Conselho Deliberativo:

- I -- Pronunciar-se sobre consultas do Chefe do Executivo, bem como sobre as prioridades de Projetos, estudos, obras ou pesquisas segundo as necessidades do desenvolvimento integrado do Município.
- II -- Acompanhar a implantação do PEDI-VR, encaminhando ao Prefeito, pelo menos uma vez por ano, a partir de sua institucionalização, relatório contendo comentários sobre o processo de implantação do plano, observações e recomendações quanto a sua operacionalidade desempenho dos quadros funcionais responsáveis pela implantação e sugestões, se houverem, para aprimoramento do processo de desenvolvimento urbano e territorial do Município.
- III -- Estudar, propor e recomendar, à base de estudos ou trabalhos coordenados pelo IPPUVR, alterações, revisões ou atualizações do PEDI-VR.

- IV -- Emitir obrigatoriamente pareceres, encaminhados ao Prefeito, sobre alterações e complementações das leis referentes ao PEDI-VR.
- V -- Sugerir estímulos para iniciativas de grande interesse, e restrições àquelas atividades que conflitem com o desenvolvimento integrado do Município;
- VI -- Apreciar a proposta orçamentária anual do IPPU-VR;
- VII -- Apreciar anualmente a prestação de contas da Diretoria Executiva e o Relatório da Administração a serem submetidos ao chefe do Executivo;
- VIII -- Aprovar contratos e encargos de valor superior a mil salários mínimos vigentes na região;
- IX -- Apreciar a proposta de gratificação dos supervisores contratados no regime das Leis Trabalhistas;
- X -- Aprovar o Regimento Interno do IPPU-VR a ser apresentado pelo Diretor-Presidente;
- XI -- Resolver os casos omissos neste regulamento;

§ 1º -- Cópias do relatório referido no item II deste artigo será anexada ao Projeto de Lei sobre Orçamento Municipal, encaminhado anualmente à Câmara, para servir de elemento expositivo do PEDI-VR, não podendo ser objeto de lei por parte dos Vereadores.

§ 2º -- O Conselho Deliberativo reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente sempre que convocado por seu presidente, ou pela maioria de seus membros.

§ 3º -- Ao Prefeito como Presidente do Conselho Deliberativo, compete o desempenho de todas as funções diretivas deste órgão e o voto de desempate nas suas deliberações.

§ 4º -- O Conselho Deliberativo só funcionará com a maioria de seus membros, sendo que as deliberações serão tomadas por maioria absoluta de votos, levando-se em conta a totalidade dos membros do Conselho.

§ 5º -- O Presidente do Conselho Deliberativo será substituído nos seus impedimentos pelo Diretor Presidente da Diretoria Executiva.

Artigo 45 -- Compete À Diretoria Executiva:

I -- Elaborar e propor ao Conselho Deliberativo o Orçamento Programa do IPPU-VR;

II -- Sugerir prioridades em projetos, estudos, obras e pesquisas;

III-- Fixar a gratificação dos cargos de confiança subordinados aos supervisores dos órgãos auxiliares;

IV -- Aprovar contratos e encargos celebrados pelo IPPU-VR com valor inferior mil salários mínimos, vigentes na região;

V -- Estabelecer normas de procedimento para a política de pessoal;

Artigo 46 -- Compete ao Diretor Presidente:

I -- Representar o IPPU-VR;

II -- Designar os supervisores e responsáveis pela Secretaria e sub-unidades;

III -- Indicar o Assessor Jurídico;

IV -- Convocar e presidir as reuniões da Diretoria Executiva;

V -- Solicitar ao Presidente do Conselho Deliberativo a convocação de reuniões extraordinárias;

VI -- Contratar pessoal do IPPU-VR no regime das Leis trabalhistas;

VII -- Propor e submeter à aprovação do Conselho Deliberativo a gratificação dos Supervisores, quando contratados no regime das Leis trabalhistas;

VIII -- Movimentar, juntamente com o responsável pela Tesouraria os dinheiros e valores do IPPU-VR;

IX -- Coordenar atividades das supervisões e superintender os trabalhos da Secretaria Administrativa;

X -- Praticar atos administrativos não atribuídos ao Conselho Deliberativo ou à unidade especializada da estrutura do IPPU-VR;

XI -- Elaborar e propor ao Conselho deliberativo o regimento do IPPU-VR;

§ 1º -- O Diretor presidente será nomeado pelo Chefe do Executivo, que fixará seus vencimentos, correndo as despesas por verba própria do IPPU-VR.

§ 2º -- O Diretor Presidente, nos seus entendimentos, indicará um substituto dentre os Supervisores dos órgãos auxiliares.

§ 3º -- A Diretoria Executiva reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente quando convocada pelo Diretor Presidente, ou por solicitação de qualquer um de seus membros, sendo as decisões tomadas pela maioria.

Artigo 47 -- São órgãos auxiliares da Diretoria Executiva:

I -- Supervisão de Planejamento

II -- Supervisão de Implantação

III -- Supervisão de informações

Artigo 48 -- Compete à Supervisão de Planejamento:

I -- A atualização do PEDI-VR

II -- O estabelecimento de proposições objetivando o planejamento urbano e regional de Volta Redonda;

III -- A formulação de metas econômicas e sociais e a elaboração de planos e programas relacionados com esses aspectos no desenvolvimento integrado do Município e regional;

IV -- A elaboração de estudos específicos de setores prioritários;

V -- O planejamento de equipamento comunitário;

VI -- A orientação à supervisão de informações quanto os levantamentos, e pesquisas necessários ao planejamento;

VII -- Análise de informações socioeconômicas;

VIII -- A realização de estudos ou projetos para órgãos públicos ou privados, para implantação de empreendimentos na área da micro região a que pertence Volta Redonda;

Artigo 49 -- Compete à Supervisão de Implantação:

- I -- A coordenação entre IPPU-VR e os diversos órgãos municipais e estaduais e federais, de modo a tornar exequíveis os planos e projetos físico-territoriais e econômicos-sociais;
- II -- O acompanhamento da realização dos programas estabelecidos, sugerindo alterações julgadas convenientes;
- III -- Analisar e dar parecer a consultas prévias e projetos de implantação do Município, no que se refere a saneamento, uso do solo, edificações e normas de postura pertinentes;

Artigo 50 -- Compete à Supervisão de Informações:

- I -- A execução das pesquisas e levantamento básicos para o Planejamento;
- II -- A organização da Biblioteca e Arquivo Técnico especializado,
- III -- A realização de serviços de cadastro técnico municipal e de processamentos de dados.

Artigo 51 -- Compete à Secretaria Administrativa:

- I -- A execução de todos os serviços da secretaria, contabilidade, arquivo administrativo e tesouraria, inclusive os do Conselho Deliberativo.

Artigo 52 -- As atividades do IPPU-VR obedecerão às normas básicas elaboradas, pela Diretoria Executiva, as quais definirão as atribuições específicas de cada órgão, bem como as relações de subordinação, coordenação e controle necessários ao funcionamento do Instituto.

Artigo 53 -- O Diretor Presidente e os Supervisores, dentro das normas básicas e nos

limites de suas atribuições, poderão expedir instruções disciplinadoras das atividades dos órgãos que dirigem e do pessoal que os servem.

COLEGIADO PERMANENTE DE APROVAÇÃO DE PROJETOS

Artigo 54 -- Fica criado o Colegiado Permanente de Aprovação de Projetos, abreviadamente denominado COAPRO, na área de supervisão do Departamento de viação e obras (DVO) e subordinado diretamente ao Diretor deste Departamento com atuação permanente e contínua.

Artigo 55 -- São atribuições do COAPRO:

I -- Analisar, aprovar, rejeitar ou por exigência os Projetos de edificações e obras, conforme a legislação do PEDI-VR no que se refere a zoneamento, ou uso do solo, edificações e normas de postura pertinentes;

II -- Propor de forma fundamentada, ao IPPU-VR para, juntamente com o DVO, estudarem e encaminhar ao Prefeito para Deliberação, modificações nas normas e regulamentos, em função de sua experiência na análise técnica de projetos de edificações.

III -- Informar sistematicamente ao IPPU-VR o movimento estatístico de projetos entrados em tramitação e aprovados; assim como, encaminhar a ela todas as dúvidas com relação à aplicação da legislação em vigor e fornecer às partes, em tempo hábil a fundamentação de suas decisões, se solicitadas.

Artigo 56 -- O COAPRO será composto dos seguintes membros:

I -- 2 (dois) representantes do DVO

II -- 2 (dois) representantes da Diretoria Executiva do IPPU-VR

III -- 1 (um) representante do Diretor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto.

IV -- 1 (um) representante do Diretor do Departamento de Serviços Urbanos.

§ 1º -- A presidência do COAPRO será exercida por um dos representantes do Diretor do DVO e terá necessariamente formação universitária em Engenharia Civil ou Arquitetura.

§ 2º -- Os demais representantes do COAPRO terão formação técnica universitária voltada para Arquitetura e Engenharia.

§ 3º -- O Secretário Executivo do COAPRO será o outro representante do DVO, que fornecerá o apoio administrativo e operacional ficando responsável por todos os documentos, atas e arquivos do órgão.

§ 4º -- Os membros do COAPRO serão de livre designação dos Chefes dos órgãos, serviços ou entidades neles representados.

§ 5º -- Os representantes do DVO e do IPPU-VR prepararão, no prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação dessa Lei, o regulamento do COAPRO, que será encaminhado ao Prefeito Municipal para a Lei e posterior sanção, quando entrará em imediato funcionamento.

§ 6º -- Quaisquer exigência com referência a Projetos em tramitação no COAPRO serão feitas de uma só vez em nome do colegiado, à parte interessada.

§ 7º -- Nenhum projeto poderá permanecer por mais de 30 (trinta) dias em poder do COAPRO sem Lei comunicada à parte interessada.

§ 8º -- No caso de acúmulo comprovado de serviço, poderá o Diretor do DVO propor a ampliação do número de membros do COAPRO, respeitada a exigência de formação técnica superior em Engenharia ou Arquitetura.

§ 9º -- A remuneração dos competentes do COAPRO será normalmente percebida nos seus órgãos de origem podendo, a critério do Diretor do DVO, perceber gratificação pelo exercício da função, correndo estas por verba do DVO.

§ 10º -- A não assiduidade ao serviço de qualquer dos componentes do COAPRO, poderá ser objeto de solicitação, por parte do Diretor do DVO ao órgão de origem, da indicação de outro para substituí-lo.

CAPÍTULO XI

Disposições Finais

Artigo 57 -- Fica o Prefeito Municipal autorizado a abrir crédito especial no limite de CR\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros) para providências administrativas no sentido de institucionalização e implantação do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Volta redonda – IPPU-VR.

PARÁGRAFO ÚNICO: -- Imediatamente, após implantado o IPPU-VR terá como tarefa prioritária a reavaliação técnico econômico-financeira, das metas previstas a curto, médio e longo prazo do PEDI-VR, objetivando fornecer os dados necessários ao Prefeito Municipal para solicitação de abertura de crédito especial que possibilite a implantação das metas reavaliadas.

Artigo 58 -- Ficam os Prefeitos Municipais obrigados a reavaliar e atualizar o PEDI-VR, de acordo com as diretrizes emanadas do IPPU-VR, num processo contínuo e dinâmico visando atender às necessidades de desenvolvimento do Município e da região.

Artigo 59 -- Esta lei entrará em vigor a 1º de fevereiro de 1977, revogadas as disposições em contrário.

Volta Redonda,
Nelson dos Santos Gonçalves
Prefeito

Glossário -- A que se refere o Art. 9º.

- * Asfaltamento: distância entre a construção e as divisas do lote em que está localizada; os afastamentos podem ser de frente, laterais ou de fundo, correspondendo respectivamente às divisas frontal, laterais e de fundos.
- * Área construída ou de construção: área total de todos os pavimentos de um edifício, inclusive o espaço ocupado pelas paredes.
- * Área de estacionamento: espaço reservado para o estacionamento de um ou mais veículos, com acesso(s) a logradouros públicos; tal espaço pode ser aberto ou fechado, coberto ou descoberto.
- * Área de expansão urbana: parcela da área do Município que envolve a área urbana. e para qual está prevista urbanização a curto prazo.
- * Área Urbana: parcela da área do Município cujos limites são determinados por lei e que correspondem à área ocupada de forma mais intensiva;
- * Área útil: área de construção de uso específico, excluídas a área ocupada pelas paredes e pelas circulações comuns (se existirem).
- * Bairros: divisão da área urbana correspondendo a áreas homogêneas em uso e ocupação, com continuidade geográfica. Geralmente seus limites são estabelecidos pela tradição local.