



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
*STRICTO SENSU*  
EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**LETÍCIA PENICHE GUIMUZZI**

**DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA EM VOLTA REDONDA: moradia, terras e a  
influência da CSN no processo de urbanização da cidade**

Niterói

2024

**LETÍCIA PENICHE GUIMUZZI**

**DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA EM VOLTA REDONDA: moradia, terras e a  
influência da CSN no processo de urbanização da cidade**

Texto de dissertação apresentado ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
Constitucional da Universidade Federal  
Fluminense, como requisito para  
obtenção do título de Mestra em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Enzo Bello

Niterói

2024

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

G963d Guimuzzi, Leticia Peniche  
Desafios da política urbana em Volta Redonda: : terras,  
moradia e a influência da CSN no processo de urbanização da  
cidade / Leticia Peniche Guimuzzi. - 2024.  
123 f.: il.

Orientador: Enzo Bello.  
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,  
Faculdade de Direito, Niterói, 2024.

1. Volta Redonda. 2. Política urbana. 3. CSN. 4. Terras. 5.  
Produção intelectual. I. Bello, Enzo, orientador. II.  
Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. III.  
Título.

CDD - XXX

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

## **LETÍCIA PENICHE GUIMUZZI**

DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA EM VOLTA REDONDA: moradia, terras e a influência da CSN no processo de urbanização da cidade

Texto de dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito.

Aprovada em:        /        /

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Enzo Bello (PPGDC/UFF) (orientador)

---

Profa. Dra. Fernanda Andrade Almeida (PPGDC/UFF)

---

Prof. Dr. Gladstone Leonel Silva Jr. (PPGDC/UFF)

---

Profa. Dra. Anna Cecília Faro Bonan (PUC-Rio) (membra externa)

## AGRADECIMENTOS

O percurso de dois anos do mestrado não é trilhado sozinho. Finalizar este ciclo me enche de gratidão por todas as pessoas que estiveram comigo nessa caminhada, dando-me o suporte necessário para a realização deste sonho.

Em primeiro lugar, devo à minha fé a coragem para alcançar meus sonhos. Tudo o que tenho foi conquistado pela divina providência de Deus e pelo amparo de Nossa Senhora, razões da minha existência.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional e à Universidade Federal Fluminense, que me deram a oportunidade de construir esta pesquisa. Agradeço a todo o corpo docente e aos funcionários, que trabalham diariamente com o objetivo de proporcionar uma educação pública de qualidade, mesmo diante de tantos desafios.

Agradeço ao meu orientador, Enzo Bello, por ter aceitado me conduzir nesta jornada. Obrigada por todo incentivo, apoio e conselhos que acrescentaram tanto à minha pesquisa. É uma honra ter tido sua orientação neste trabalho.

Agradeço à minha família por todo suporte e amor, especificamente ao meu pai, Edmar, e à minha mãe, Jane; à minha avó, Nilce; à minha madrinha, Kátia; ao meu tio, Dudu; e à minha afilhada, Maria Eduarda. Muitas vezes sem entender a rotina agitada, mas sempre rezando e vibrando por cada etapa vencida.

Agradeço ao meu noivo, Matheus Moreira, por me incentivar diariamente a alcançar meus sonhos e estar ao meu lado em cada etapa. São sete anos de história, e é um privilégio poder concluir nosso tão sonhado mestrado juntos.

Agradeço às minhas amigas que o mestrado me proporcionou: Ana Beatriz Aguiar, Letícia Diório e Rayssa Duarte. Graças à amizade e apoio de vocês, a jornada se tornou mais leve e as horas de estrada entre Volta Redonda e Niterói, mais divertidas.

Por fim, agradeço a cada pessoa que ajudou a construir a pesquisa junto comigo, especialmente aos entrevistados que, com tamanha disponibilidade, dedicaram um pouco do seu tempo para contribuir com esta pesquisa.

## **RESUMO**

Esta dissertação aborda a política urbana de Volta Redonda, destacando a influência da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) no processo de urbanização da cidade. Dividida em três capítulos, a pesquisa começa com o histórico da cidade desde a instalação da CSN, em 1940, analisando a expansão urbana e o impacto da privatização da empresa em 1993, que resultou na concentração de 25% das terras e na inutilização de diversos imóveis. O segundo capítulo examina a política urbana, com foco no Plano Diretor Municipal Participativo de 2008, explorando a legislação urbanística e os desafios para sua revisão e implementação. O terceiro capítulo reflete sobre o futuro da cidade, abordando questões pendentes relacionadas ao Plano Diretor, aos imóveis, às terras inutilizadas da CSN e às famílias sem moradia. O trabalho visa a fornecer uma análise crítica das políticas urbanas e propor soluções para melhorar a legislação e a gestão urbana em Volta Redonda. A pesquisa utiliza a Teoria Crítica de Horkheimer (1983) e a abordagem qualitativa de Becker (2014), combinando pesquisa teórica e empírica com enfoque jurídico-sociológico. A metodologia qualitativa busca propor soluções práticas para os problemas urbanos identificados, utilizando raciocínio indutivo e dedutivo (Gustin, 2006).

**PALAVRAS-CHAVE:** Volta Redonda, política urbana, CSN, terras, direito à cidade

## **ABSTRACT**

This dissertation addresses the urban policy of Volta Redonda, highlighting the influence of the National Steel Company (CSN) on the city's urbanization process. Divided into three chapters, the research begins with the city's history since the establishment of CSN in 1940, analyzing urban expansion and the impact of the company's privatization in 1993, which resulted in the concentration of 25% of the land and the disuse of various properties. The second chapter examines urban policy, focusing on the 2008 Participatory Municipal Master Plan, exploring urban legislation and the challenges for its revision and implementation. The third chapter reflects on the city's future, addressing pending issues related to the Master Plan, the disused CSN properties and lands, and homeless families. The work aims to provide a critical analysis of urban policies and propose solutions to improve legislation and urban management in Volta Redonda. The research utilizes Horkheimer's Critical Theory and Becker's qualitative approach, combining theoretical and empirical research with a socio-legal focus. The qualitative methodology seeks to propose practical solutions to the identified urban problems, using inductive and deductive reasoning.

**KEYWORDS:** Volta Redonda, urban policy, CSN, lands, right to the city.

## LISTA DE SIGLAS

ACIAP – Associação Comercial Industrial e Agropastoril

AEVR - Associação de Engenheiros e Arquitetos

COHAB - Companhia de Habitação de Volta Redonda

CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

CRECI - Conselho Regional de Corretores de Imóveis

DEM – Democratas

FURBAN - Fundo Comunitário de Volta Redonda

IPPU - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MEP – Movimento Ética na Política

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PEDI – Plano de Expansão e Desenvolvimento Integrado

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda

PL – Partido Liberal

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

SMF - Secretaria Municipal de Fazenda

SMI - Secretaria Municipal de Infraestrutura

SMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMDDET - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo

STMU - Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil

SEPLAG - Secretaria do Planejamento e Gestão

SENGE – Sindicato dos Engenheiros de Volta Redonda

TRF – Tribunal Regional Federal

UGB – Universidade Geraldo di Biasi

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

**Figura 1:** Plano da Vila Operária

**Tabela 1:** Proporção de resultados alcançados

**Figura 2:** Balanço Patrimonial em dólar

**Figura 2:** Balanço Patrimonial em dólar

**Figura 4:** Foto atual do local abandonado e sem cuidados

**Figura 5:** Clube Ressaquinha

**Figura 6:** Construção do prédio do escritório central

**Figura 7:** Escritório Central

**Figura 8:** Centro de Puericultura

**Figura 9:** Centro de Puericultura imagem aérea

**Figura 10:** Grêmio de Recreação dos Funcionários do Alto Forno

**Figura 11:** Terreno localizado no Bairro Aero Clube

**Figura 12:** Plano de Expansão da Usina

**Figura 13:** Plano Diretor Participativo – Arco da Centralidade

**Figura 14:** Logo do projeto de revisão do Plano Diretor Participativo

**Figura 15:** Cronograma de oficinas nos bairros e resultado da pesquisa realizada sobre pontos negativos na cidade

**Figura 16:** Convite para audiência pública sobre Plano Diretor Municipal

**Figura 17:** Encarte dos movimentos sociais chamando população para a audiência pública

**Figura 18:** Foto da composição da mesa na audiência Pública na Câmara Municipal de Volta Redonda

**Figura 19:** Convite para audiência pública para discutir Plano Diretor Municipal

**Figura 20:** Foto da composição da mesa da audiência pública na Câmara Municipal de Volta Redonda

**Figura 21:** Ficha de participação da audiência pública

**Figura 22:** Registro da minha fala durante a audiência pública

**Figura 23:** Registro do grupo que participou da discussão sobre as políticas de Habitação e Regularização Fundiária da PNDU, composto por diversos profissionais da área da engenharia e arquitetura, líder da ocupação Parque Independência, representante da ocupação 9 de novembro, entre outros

**Figura 24:** Manifestação dos movimentos “Cadeira 22” e “Movimento Nacional de luta pela moradia” durante a Conferência Municipal das Cidades em Volta Redonda

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO HISTÓRICO-SOCIAL DA URBANIZAÇÃO DE VOLTA REDONDA-RJ</b> .....	<b>24</b>
1.1. O surgimento da cidade indústria.....	27
1.2. Os Arigós – quem é esse povo que vem morar?.....	29
1.3 Conflitos sociourbanos na formação urbana – a cidade nova x a cidade velha.....	30
1.4 O processo de privatização da CSN: uma visão do período 1990-1993.....	35
1.5 O Edital de privatização: uma análise breve .....	40
1.6 Os imóveis da CSN: o que estava previsto no edital?.....	45
1.7 Do passado ao presente: o destino dos imóveis da CSN.....	46
<b>2. A POLÍTICA URBANA EM VOLTA REDONDA: UM RETRATO DOS ÚLTIMOS 50 ANOS</b> .....	<b>53</b>
2.1 A proposta de expansão da CSN.....	53
2.2 A criação do PEDI – Plano de Expansão e Desenvolvimento Integrado.....	55
2.3A construção da Política Nacional de Política Urbana.....	59
2.4 O Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade do Plano Diretor .....	60
2.5 O Plano Diretor de Volta Redonda – o processo de construção e articulação da Lei 4.441/2008.....	63
2.5.1 Os instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor Municipal Participativo de Volta Redonda.....	68
2.6 Processo de revisão iniciado em 2016/2017.....	69
2.7 Conferência Municipal das Cidades em 2024 – Eleição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e a promessa do retorno das discussões para revisão do Plano Diretor Municipal de Volta Redonda.....	84
<b>3. UMA CIDADE SEM RESPOSTAS: QUAL É NOSSO FUTURO E QUE CIDADE MERECEMOS?</b> .....	<b>88</b>
3.1 E o Plano Diretor Municipal Participativo?.....	91

3.2 E as terras e os imóveis inutilizados pela CSN?.....	96
3.3 E as famílias sem moradia?.....	97
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>118</b>

## INTRODUÇÃO

Desde muito nova, tenho um grande apreço pela história de Volta Redonda-RJ. Em diversos espaços, onde tenho a oportunidade de mencionar minha pesquisa, sempre faço questão de compartilhar isso. Nasci e vivo até hoje na cidade, e se me perguntarem se pretendo sair ou morar na capital, logo digo que não. De fato, reconheço-me neste espaço e não me vejo morando em outro lugar além daqui.

Em decorrência dessa paixão pela cidade, apresento esta pesquisa sobre política urbana, que busca analisar seus desafios no contexto social e econômico de Volta Redonda, com foco na atuação e influência da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), desde sua instalação até os dias atuais, especialmente no que tange à concentração de terras em suas mãos. Segundo os dados do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (2018/2022), a cidade de Volta Redonda possui um déficit habitacional de 5.513, enquanto inúmeros imóveis e terras de propriedade da CSN não cumprem a função social<sup>1</sup> que deveriam.

A história da minha vida e da minha família está interligada à história da cidade. De origem mineira por parte paterna, especificamente da cidade de Barbacena – MG, minha família se mudou para Volta Redonda em busca de trabalho e melhores condições de vida, já que tudo girava em torno da atividade da indústria siderúrgica. Sou filha de um metalúrgico e de uma assistente social e, ao longo do meu crescimento, testemunhei a influência que a CSN exerce sobre a vida de todos os volta-redondenses e, conseqüentemente, sobre a minha também.

Ao longo da minha graduação em Direito, desenvolvi interesse pelo estudo e pesquisa sobre democracia, participação popular e Direito Constitucional. Toda essa trajetória me levou a me aprofundar nessas temáticas dentro do contexto municipal, pois minha intenção

---

<sup>1</sup> Art. 182, § 2º da Constituição Federal: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 186, CF: A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

sempre foi trabalhar e estudar, para contribuir com a construção e a melhoria da cidade de alguma forma.

No final da graduação, apresentei um trabalho de conclusão de curso que abordava a ação popular como um instrumento de participação ativa dos cidadãos<sup>2</sup>. Nele, mencionei a Ação Popular em andamento desde 2005, movida pelo deputado federal Deley de Oliveira e pela líder social Maria da Graça Vigorito Bertges de Oliveira, que contou com mais de 13 mil assinaturas de moradores de Volta Redonda. Essa ação buscou a devolução de imóveis e terras não operacionais, que não tinham relação com a produção de aço e estavam incluídos na privatização da Usina Presidente Vargas, ou seja, a concentração de terras nas mãos da CSN. Esse trabalho foi meu primeiro contato com a temática, e agora, no mestrado, busco aprofundá-la. Diversas experiências em espaços públicos ajudaram a moldar os objetivos desta pesquisa e a gerar questões que foram identificadas como problemas na cidade.

E por falar em cidade, é fundamental apresentar Volta Redonda para quem ainda não a conhece. Localizada no sul do Estado do Rio de Janeiro, na microrregião do Vale do Paraíba, a cidade tem uma população de 261.563 habitantes, segundo o Censo do IBGE (2022)<sup>3</sup>. Com uma área de cerca de 182,5 km<sup>2</sup>, Volta Redonda é sede da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a maior empresa do setor de metalurgia e siderurgia da América Latina que, recentemente, alcançou um recorde de lucro de 13,6 bilhões de reais no ano de 2021 (InfoMoney, 2023).

Geologicamente bem localizada entre as duas maiores capitais do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo, a cidade é cercada pelo Rio Paraíba do Sul, o rio mais importante do Estado do Rio de Janeiro. O nome da cidade tem origem devido à curva que o rio faz ao contorná-la.

Esta pesquisa tem como tema os desafios da política urbana no município de Volta Redonda e os principais desafios enfrentados nos últimos anos, especialmente após a criação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001), que regulamentou o capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988. A análise será feita dentro do contexto histórico-social e do crescimento da cidade. Além disso, a pesquisa busca levantar dados e estruturar reflexões sobre a influência da concentração de terras nas mãos da CSN, especialmente em relação aos prejuízos causados à população, à moradia e ao crescimento espacial após a privatização da indústria em 1993.

---

<sup>2</sup><https://biblioteca.unifoa.edu.br/scripts/bnportal/bnportal.exe/index#acao%3Dbusca%26alias%3Dgeral%26exp%5B%5D%3Dlet%25EDcia%2520peniche%2520guimuzzi%26view%3Dvbiblit0>

<sup>3</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/volta-redonda/panorama>

A importância de Volta Redonda no cenário ambiental e econômico é evidente, especialmente para o Estado do Rio de Janeiro e o Brasil. A cidade é sede de uma importante indústria nacional, cuja localização privilegiada foi o motivo para sua escolha em 1940, durante o governo de Getúlio Vargas. Desde sua formação, há uma necessidade urgente de planejamento do solo urbano, para organizar o espaço físico e espacial, diante do processo de urbanização interligado ao processo de acumulação capitalista.

Na década de 40, a cidade cresceu em decorrência da instalação da siderúrgica, e seus bairros foram formados ao redor da indústria, sem qualquer planejamento urbanístico. A construção de casas, a pavimentação de ruas, o saneamento básico e a energia elétrica dependiam, exclusivamente, dos recursos da CSN que, além do papel econômico, também desempenhava funções administrativas na cidade. De acordo com Milton Santos (2023), após os anos de 1940-1950, os nexos econômicos ganharam enorme relevância e passaram a se impor sobre as dinâmicas urbanas em todo o território. Antes desse período, o papel das funções administrativas tinha, na maior parte dos Estados, uma significação preponderante. O que podemos perceber em Volta Redonda é que a CSN era a indústria que trazia a expectativa do crescimento econômico e também quem ditava a organização administrativa da cidade.

Antes da instalação da indústria, o cenário era predominantemente rural, cercado de fazendas, cuja principal atividade era a agropecuária. Essa realidade era a base econômica da maioria das capitais de Estado brasileiras até o fim da Segunda Guerra Mundial (SANTOS, 1993, p. 27). Com a instalação da indústria, a cidade começou a ser povoada por migrantes de outros estados, principalmente pelos de Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo, que vinham em busca da promessa de emprego e de melhores condições de vida.

De acordo com Henri Lefebvre (1968), a cidade preexiste à industrialização. Ele reflete que, a partir do sobreproduto crescente da agricultura, em detrimento dos antigos feudos, por exemplo, as cidades começam a acumular riquezas, objetos, tesouros e capitais, já apresentando uma grande riqueza monetária nos centros urbanos. A cidade de Volta Redonda existia antes da chegada da CSN, composta por pequenas famílias dedicadas, exclusivamente, à atividade agropecuária.

A partir dessa reflexão, é necessário apresentar o panorama do processo de urbanização de Volta Redonda desde sua formação até a chegada da CSN. De acordo com David Harvey (2020, p. 157), a urbanização configura certos arranjos institucionais, formas legais, sistemas políticos e administrativos, hierarquias de poder e outros elementos que conferem à cidade qualidades objetificadas, capazes de dominar práticas diárias e limitar ações subsequentes. Este breve contexto histórico da formação da cidade e da instalação da

indústria será abordado no 1º capítulo, com o objetivo de compreender as influências políticas e sociais que moldaram a cidade como a conhecemos hoje, bem como o processo de privatização da empresa na década de 90, que criou um novo cenário urbanístico em Volta Redonda.

Ainda neste capítulo, será aprofundado o processo de privatização da CSN em 1993, que transferiu para o capital privado, além da siderúrgica, um patrimônio que fez da empresa a maior proprietária de terras e imóveis na cidade. Esse processo de privatização e transferência de patrimônio resultou na atual inutilidade de diversos imóveis urbanos, devido a uma conduta capitalista e especulativa exercida pela CSN, que originou a concentração de 25% das terras da cidade em suas mãos.

Grande parte desses imóveis foi usufruída pela população de Volta Redonda, principalmente pelos funcionários da CSN. Além dos metalúrgicos, suas famílias podiam utilizar espaços que ofereciam atividades integrativas, como o Centro de Puericultura, o Recreio dos Trabalhadores, entre outros.

Além disso, o capítulo terá como objetivo específico analisar o edital de privatização, buscando levantar o que foi transferido para a CSN, bem como traçar uma comparação da utilização desses espaços pela população ao longo dos últimos 20 anos. Também será feito um mapeamento do processo de abandono e restrição promovido pela CSN, que impede a população de Volta Redonda de ocupar esses espaços.

A expansão da cidade sempre esteve interligada à presença da CSN, inclusive na construção de leis para regulamentar a expansão da usina no espaço urbano. No 2º capítulo, abordarei o retrato da política urbana de Volta Redonda, que foi diretamente influenciada pelos processos de expansão da CSN na cidade, gerando a necessidade de regulamentar o desenvolvimento urbano. A criação do PEDI, o primeiro conjunto de legislações urbanísticas da cidade, surgiu em decorrência do plano de expansão D da siderúrgica e tinha como objetivo traçar um plano integrado entre a expansão da usina e o desenvolvimento urbano.

Neste cenário, é fundamental também revisitar o processo de desenvolvimento da política urbana nacional, especialmente durante a constituinte de 1988, que introduziu na Constituição um capítulo específico sobre as responsabilidades dos municípios em relação às políticas de desenvolvimento urbano. Destaca-se, nesse contexto, o Plano Diretor Municipal Participativo como um instrumento básico para as políticas de expansão urbana.

Portanto, o capítulo também abordará o processo de criação do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda, estabelecido pela Lei 4.441/2008, analisando os aspectos políticos e sociais que mobilizaram sua criação. Além disso, será examinado o processo de

revisão iniciado em 2016/2017, incluindo todas as suas etapas até o presente momento, com destaque para a realização da Conferência Municipal das Cidades em 2024 e para a eleição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Como preceitua David Harvey (2012), “o direito à cidade vai além da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de transformar a nós mesmos por meio da transformação da cidade”. Para mudar a cidade, é necessário ter legislação efetiva que implemente políticas públicas urbanas capazes de, realmente, transformarem a realidade dos cidadãos. No entanto, apesar do potencial da cidade, como meio de mudança para os indivíduos, Volta Redonda enfrenta, atualmente, questões problemáticas em relação à política urbana, o que impede a realização da liberdade mencionada por Harvey.

Neste contexto atual, enfrentamos um dos problemas centrais desta pesquisa: o descumprimento das normas constitucionais de planejamento urbano. O Plano Diretor Municipal Participativo, em vigor desde 2008, ainda não teve sua revisão publicada até o momento. A questão é: quais fatores levam um município tão importante como Volta Redonda, conhecido como uma “cidade industrial” (Lima, 2010), a não ter uma política urbana integrativa, participativa e democrática? A ausência de legislação adequada sobre instrumentos urbanísticos traz inúmeros problemas para a cidade, como a falta de distribuição equitativa de terras, a verticalização desordenada, a especulação imobiliária, o crescimento urbano sem infraestrutura básica e terras sem finalidade social.

O Plano Diretor Municipal Participativo, publicado pela Lei 4.411/08, deixou diversas lacunas que deveriam ter sido regulamentadas por leis específicas, as quais ainda não foram criadas. A legislação urbanística está desatualizada, e embora o projeto de revisão tenha circulado desde 2017, ele ainda não foi concluído.

O projeto de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo que estava em curso na Câmara dos Vereadores carece de uma política urbana específica para os problemas da cidade, necessitando ser estruturado de maneira mais condizente com um planejamento urbano democrático e participativo. A população, de forma geral, precisa estar ciente do que está sendo discutido e participar ativamente da discussão do Plano Diretor Municipal, para que o resultado possa, efetivamente, alinhar-se com o objetivo principal de tornar a cidade mais eficaz em suas políticas urbanas.

Quanto à premissa da ausência de legislação urbanística, diversas causas podem ser levantadas. Entre elas, destaco a possível prevalência dos interesses das frações mais ricas da classe capitalista (Poulantzas, 2007); os grandes empresários e proprietários de terras na cidade, bem como a influência econômica e política do atual proprietário da CSN, Benjamin

Steinbruch – membro do Conselho de Administração desde 23 de abril de 1993 e presidente desde abril de 2002 (CSN, 2024) –, que, junto com os demais conselheiros e acionistas, adota uma postura que não se preocupa com os prejuízos sociais e ambientais causados pela usina à população de Volta Redonda. Esses são pontos que a pesquisa buscará elucidar.

Além disso, qual é o papel do grupo político liderado por Antônio Francisco Neto, que está à frente do Poder Executivo Municipal de Volta Redonda desde 1996 (com mandatos em 1996/2000, 2000/2004, 2008/2012, 2012/2016 e 2020/2024), no exercício de seu dever constitucional de legislar sobre o espaço urbano? E, principalmente, qual é a influência da CSN para tentar prevalecer seus interesses a todo custo?

O projeto de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo, iniciado há 7 anos, precisa ser retomado, pois o que foi debatido e discutido no início do projeto em 2017 pode já não refletir as necessidades da cidade em 2024. É necessária uma discussão ampla com a população, aumentando a visibilidade deste processo e permitindo que as pessoas assumam seu papel ativo como cidadãos dentro do cenário democrático, contribuindo para a construção das políticas urbanas.

Por isso, o objetivo desta pesquisa é dimensionar os desafios da implementação de legislação urbanística na cidade de Volta Redonda, que, atualmente, enfrenta problemas com o Plano Diretor Municipal Participativo, sem atualização e sem previsão de instrumentos urbanísticos que abordem questões como terras sem função social. Isso inclui a necessidade de criar leis específicas sobre IPTU progressivo, desapropriação e utilização compulsória.

A construção de políticas públicas permitiria que o projeto de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo, em curso na Câmara dos Vereadores, incorporasse as diretrizes previstas pelo Estatuto da Cidade. Assim, o projeto precisa ser estruturado de forma a proporcionar um planejamento urbano democrático e participativo, que esteja alinhado com a realidade da cidade e dos volta-redondenses. Esse é um problema que precisa ser debatido urgentemente pela população, e a pesquisa acadêmica é fundamental para embasar a elaboração de leis que realmente atendam a todos os cidadãos.

Diante desta realidade, percebe-se que o futuro da cidade é incerto. A sensação a qual se encontram os moradores de Volta Redonda é de estar diante de perguntas sem respostas. Todo o processo histórico de formação espacial e econômica da cidade foi baseado na presença da CSN, que atuou como fio condutor das relações entre indivíduos, sociedade e cidade. No entanto, essa relação se tornou completamente desequilibrada, pois o empenho mútuo, para que funcionasse, exauriu-se há anos.

Essas perguntas serão levantadas no 3º capítulo, que terá uma abordagem crítica sobre a realidade traçada nos 1º e 2º capítulos. Diante da influência da CSN na formação socioespacial da cidade, quais são as perspectivas futuras em relação aos problemas encontrados como, por exemplo, os imóveis inutilizados pela CSN, ao Plano Diretor e às famílias sem moradia?

A questão da habitação sempre foi uma problemática em Volta Redonda. Desde a instalação da usina na década de 40 e os diversos planos de expansão, o espaço urbano da cidade foi amplamente influenciado. As frequentes políticas de demissão em massa, implementadas pela CSN, geravam uma demanda por habitação que não era suficientemente atendida pelas construções de casas realizadas pela própria empresa.

Nesse sentido, os trabalhadores e suas famílias, recém-demitidos, viam-se na necessidade de buscar moradia em outras regiões que não possuíam estrutura básica, todavia era a única solução possível naquele momento. As diversas famílias vindas de outras regiões tinham o interesse de permanecer na cidade, entretanto as condições eram precárias.

As famílias buscavam moradia no lado esquerdo do rio Paraíba do Sul, região que não foi contemplada pelo planejamento organizado da cidade operária, resultando na formação de núcleos de posse. Neste capítulo, será abordada a articulação dos moradores na busca por direitos, destacando a atuação e apoio do bispo Dom Waldyr e das Comunidades Eclesiais de Base nessa luta.

Também será apresentado um panorama dos núcleos de posse e das ocupações, que ainda enfrentam a falta de políticas públicas adequadas por parte do município. Com base em material de pesquisa de campo construído há 3 anos, bem como em entrevistas realizadas com lideranças, o capítulo contará a história e os desafios atuais das diversas famílias que lutam pelo direito à moradia e por todos os direitos abrangidos pelo conceito de Direito à Cidade.

É necessário refletir sobre possíveis soluções para auxiliar na construção de políticas públicas urbanas para os moradores de Volta Redonda, visando a beneficiar toda a população do Sul do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de uma região com cidades interligadas, o que exige uma abordagem coletiva em relação à política urbana, pois as influências e melhorias impactarão todos os habitantes que circulam por essa área.

A premissa prévia dos desafios atuais seria a desregulamentação da legislação urbanística no município e a ausência de políticas públicas urbanas que não abordam instrumentos que combatem as terras sem função social no cenário atual. Dessa hipótese, é possível inferir que o poder executivo municipal de Volta Redonda, que ocupa o mesmo

espaço político há mais de 20 anos, pode não estar interessado ou deixando de exercer seu dever constitucional de legislar sobre o espaço urbano.

A influência da Companhia Siderúrgica Nacional na cidade, especialmente por não se importar com os prejuízos sociais e ambientais que a usina gera à população de Volta Redonda, impede que decisões necessárias sobre a regulamentação das terras de sua propriedade sejam tomadas.

Vale ressaltar que as hipóteses acima elencadas foram formuladas indutivamente e podem se revelar incorretas à medida que a pesquisa avança, podendo surgir novas descobertas. Diante de um objeto que muda ao longo do tempo, a pesquisa precisará se adaptar às novas realidades sociais.

Para além das justificativas pessoais que embasam o desejo pela pesquisa, é necessário traçar as justificativas geopolíticas, socioeconômica, teórica e empírica desta pesquisa.

A justificativa para construção da pesquisa é fomentar a discussão sobre as políticas urbanas que precisam ser implantadas pela legislação urbanística, a fim de evitar que a função social da propriedade não seja respeitada pelos grandes proprietários de terras. Além disso, é importante trazer uma visão crítica ao contexto atual dos movimentos sociais que lutam por moradia, dando espaço e voz para esses sujeitos que clamam pela efetivação de seus direitos básicos. Diversas pesquisas não colocam sujeitos à margem da sociedade como objetos de pesquisa e, como construímos um pensamento crítico no decorrer das aulas do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, acredita-se que é uma forma de romper com o pensamento colonial.

Há também a justificativa ambiental, visto que o Vale do Paraíba e da Região Sul-Fluminense, por muitas décadas, foi explorado como fonte de recursos para a economia brasileira, principalmente na década 1850 e 1860. Diante desse marco temporal recente, não há políticas públicas voltadas para a preservação ambiental, e sabendo da importância da região Sul-Fluminense, justifica-se a pesquisa empírica sobre a temática para conseguir, com os resultados, trazer ao debate público a sua importância.

Dentro do contexto histórico abordado nesta pesquisa, é urgente a necessidade do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense estudar e pesquisar sobre política pública para a Região Sul-Fluminense, com objetivo de trazer mecanismos sustentáveis para a reestruturação do meio ambiente e da cidade para toda a população sem qualquer exclusão, principalmente incluindo os movimentos sociais de luta pela terra urbana.

Por fim, é válido destacar a importância geográfica da cidade de Volta Redonda para todo o Estado do Rio de Janeiro. O programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense precisa proporcionar pesquisas que tragam resultados efetivos para melhorar a qualidade de vida de toda população fluminense, com objetivo de cumprir com o seu papel de uma educação pública de resultados.

A pesquisa adotará o referencial teórico metodológico da Teoria Crítica de Horkheimer (1983), com abordagem qualitativa a partir de Becker (2014), com ênfase na pesquisa de campo e estudo de caso.

A pesquisa se classifica como teórica e empírica, abordagem qualitativa, tipo jurídico descritiva, vertente jurídico-sociológica com perfil exploratória. Adota a metodologia procedimental qualitativa, com intuito de analisar o processo de criação do arcabouço legislativo urbanístico em vigor na cidade de Volta Redonda. Além disso, trará uma natureza de pesquisa aplicada, com objetivo de trazer soluções práticas para o problema identificado por meio do método de raciocínio indutivo e dedutivo (Gustin, 2006).

A pesquisa também incluirá uma investigação de campo e a consulta ao material do acervo de visitas realizadas nas ocupações nos últimos 3 anos. A participação ativa na Conferência Municipal das Cidades, que ocorreu em maio de 2024, possibilitou a inserção no espaço de discussão e debate, coletando informações de atores sociais que estiveram presentes em diversos momentos históricos da cidade. Além disso, permitiu contribuir ativamente para os encaminhamentos necessários à produção legislativa democrática.

As fontes de pesquisa primárias serão o arcabouço legislativo que será utilizado como base na construção crítica para as novas previsões legais, revisões bibliográficas e documental-histórica. Já nas secundárias, o trabalho utilizará de pesquisas de campo e entrevistas com os atores sociais que se envolveram com a temática nos últimos anos, principalmente lideranças dos movimentos sociais.

A pesquisa terá, como categoria teórica, temas centrais, tais como: movimentos sociais, direito à cidade, ocupações urbanas, processo urbano de Volta Redonda, direito à moradia. Esses conceitos serão mobilizados por meio dos seguintes autores: David Harvey, Henri Lefebvre, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Milton Santos, Raphael Lima, J.B. Athayde, Regina Morel, Enzo Bello, Maria da Glória Grohn, dentre outros.

Destaco que, no processo de leitura e análise das produções acadêmicas já publicadas, com temáticas similares à desta dissertação, observei que a maioria provém dos cursos de História, Geografia e Arquitetura e Urbanismo. Assim, é possível concluir que há uma

necessidade de ampliar as produções acadêmicas no campo do Direito, promovendo um maior contato entre o ensino tradicional e as demandas da sociedade.

Por fim, que esta pesquisa visa a servir como base e instrumento para a elaboração de políticas urbanas no município de Volta Redonda, com o objetivo de tornar efetivos o direito à cidade e todo o seu arcabouço. Além disso, busca cooperar para a retomada do protagonismo dos cidadãos volta-redondenses na construção da cidade e na gestão dos espaços ocupados pela CSN.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO HISTÓRICO-SOCIAL DA URBANIZAÇÃO DE VOLTA REDONDA-RJ

Para compreender a formação da cidade atual e suas questões sociais, é necessário retomar e aprofundar os fatos que ensejaram o início do que conhecemos hoje. David Harvey (2020, p. 156) afirma que a “urbanização deveria ser concebida como um processo social espacialmente fundamentado em uma ampla gama de atores com objetivos e agendas diversas que interagem por meio de uma configuração particular de práticas espaciais entrelaçadas”. As práticas vivenciadas em Volta Redonda trazem contextos únicos, tendo em vista a realidade socioeconômica instalada no século XX que será melhor analisada ao longo do trabalho.

O Médio Vale do Paraíba, região onde está localizada a cidade, foi colonizado pelos jesuítas por volta de 1727, após o cruzamento da Serra do Mar e a investida para abertura de novos caminhos. Segundo J.B. de Athayde (2005, p. 8), “a região serrana de quase todo o Sul-Fluminense era habitada pelos índios puris e coroados que se dividiam em diversas tribos e estavam em constante guerra uma com as outras”.

A partir da abertura de caminhos no século XVIII, houve uma crescente de povoamento, principalmente por colonos e fazendeiros que estavam em Minas Gerais, estado que faz divisa com o Rio de Janeiro. Em Minas Gerais, estava acontecendo o declínio da produção de ouro, causando o interesse dos mineradores de buscar outras formas de produção para continuar o processo de acumulação de capital. De acordo com J.B. de Athayde (2005, p. 8), as terras começaram a ser colonizadas a partir do declínio da produção de ouro.

Todavia, suas terras só começaram a ser intensivamente colonizadas a partir dos últimos anos do século XVIII e coincidiu, mais ou menos, com o declínio da produção de ouro na capitania de Minas Gerais, donde vieram muitos dos novos colonos que nelas então se fixaram. Entre os primeiros colonos aquinhoados com sesmarias em Volta Redonda, a partir de 1800, figuram Domingos José Pereira Guimarães, Manuel Joaquim da Silva Castro, capitão Jose Pedro Vieira Ferraz, padre José da Silva Brandão, Tte. Antônio Carlos Vieira Ferras e Manoel Joaquim Salgado. (Athayde, 1962).

O processo de invasão das terras encontrou uma característica favorável para o início da produção agrícola e pecuária na região, em decorrência da boa qualidade das terras e pelo rio Paraíba do Sul facilitar o transporte das mercadorias.

Esse cenário positivo ocasionou a formação dos primeiros povoados na cidade, que passou a se chamar Santo Antônio de Volta Redonda. Importante destacar que esse povoado era pertencente à cidade de Barra Mansa, vizinha de Volta Redonda, primeira a ser formada, na época sendo os demais pertencentes a ela.

O produto da exploração das terras da região foi o café. Anterior a isso, o Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago. “Esse quadro é relativamente quebrado a partir da segunda metade do século XIX, quando, por meio da produção do café, o estado de São Paulo se torna polo dinâmico de vasta área que abrange os estados mais ao sul, incluindo o Rio de Janeiro e Minas Gerais”. (Santos, 2023, p. 29).

Na região do Vale do Paraíba, iam se construindo fazendas cafeeiras com grande extensão de terras centralizadas por uma casa sede. As famílias proprietárias da terra eram as donas dos cafezais, que se utilizavam de mão de obra escrava, principalmente de negros, para produção do café em todas as fases – da extração até a venda do saque. “Nesse período, na região que hoje é Volta Redonda, foram surgindo diversas fazendas como as de São João Batista, Cedro, Bom Retiro, Três Poços, Santa Teresa, Brandão, Santa Cecília e Belmonte”. (Athayde, 1962, p. 12).

Em meados de 1864, a promessa da construção de uma estação ferroviária na cidade de Barra Mansa pela Diretoria da Estrada de Ferro Dom Pedro II permitiu uma fluidez para essa parte do território brasileiro. Como consequência, alguns fazendeiros insistiram na tentativa de obter igual melhoria para o povoado de Santo Antônio de Volta Redonda. Dessa forma, em 1871, foi construída uma ponte de madeira, e somente em 1947, no governo de Cel, foi substituída por uma de concreto. Edmundo Macedo Soares foi substituída por uma de concreto no mesmo local aumentando a circulação de pessoas neste espaço. (Athayde, 1962, p. 13).

Ainda em 1864, Volta Redonda passou a ser rota dos viajantes que circulavam pelo trecho ferroviário da Estrada de Ferro Dom Pedro II. Ela era utilizada para transportar a produção do café e as mercadorias em geral. Como consequência da construção da referida ponte, começaram a ser formadas as primeiras construções na margem esquerda do Paraíba, local ainda não habitado. (Athayde, 1962, p.12).

No final do século XVIII, começou a desencadear o declínio da produção de café ocasionado por diversos fatores. Entre os principais, a redução da mão de obra escrava e o intenso desmatamento das terras férteis na região da Mata Atlântica fizeram encerrar as atividades de produção de café na região. (Athayde, 1962, p.15).

Por consequência, a atividade econômica se transformou, exclusivamente, em agricultura e pecuária, determinando a caracterização da região como predominantemente rural, com algumas fazendas de terras com essa produção. “Nesse período, iniciou-se um novo momento para Volta Redonda, em que diversos fazendeiros, vindos de cidades mineiras, começaram a desbravar o município na procura por fazendas e terras que antes eram utilizadas para produção do café, a fim de iniciarem a produção de agricultura e pecuária”. (Athayde, 1962, p. 16).

A exploração de terras nessa região, devido à relevância da natureza, ocasionava o desenvolvimento do espaço urbano. A partir da exploração do café, na segunda metade do século XIX, o estado de São Paulo se torna um polo dinâmico, incluindo Rio de Janeiro e Minas Gerais. A implantação de estradas de ferro, de melhorias dos portos e a criação de meios de comunicação atribuem uma nova fluidez a essa parte do território brasileiro. (Santos, 1962, p. 29). Os avanços da produção possibilitaram a criação de pequenos núcleos de famílias espalhadas pelo território que hoje conhecemos como a cidade de Volta Redonda, ou seja, a cidade já estava se estruturando naquele momento.

A criação do distrito de Volta Redonda ocorreu no governo de Dr. Francisco Portela (1889/1891), após a implantação da República, passando a ser denominado de Distrito de Paz de Volta Redonda. De acordo com J.B. de Athayde (1962), as terras desmembradas das freguesias de Nossa Senhora do Amparo e de São Sebastião da Barra Mansa resultaram na criação do Distrito da Paz de Volta Redonda.

A cidade somente se tornou independente política-administrativamente após a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, pois, a partir de 1951, iniciou-se o movimento que pleiteava a necessidade de desmembrar Volta Redonda da cidade de Barra Mansa, com o objetivo de conseguir a sua independência. Diversos projetos foram protocolados na Assembleia Legislativa Fluminense, mas somente em 20 de abril de 1954 aconteceu o plebiscito convocado pelo Decreto nº 4695 de 14 de abril de 1954, para consultar se a população era favorável à emancipação. Então, a Lei nº 2185 de 17 de julho de 1954 foi aprovada e veio a ser criado, oficialmente, o município de Volta Redonda. Em 06 de Fevereiro de 1955, inicia-se a primeira administração do município constituída pelo Prefeito Sávio Cotta de Almeida Gama (PSD/MDB), o Vice-prefeito Wilson de Paiva e os 09 vereadores da Câmara Municipal. (Athayde, 1962, p. 56).

## 1.1 O surgimento da cidade-indústria

A história da instalação da CSN, em Volta Redonda, começa antes dela se emancipar de Barra Mansa e se tornar um município independente, conforme relatado anteriormente. A instalação da siderúrgica colaborou para a aceleração desse processo, pois a lógica da industrialização que prevalecia nos anos de 1940-1950 possuía um significado de processo social complexo, incluindo a formação de um mercado nacional impulsionando a vida de relações, conforme preleciona Milton Santos (2023, p. 30). Para compreender melhor a narrativa e a sequência dos fatos, é necessário entender o contexto político no cenário nacional.

Em 1930, inicia a Era Vargas, liderada por aquele que viria a se tornar Presidente Getúlio Dornelles Vargas, figura importante dentro da história da cidade de Volta Redonda. Após a Revolução de 1930, a grande preocupação do governo federal era o fortalecimento da economia nacional e, por isso, defendia a criação de uma indústria siderúrgica com objetivo de fomentar o setor que já tinha dado seus primeiros passos de crescimento desde 1910.

Já no cenário internacional, eclodiu a Segunda Guerra Mundial em 1939. Em decorrência disso, aumentou a necessidade de fornecimento de insumo para os grandes países como, por exemplo, os Estados Unidos e os países da Europa que eram diretamente afetados pela evolução das batalhas que ocorriam em seus territórios.

Em 1938, após o golpe de Estado e o início do Estado Novo, Getúlio Vargas iniciou o processo interno para a instalação de uma siderúrgica nacional. Entretanto, por óbvio, não havia verbas nos cofres públicos para tal finalidade. Como solução, o presidente concluiu que seria necessário o financiamento ou captação de capitais estrangeiros para suportar o investimento da indústria. (Assis, 2013, p. 18).

Assim, em 1939, o Tenente Coronel Edmundo Macedo Soares, já citado anteriormente, incumbiu-se da missão de captar recursos estrangeiros, para financiar as despesas que o Brasil teria com a construção de uma indústria siderúrgica. (Assis, 2013, p. 19).

Nesse mesmo período, Osvaldo Aranha também teve a mesma missão, só que nos Estados Unidos. Em junho de 1939, uma empresa estadunidense estudou a viabilidade da construção de uma usina com dimensões consideráveis. Ocorre que esse projeto de estudo se inclinou para uma proposta de construção de uma usina brasileira controlada pelos Estados Unidos, entretanto essa proposta não estava alinhada com o desejo de Getúlio Vargas para a economia brasileira naquele momento, ou seja, de proporcionar o fortalecimento do

nacionalismo e, por isso, a proposta não avançou. (Lamarão, S., & Fontes, A. M. M., 1986, p. 243).

Criou-se, em 1940, a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional considerada como o primeiro passo mais importante para a continuidade do projeto de país de Getúlio Vargas. A comissão foi presidida pelo engenheiro Guilherme Guinle, e relatada pelo Tenente Coronel Edmundo Macedo Soares e Silva que, após aprofundado estudos técnicos, decidiu, em julho de 1940, que a cidade escolhida para a instalação da usina seria Volta Redonda. (Lamarão, S., & Fontes, A. M. M., 1986, p. 243),

Importante lembrar que, nesse momento, Volta Redonda não tinha se emancipado, portanto ainda era o 8º Distrito de Barra Mansa. Apesar disso, a localização privilegiada da cidade permitiu a escolha para ser a sede da indústria e desse grande projeto de desenvolvimento da economia nacional. Por estar situada entre as duas principais capitais do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo, além de estar acima do nível do mar (atrás da serra), a segurança em caso de eventual tentativa de invasão, em decorrência da 2ª Guerra Mundial, foi fator crucial para a escolha. “Além disso, no Sudeste, existia uma rede urbana mais desenvolvida, a interação das cidades acelerou o processo de divisão territorial do trabalho, permitindo o avanço dos índices de urbanização”. (Santos, 1993, p. 66).

A questão da origem dos investimentos para construção da indústria teve um fim em setembro de 1940, quando o Eximbank emprestou a quantia de US\$20 milhões. O Decreto nº 237, de 05 de março de 1941, determinou a desapropriação das terras da Fazenda Santa Cecília e Retiro que seriam destinadas para a implantação da indústria. (Lamarão, S., & Fontes, A. M. M., 1986, p. 244).

Com os investimentos certos para a construção da indústria, em 30 de janeiro de 1941, o Presidente Getúlio Vargas aprovou o plano para a instalação da indústria pelo Decreto-Lei nº 3.002 (Brasil, 1941). A partir do decreto, a Comissão Executiva foi autorizada a criar a CSN – Companhia Siderúrgica Nacional, e sua fundação ocorreu em 09 de abril de 1941.

Segundo Renata Oliveira Assis:

A história da criação da Companhia Siderúrgica Nacional, que teve na Usina Presidente Vargas – UPV, em Volta Redonda, a sua principal unidade de produção, foi e é vista por diversos autores como um marco histórico nacional. Desde a virada do século XIX para o século XX a questão da siderúrgica era apontada como um obstáculo e com a criação da CSN estabeleceu o início de um rompimento, senão com o Brasil agrário, ao menos com o Brasil rural, difundindo o industrialismo cenário econômico e cultural do país (Assis, 2013).

E a partir desse contexto, um novo cenário econômico surgiu no país e teve Volta Redonda como uma das cidades protagonistas desse plano de progresso e de transformação do rural para o urbano, principalmente para a região Sul-Fluminense.

## **1.2 Os Arigós – quem é esse povo que vem morar?**

O projeto de industrialização do país precisaria de mãos para ajudar a construí-lo. A estrutura da usina, pensada pela Comissão Executiva, possuía grandes dimensões, e somente com grande número de pessoas poderia ser concluída. Para além do plano da industrialização, estava também em jogo a ideia de construir uma nova sociedade e um novo perfil de trabalhador industrial. As necessidades de circulação estão atreladas à nova geografia que se impõe sobre a nova divisão territorial do trabalho. “Criam-se necessidades de circulação, que vão se tornar frenéticas dentro do território brasileiro, conforme avança o capitalismo; uma especialização territorial que é tanto mais complexa, quanto maior o número de produtos e a diversidade da sua produção” (Santos, 1993). Portanto, a necessidade de proporcionar maior circulação de pessoas para ocupação dessa região estava alinhada com o avanço do capitalista, por meio da construção da indústria siderúrgica.

A expectativa de uma nova vida para além do campo motivou centenas de trabalhadores a saírem dos estados vizinhos, para trabalharem na construção da Companhia Siderúrgica Nacional. Diversos agenciadores iam até os interiores do país para buscar trabalhadores, levando a eles a promessa e a esperança de emprego que mudaria a realidade de diversas famílias. O desejo de participar de um novo momento nacional também impactou a migração de pessoas de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo, para ocuparem a cidade que aqui estava formando, já que, amplamente divulgado pelas redes de comunicação, os ideais nacionalistas pairavam sobre o país.

E logo os trabalhadores, até então predominantemente de regiões rurais, foram ocupando o espaço e se tornaram conhecidos pelo nome de Arigó, um pássaro de arribação. Arribação é o ato de se deslocar de uma região para outra. E, assim, foram denominados os primeiros trabalhadores da CSN, pois são aqueles que vieram e ficaram. De acordo com Regina Morel (2013), a Companhia Siderúrgica Nacional tinha uma missão civilizatória na construção do perfil de um novo trabalhador.

Imbuída dessa “missão civilizatória”, a CSN pretendia construir, através a educação e do trabalho, o verdadeiro “cidadão trabalhador”. Para isso a empresa utilizará diversas estratégias visando educar, vigiar e controlar o trabalhador, dentro e fora da fábrica. Médicos, arquitetos, engenheiros e assistentes sociais seriam agentes fundamentais na montagem desse bem elaborado sistema de dominação e

disciplinamento: do traçado da cidade ao interior das casas, passando pelos hábitos do cotidiano do trabalhador e de sua família, tudo seria cuidadosamente planejado. Volta Redonda deveria ser uma cidade-modelo, habitada por trabalhadores-modelos (Morel, 2013).

Em 1941, começaram a chegar os trabalhadores que vieram auxiliar na construção da indústria. Como a cidade ainda era predominante rural, os primeiros que chegaram aqui ficaram alojados na antiga dependência da Fazenda Santa Cecília. Em sua maioria, esses milhares de homens vinham das lavouras e da pecuária, acostumados à enxada e ao trabalho de sol a sol. Analfabetos e sem qualquer qualificação profissional, eram encaminhados ao trabalho braçal (Oliveira, 2013). Atualmente, há diversas homenagens aos Arigós na cidade, peças fundamentais na construção da usina e na transformação do espaço rural para urbano. Entretanto, a vinda do Arigós ensejou a necessidade de planejamento do espaço urbano, o que será abordado no tópico a seguir.

### **1.3 Conflitos sociourbanos na formação da cidade: a cidade nova X a cidade velha**

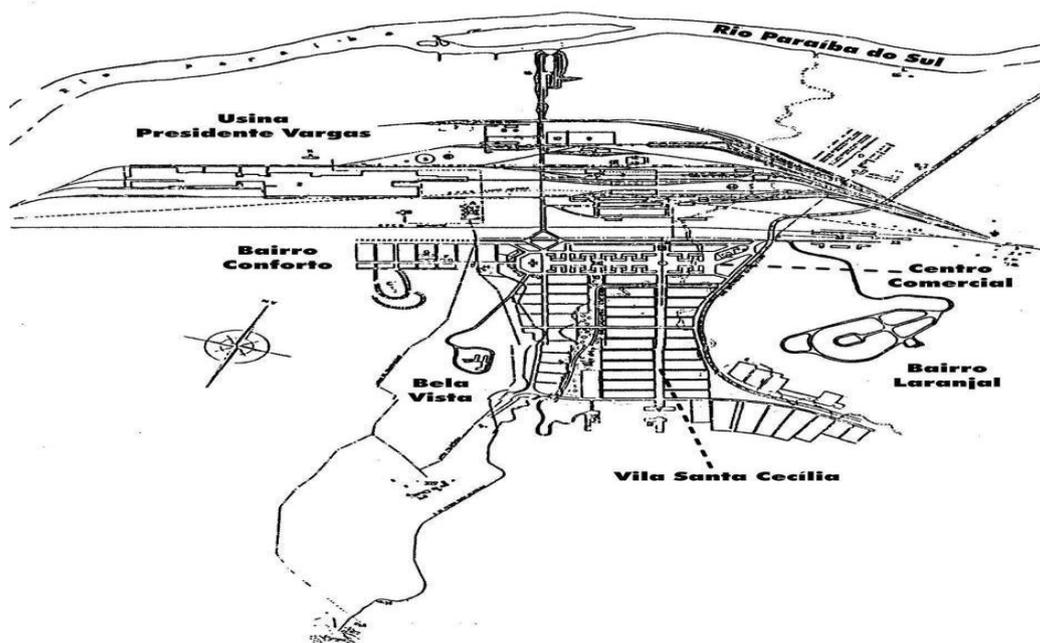
O plano de instalação da indústria também incluía um projeto da Vila Operária, local que seria destinado à moradia dos trabalhadores da CSN. Em 1940, o governo do Rio de Janeiro solicitou ao arquiteto e urbanista Attilio Corrêa Lima um modelo de vila que se interligasse à nova proposta nacionalista do presidente Getúlio Vargas.

O projeto ficou pronto e foi entregue no final de 1940. Ele abrangia uma área de 18 km, desde a cidade de Barra Mansa até a Vila de Pinheiros, hoje conhecida como a cidade de Pinheiral. Portanto, o plano era considerado regional, pois incluía a urbanização de regiões adjacentes à indústria. Devido à urgência, a primeira parte do plano, que seria a construção da Vila Operária, teve prioridade em razão da necessidade de avançar na construção da usina e garantir espaços para os trabalhadores.

Algumas finalidades urbanas ficaram bem definidas no plano elaborado por Attilio Corrêa Lima, pois o espaço deveria ser ocupado de maneira a atender aos usos urbanos, como habitação, trabalho e lazer. David Harvey (2020, p. 52) afirma que, frequentemente, “o estudo da urbanização é separado do estudo da transformação social e do desenvolvimento econômico, como se a urbanização pudesse, de alguma forma, ser considerada um processo secundário ou um produto colateral passivo de transformações sociais”. Entretanto, a

compreensão da urbanização da cidade de Volta Redonda precisa ser tratada como um processo em conjunto, já que a cidade e a usina foram sendo construídas simultaneamente.

**Figura 1:** Plano da Vila Operária



Fonte: Peixoto, 2014.

Como é possível perceber no projeto, os primeiros bairros foram projetados para serem construídos no perímetro ao redor da usina, com vias de circulação e um centro comercial. Essa região, localizada na margem direita do rio Paraíba do Sul, era destinada à moradia dos trabalhadores da usina.

A CSN e a Vila Operária foram edificadas segundo um “modelo autárquico”, típico das cidades monoindustriais. (Oplane, 2014, p. 08). O projeto tinha como intenção promover o controle da empresa para com o trabalhador em diversos setores, tais como educação, saúde e lazer, sendo oferecidos como se fossem uma extensão da indústria.

Nesse projeto, também havia a previsão de um hospital, posto de saúde, escola, igreja e a instalação do prédio da prefeitura próximo à entrada da usina. A igreja seria construída no alto de um morro, onde hoje se encontra a Igreja Católica Santa Cecília, no bairro Vila Santa Cecília. Já a escola foi fundada na cidade em 1944, com o objetivo de oferecer ensino técnico-profissionalizante aos empregados da CSN e aos seus filhos, sendo conhecida como Escola Profissional da Companhia Siderúrgica Nacional.

Enquanto o projeto ainda não estava concluído, foram instaladas algumas habitações provisórias de madeira, além de toda a estrutura básica necessária para a sobrevivência dos trabalhadores, como água, energia elétrica, restaurante e hospital, com recursos da CSN.

A ocupação dos bairros era conforme a categoria profissional que o funcionário exercia. Os bairros como Bela Vista, Vila Santa Cecília e Laranjal foram destinados aos funcionários de alto escalão, como engenheiros e chefes. Já aqueles que eram considerados “menos qualificados” ocuparam os bairros do Conforto e posteriormente o bairro Rústico. (Assis, 2013, p. 43).

De acordo com Renata Oliveira Assis (2013), o desenho do projeto da Vila Operária trouxe algumas curiosidades como, por exemplo, o traçado.

No traçado verificamos que o desenho “coincidiu” com a dinâmica do trabalho desenvolvido pelos funcionários dentro da Usina, através da setorização das classes sociais proposta nos bairros. O traçado em linhas retas, modulado, rígido e monótono [repetido] encontrado nos bairros Conforto e Vila Santa Cecília pode ser associado ao ritmo contínuo, automatizado, repetitivo e disciplinado desempenhado pelo operariado da Usina nos diferentes setores de produção. O traçado orgânico, acompanhando as curvas do nível com sinuosidade, apresentado no bairro Laranjal pode ser relacionado ao trabalho não repetitivo e nem automatizado desempenhado pelos administradores e engenheiros da Companhia (Assis, 2013).

Volta Redonda, nesse momento de instalação da indústria, recebeu grande volume de pessoas, aumentando, consideravelmente, a quantidade de seus habitantes. No final de 1946, quando foi concluída a obra da usina, a cidade contava com cerca de 7.000 habitantes, sendo que, no início de 1940, a cidade possuía cerca de pouco mais de 2 mil habitantes. (Oplane, 2014, p. 8).

Outro ponto interessante do Projeto da Vila Operária é a construção da sede da Prefeitura. Nesse local, foi construído o Escritório Central da CSN em 1964, com o objetivo de concentrar a parte administrativa da empresa. A estrutura imponente da edificação, que contava com 16 andares e estava localizada próxima à principal entrada da Companhia Siderúrgica Nacional, hoje é um importante símbolo do descaso da CSN com a cidade devido à sua inutilidade.

Após a finalização da obra, a cidade enfrentou a primeira questão urbanística. Diversos trabalhadores que atuaram na construção da usina não foram aproveitados para trabalhar no início da produção de aço. Essa situação decorreu da ausência de treinamento especializado e da falta de qualificação para operar as máquinas, o que era de se esperar, já que a grande maioria nunca teve contato com esse tipo de equipamento siderúrgico. (Lamarão, S., & Fontes, A. M. M., 1986, p. 248).

Portanto, aqueles que foram demitidos da CSN e não eram funcionários efetivos da empresa decidiram permanecer na cidade e enfrentaram grandes dificuldades de sobrevivência. Como resultado, uma grande parcela dessas pessoas ocupou o que hoje consideramos a primeira favela de Volta Redonda, conhecida como Morro de São Carlos. Essa região estava localizada próxima aos bairros Conforto e Rústico, áreas destinadas, inicialmente, aos funcionários da usina que não tinham cargos de destaque dentro da empresa.

Com efeito, a quantidade de funcionários demitidos foi enorme, e o espaço planejado e desenvolvido para a instalação da usina e da Vila Operária já não era mais suficiente. Esse cenário impulsionou a expansão da urbanização para a margem esquerda do Rio Paraíba do Sul. Esse crescimento originou novos bairros, como o Retiro, cuja atividade principal era o comércio e serviços, pois os ex-funcionários precisavam buscar novas fontes de renda para sua sobrevivência. (Lamarão, S. e Fontes, A.M.M., 1986, p. 249).

Surge, então, um paradoxo conhecido como “Cidade Nova x Cidade Velha” (Morel, 1989). A Cidade Nova compreendia o eixo central do plano da Vila Operária, onde se concentravam a usina e os bairros dos funcionários da CSN. Já a Cidade Velha se localizava na região do lado esquerdo do rio Paraíba do Sul, que se expandia sem qualquer planejamento urbanístico e era, predominantemente, composta de atividades comerciais e de prestação de serviços.

Diante do grande interesse na região localizada à margem esquerda do rio, os antigos proprietários de terras começaram a especular sobre a venda dos terrenos, aproveitando a necessidade urgente de habitação. O crescimento ocorreu de maneira desorganizada e sem planejamento, resultando na ocupação de áreas que deveriam ser preservadas ambientalmente, como as regiões próximas à margem do rio Paraíba do Sul.

Ocorre que os investimentos na Companhia Siderúrgica Nacional, voltados para a construção do Plano da Vila Operária, foram concentrados na região da grande indústria. É importante destacar que a empresa, em colaboração com o governo federal, adotava uma política de assistência social na relação entre trabalhadores e empresa. A intenção era fomentar uma hegemonia da usina em face da família siderúrgica, oferecendo a todos os insumos necessários para a sobrevivência e, de certa forma, na dependência que o funcionário tinha em relação à empresa. Em seus documentos e publicações, a CSN também se refere à “família siderúrgica”, aludindo os laços sociais que deveriam unir dirigentes e operários, reforçando a ideia de um Estado neutro, acima das classes, que confere benefícios e zela pelos cidadãos. (Morel, 1989, p. 30).

A assistência habitacional fez parte da política de assistência da CSN, que tinha como objetivo distribuir residências aos empregados a partir de um critério estabelecido com valores de aluguel com preços mais baixos, além de investimento na manutenção das casas da Vila Operária. Inicialmente, o plano tinha como projeto entregar mais de 3064 casas aos trabalhadores, sendo que as primeiras foram entregues em 1943. (Oplane, 2014, p. 09).

A distribuição das casas seguiu uma regulamentação com parâmetros pré-estabelecidos que influenciaram a escolha dos beneficiários. A primeira condição analisada era a capacidade do empregado de arcar com o pagamento do aluguel com seu próprio salário. Além disso, fatores como o cargo ocupado, a data de ingresso na empresa e a qualificação profissional também foram considerados na definição de quem receberia o auxílio da CSN.

Entretanto, o cenário da implantação do projeto habitacional se adaptava conforme as etapas dos planos de expansão da CSN. À medida que o projeto avançava, novas questões urbanas e sociais surgiam, demandando uma constante adaptação por parte da população residente na cidade.

O problema da habitação em Volta Redonda ensejou a necessidade de elaboração de um plano diretor que orientaria a urbanização da cidade, sob a responsabilidade da CSN. Em 1953, o arquiteto Hélio Modesto entregou um plano que visava a diversas melhorias urbanísticas em áreas já urbanizadas. O projeto incluía a alteração do formato dos imóveis, com a construção de apartamentos de até oito pavimentos nos bairros Conforto e Laranjal, para atender à crescente demanda por habitação. (Dias, 2003, p. 71).

Como já mencionado, a cidade de Volta Redonda obteve a emancipação política somente após o início da instalação da usina. No entanto, mesmo após conquistar a autonomia política, a CSN continuou a se responsabilizar pela construção e reforma urbana. Essas responsabilidades eram formalizadas por meio de acordos entre a recém-instalada prefeitura e a indústria.

As terras de propriedade da Companhia Siderúrgica Nacional consistiam em uma extensa área com diversos lotes vagos, mantidos dessa forma para reforçar a influência imobiliária que a empresa exercia sobre a cidade. Desde aquela época, a concentração de terras, nas mãos da CSN, já representava um problema urbano significativo.

Com a questão da habitação ainda evidente, em 1961, surgiu o Grupo de Trabalho de Estudos das Vendas das Casas, com o objetivo de tentar solucionar o déficit habitacional na cidade. Desse grupo, foi criada a Imobiliária Volta Redonda, em março de 1963, que se transformou, em 1964, na Imobiliária Santa Cecília. Essa imobiliária ficou responsável pela gestão das casas construídas pela CSN. No entanto, essa mudança de postura não agradou aos

funcionários que viviam com a expectativa de receber as casas prometidas pela empresa. A partir da criação da Imobiliária, eles foram obrigados a pagar pelas residências, o que gerou descontentamento entre os trabalhadores. (Dias, 2003, p. 72).

A forma de financiamento para a construção das casas era dividida em parte proveniente do Banco Nacional de Habitação (BNH), outra de responsabilidade da CSN e restando uma porcentagem para o adquirente do imóvel arcar com recursos próprios. Ocorre que esse projeto demorou mais de 16 anos para conclusão e entrega das casas, totalizando cerca de 3448 casas populares e 24 prédios. Em relação ao déficit habitacional, no início de 1940, a cidade possuía 2.782 habitantes passando para 35.964 em 1950 (IPPU, 1991). A alternativa não gerou tanto impacto, pelo contrário, por deter grande parte dos terrenos na cidade, favoreceu a construção de imóveis em locais privilegiados, auxiliando na especulação imobiliária e não conseguiu dar a devida finalidade à solução para o déficit habitacional. (Souza, 1989, p. 30).

Em dezembro de 1964, foi criada a COHAB (Companhia de Habitação de Volta Redonda) no formato de sociedade de economia mista, que tinha como objetivo suprir o déficit habitacional. No período entre 1965 a 1975, a COHAB-VR atuou junto às famílias de baixa renda por meio da produção de 1.389 unidades habitacionais. (Souza, 1989, p. 31).

Entretanto, a partir da década de 1990, a CSN começou a enfrentar diversos problemas econômicos, resultando em mais demissões de funcionários e colocando em pauta a necessidade de desestatização. Esse cenário financeiro, que será mais detalhado no próximo tópico, trouxe novos desafios para a gestão da empresa e impactou diretamente a realidade dos trabalhadores e da cidade.

#### **1.4 O processo de privatização da CSN: uma visão do período 1990-1993**

O processo de privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) teve início durante o governo de Fernando Collor de Mello, marcando um ponto crucial no Programa Nacional de Desestatização (PND). Esse programa foi parte de uma estratégia mais ampla para reduzir a participação do Estado na economia e promover a eficiência do setor privado, refletindo uma mudança significativa na política econômica do Brasil na década de 90 (Lima, 2010, p.78).

Antes de explorar as nuances políticas e econômicas envolvidas no processo de privatização, é crucial entender a conjuntura política nacional dos anos 1990. Após o período

ditatorial de 1964 a 1985, o Brasil vivenciou uma transição para a democracia, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa Constituição marcou um momento significativo na retomada da cidadania e no estabelecimento de um novo marco jurídico e político, que buscava garantir direitos fundamentais e promover a participação cidadã no processo democrático.

Após a promulgação da Constituição Federal, as eleições de 1989 foram marcadas como um dos primeiros processos democráticos plenos desde a ditadura, resultando na vitória de Fernando Collor de Mello. Naquele período, o Brasil enfrentava uma crise econômica severa, caracterizada por uma recessão profunda e índices de inflação exorbitantes. Para enfrentar essa crise, o governo adotou a estratégia de desoneração do Estado, fortemente influenciado pelo neoliberalismo, que defendia a redução da intervenção estatal na economia e a promoção de um Estado Liberal. Crise essa que David Harvey (2020, p. 85) caracteriza como *crise global*, pois afetou em maior ou menor grau todos os setores, esferas e regiões de um sistema capitalista com desvalorizações generalizadas de um capital fixo e do fundo de consumo. Tudo isso se manifestando ao mesmo tempo e por toda parte.

A proposta era privatizar as empresas estatais, transferindo sua gestão para o setor privado, com o objetivo de desonerar o Estado das responsabilidades diretas na produção industrial. Essa estratégia visava a permitir que o governo se concentrasse em áreas que eram consideradas mais essenciais para a população, como Saúde e Educação, ao invés de gerenciar setores produtivos.

Os primeiros indícios de privatização das empresas estatais surgiram ainda durante o governo de José Sarney (1985-1990). Ao final de seu mandato, foram realizadas as primeiras transferências para o setor privado de algumas companhias siderúrgicas estatais, especialmente aquelas de pequeno e médio porte. Esses movimentos iniciais sinalizaram o início de uma política mais ampla de privatização, que seria aprofundada nos anos seguintes.

Outro fator emblemático que favoreceu a privatização foi a situação financeira da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) durante o final da década de 1980. Entre 1988 e 1989, a dívida da CSN atingiu o mesmo valor de seu capital, em grande parte devido ao impacto da Greve de 1988 e a paralisações subsequentes na produção de aço, resultantes das mobilizações populares (Lima, 2010). Essas crises, de acordo com David Harvey, são manifestações reais das contradições subjacentes ao processo capitalista de acumulação, já que, apesar do potencial de atingir um “crescimento equilibrado”, a estrutura das relações sociais vigentes na sociedade capitalista impede esse potencial de se realizar (Harvey, 1935,

p. 83). Os trabalhadores não estavam satisfeitos com os salários, com a retirada de benefícios e foram para as ruas reivindicar seus direitos.

O início do governo de Fernando Collor de Mello foi marcado pela implementação de várias medidas destinadas a estabilizar a inflação, como o congelamento de preços e salários. Entre essas medidas, destacam-se os Planos Collor I e II (1990-1991), que não alcançaram os resultados esperados para a recuperação econômica do país. Além disso, a inserção do Brasil no contexto neoliberal global visava a romper com o nacionalismo que havia caracterizado as políticas econômicas anteriores, refletindo uma tentativa de superar a ineficiência percebida dessas abordagens.

A primeira estatal privatizada foi a Usiminas, em 24 de outubro de 1991, por meio de um plano que incentivava o compartilhamento das aquisições entre os funcionários. Essa abordagem é vista como uma estratégia positiva para ganhar apoio para a desestatização, especialmente em um contexto de forte resistência contra a política de privatização. Ao permitir que os funcionários participassem do processo, o governo buscou mitigar a oposição e promover a aceitação das reformas. (Lima, 2010, p. 106).

Em 16 de janeiro de 1992, por meio do Decreto nº 426, Volta Redonda foi incluída no Plano Nacional de Desestatização (PND). No entanto, o processo de privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) seguiu um caminho bem diferente do vivido pela Usiminas. Durante a gestão do então presidente da CSN, engenheiro Lima Netto, entre 1990 e 1992, diversos episódios marcaram esse período, como a demissão de mais de 5 mil funcionários, com o objetivo de reduzir o endividamento da estatal. Além disso, Lima Netto era pessoalmente favorável à desestatização e planejava replicar o modelo de privatização da Usiminas, que incluía a formação de um grupo de funcionários ativos e aposentados para participar do leilão e adquirir parte das ações da CSN. (Lima, 2010, p. 107).

No entanto, a postura controversa e outros episódios polêmicos durante a gestão de Lima Netto resultaram em seu afastamento em dezembro de 1992. Após sua saída, Sebastião Faria de Souza assumiu o cargo de presidente da Companhia Siderúrgica Nacional, conforme decidido pela Assembleia dos Acionistas.

Durante esse período, o contexto nacional foi marcado por um grande escândalo de corrupção envolvendo o presidente Fernando Collor de Mello, que culminou com o processo de *impeachment* e sua renúncia em 30 de dezembro de 1992. Após a renúncia de Collor, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência. Embora Franco fosse contrário à venda das estatais, ele não conseguiu deter o avanço do programa de privatização já em andamento desde o governo Collor. (Lima, 2010, p. 109).

Na cidade de Volta Redonda, havia um forte movimento contra a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional, alimentado pelo temor das mudanças que afetariam a população local, especialmente as famílias dos trabalhadores que dependiam dos salários da empresa para sua subsistência. Por outro lado, o governo nacional utilizava os canais de comunicação para promover uma mensagem positiva sobre a venda da CSN, destacando os benefícios potenciais para a cidade, especialmente no contexto do superendividamento que a empresa enfrentava.

Importante destacar que, naquele momento do processo de privatização, de acordo com Raphael Lima (2010), a CSN e a FEM (Fábrica de Estruturas Metálicas, subsidiária da CSN) contribuíram com cerca de 60% do IPTU arrecadado no município, entretanto a quantia não era repassada de forma integral para a prefeitura. No último ano de governo do prefeito Wanildo de Carvalho, houve um acordo para que as empresas fossem desobrigadas de pagar os impostos de 1991 a 1992 em troca de realização de obras na cidade. Tal acordo não prosperou em razão do novo mandato do Prefeito Paulo Baltazar, que assinou a revogação do acordo em março de 1993.

É interessante refletir sobre a dinâmica entre a cidade de Volta Redonda e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Sempre houve uma dependência mútua entre a cidade e a empresa, como se tudo o que acontecesse no espaço urbano estivesse intimamente ligado à CSN. Essa relação é compreensível, considerando a forma como a cidade se desenvolveu, um aspecto já abordado neste capítulo, especialmente no que diz respeito aos recursos provenientes da CSN, que na época era totalmente estatal. Essa relação se propagou nos governos municipais seguintes até o presente momento, já que em 2023 a CSN acumulou mais de 2 milhões de reais de dívida de IPTU.<sup>4</sup> David Harvey (2020) indica que, “quando uma classe de capitalistas detém o comando do processo de trabalho e o organiza conforme as finalidades da produção de lucro, surge uma dominação, porque o trabalhador precisa render um lucro (mais-valor) ao capitalista em troca de um salário”. Assim sendo, a referida relação é oriunda dessa forma capitalista de acumulação de capital, influenciando os espaços de poder, principalmente dentro do poder público municipal.

Retornando ao momento da privatização, a empresa enfrentava várias questões que impactaram o mercado durante o processo de venda. Os investidores estavam receosos de adquirir as ações devido ao risco de prejuízos. Para combater essa percepção negativa, foram

---

<sup>4</sup> Fonte: Diário Oficial de Volta Redonda, VR em destaque 2036 – págs. 41 e 42.

necessárias intensas mobilizações e negociações, para convencer os investidores a participarem do leilão.

O leilão ocorreu na Bolsa de Valores no dia 02 de abril de 1993, mesmo com diversas ações judiciais que pleiteavam a suspensão do pregão. O leiloeiro Danilo Ferreira foi o responsável por conduzir o procedimento, mesmo com intensa manifestação na porta da Bolsa de Valores, conforme reportagem do Jornal O Globo (2013) a seguir em destaque:

Em 2 de abril de 1993, a CSN trouxe de volta o fantasma da violência contra as privatizações. Afinal, a Companhia Siderúrgica Nacional era um dos principais símbolos da economia estatal e fora fundada pelo próprio Getúlio Vargas, em 9 de abril de 1941, a partir de um decreto do presidente após um acordo diplomático com o governo americano. Apesar do esquema policial, manifestantes agrediram representantes de bancos e corretoras envolvidos no negócio (O Globo, 2013).

O primeiro leilão não alcançou o quórum necessário para a venda da empresa de 51% (cinquenta e um por cento). Já no segundo leilão, no dia 03 de abril de 1993, o mínimo foi alcançado, com a seguinte proporção, resultando na venda de 91% da empresa para o setor privado (CSN, 2024):

**Tabela 1:** Proporção de resultados alcançados

Docenave	9,4%
Bamerindus	9,1%
Bradesco	7,7%
Grupo Vicunha	9,2%
Clube de Investimentos	11,9%
Outros bancos	18,8%
Fundos de Pensão	2,7%

Fonte: Autoria própria, 2024.

O edital do leilão foi publicado no diário oficial em 30 de setembro de 1992, prevendo a alienação de ações de capital social da Companhia Siderúrgica Nacional, o que será tratado a seguir.

### **1.5 O edital de privatização: uma análise breve**

Conforme mencionado anteriormente, o edital foi publicado no Diário Oficial em setembro de 1992 e, para compreender os objetos de alienação do leilão, serão analisados seus principais pontos a seguir.

Inicialmente, o edital apresenta que a Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, cumprindo com a previsão dos artigos 11 e 13, inciso I da Lei 8.831 de 12 de abril de 1990, tornou pública as condições de desestatização da Companhia Siderúrgica Nacional mediante alienação de ações de seu capital social, representado, exclusivamente, por ações ordinárias.

Importante destacar que o edital elucida os princípios e os objetivos norteadores do Programa de Desestatização, tais como reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada atividades exploradas pelo setor público; contribuir para a redução da dívida pública; permitir a retomada de atividades e investimentos nas empresas que vierem a ser transferidas para a iniciativa privada; contribuir para a modernização do Parque Industrial do país, ampliando sua competitividade; permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais. Ideias essas que já estavam em plena discussão no mercado nacional e internacional atrelado ao ideal neoliberal.

As formas operacionais de desestatização previstas no edital seriam de alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente a propiciar as seguintes ações junto ao público, ao empregado, aos fornecedores e aos consumidores: abertura de capital, aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição, transformação, incorporação, fusão ou cisão de empresas, alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações e dissolução de sociedade ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos.

Importante destacar que há a previsão da destinação dos recursos da alienação na forma do art. 15 da Lei 8031/90 e do artigo 39 do Decreto nº 99.463/90, ou seja, seriam aplicados na quitação de dívida junto ao setor público nacional, sendo o eventual saldo dos recursos recebidos aplicados na aquisição de títulos de dívida pública federal de longo prazo de emissão especial.

O edital também limitou a participação de estrangeiro, não podendo exceder a 40% do capital votante da CSN, além de limitar a 10% a participação de entidades do Setor Público e da Administração Pública Indireta e Fundacional de todos os entes federados.

A alienação das ações, objeto das ofertas do edital, implicaria a total desvinculação do vendedor relativamente à sua responsabilidade pelo pagamento do passivo exigível da CSN. Ou seja, com a venda, a Administração Pública seria desonerada da responsabilidade de manter as atividades da indústria.

A justificativa para a privatização da CSN veio no item 1.3.1 do edital, afirmando que a empresa é uma das maiores siderúrgicas nacionais produtoras de aços planos, é a única produtora no país de trilhos, perfis pesados e folhas de flandres, além de operar na linha de produtos laminados planos a quente e a frio, e de chapas zincadas. O Governo Federal entendeu que deveria ser incluída no plano de desestatização, porque essa atividade econômica seria mais convenientemente gerida pela iniciativa privada. A desestatização da CSN estaria incluída nos objetivos do plano, pois buscavam atingir o reordenamento da posição estratégica do Estado na economia, transferindo ao setor privado atividades que estavam a cargo do setor público e possibilitando que a Administração Pública concentrasse seus esforços em atividades como saúde, educação, saneamento básico e segurança.

Por meio do Decreto nº 426/1992, a CSN foi incluída no Plano de Desestatização, iniciado o processo com o depósito, junto ao FUNDO, das ações de seu capital social, pertencentes à Siderbrás e ao Tesouro. Além disso, empresas de consultoria foram contratadas por meio de licitação para a prestação de “Serviços A” e “Serviços B”, para realizarem os seguintes trabalhos:

Serviços A:

- a) avaliação econômico-financeira da CSN.
- b) prestação dos serviços: recomendação do preço mínimo de alienação das ações, definido a partir de valores obtidos na avaliação econômico-financeira, com base no valor presente do fluxo de resultados da companhia, no resultado da avaliação patrimonial, fornecida pela empresa especializada contratada para o Serviço B, e em outros fatores que possam influenciar a fixação de preço mínimo, como, por exemplo, prazo e custo de implantação de empreendimentos econômicos similares. Levou-se em consideração elementos como: perspectiva de rentabilidade e geração futura de resultados em diversos cenários, identificação de variáveis críticas e análise de sensibilidade, avaliação da demanda, oferta e preço futuro provável dos produtos da CSN nos mercados nacional e internacional, identificação e quantificação dos aspectos do empreendimento econômico da CSN, que representam potencial de crescimento e lucratividade; além de identificação e análise das

alternativas de investimentos na CSN, visando, por exemplo, à modernização, à expansão e à competitividade do seu empreendimento, de modo a subsidiar dos interessados na aquisição das ações e outros serviços complementares.

Serviços B:

- a) execução da avaliação econômica-financeira da CSN, conforme estabelecido para o Serviço A;
- b) montagem e execução do processo de privatização, abrangendo (I) a identificação dos pontos críticos à da privatização da CSN, como, por exemplo, os de natureza societária e operacional, bem como proposição de soluções alternativas para os pontos críticos identificados; (II) a identificação das necessidades de ajustes prévios ou concomitantes com o processo de privatização, de natureza patrimonial, financeira e operacional e societária, bem como a proposição de soluções alternativas; (III) a avaliação do perfil de endividamento da CSN, propondo tratamento para o mesmo; (IV) a avaliação da situação jurídica da CSN nos âmbitos tributário, fiscal, trabalhista, previdenciário, comercial, societário, civil e administrativo, com identificação das situações que devam ser objeto de destaque no EDITAL; (V) a avaliação dos elementos dos ativos patrimoniais da CSN, a preços de mercado, e do patrimônio líquido da companhia, com os ajustes dos elementos não registrados pelo método contábil; (VI) a avaliação da situação dos recurso humanos, levando em conta aspectos relativos à estrutura organizacional e gerencial, a contratos e serviços com terceiros, a dados básicos sobre as diversas categorias de empregados, ao plano de cargos e salários, ao programa de treinamento e avaliação, a benefícios, à produtividade, etc., bem como a relações industriais, abrangendo as representações dos empregados e aspectos sindicais, disputas, paralisações e greves; (VII) a avaliação do impacto social da desestatização na região; e (VIII) a proposição do cronograma do processo de privatização da CSN;
- c) proposta de sistemática de alienação das ações, aí incluídas: - as hipóteses de alienação do controle pela negociação das ações em bloco único ou em diversos blocos e - a formulação das condições de participação dos empregados e dos investidores estrangeiros;
- d) identificação de compradores potenciais, nacionais ou estrangeiros, e preparação do EDITAL e prospecto;
- e) prestação de informações a terceiro;
- f) auditoria especial para fins de compra e venda de empresas, compreendendo a identificação de insubsistência ativas e superveniência passivas da CSN, inclusive avaliação do fundo de previdência complementar.

Ou seja, os serviços acima descritos seriam de fundamental importância para elucidar o que de fato era patrimônio da CSN no momento do processo de desestatização. Além disso, foram realizados ajustes prévios, incluindo a alteração da natureza jurídica para empresa em

sociedade de capital autorizado e realização de Assembleia Geral, para deliberar sobre a conversão das ações preferenciais classe “b” para ordinárias.

O objeto do edital é a alienação de 71.502.439.525 ações ordinárias da CSN, que representava 90,75% de seu capital total. Na quantidade, estavam incluídas 18.164.457.803 ações ordinárias em decorrência da capitalização prevista no item 2.2 do edital, e o processo foi dividido em três fases:

1ª fase - oferta de 20% do capital total ao EMPREGADOS.

2ª fase - alienação de ações em LEILÃO, correspondentes a 65% do capital total da CSN.

3ª fase – por meio de distribuição secundária, será ofertado ao público, no geral, 5,75% do capital social da empresa, acrescidos de eventuais sobras da oferta aos empregados.

O preço mínimo fixado corresponde a 90,75% do capital social de Cr\$8.857.941.360.000.00 referente a data de 11 de setembro de 1992. O valor correspondente a real atualizado seria de R\$3.221.069,58.

Os empregados poderiam comprar ações pelo Clube de Investimentos ou Condomínio Fechado. As transferências das ações ocorreram com a liquidação financeira da operação e lavratura do termo próprio nos livros sociais da CSN, celebrando contratos de alienação de ações com os compradores que deveriam assumir as obrigações constantes no edital, sendo possível o financiamento para a compra de ações.

O cálculo do valor econômico da CSN foi com base no valor presente de seu fluxo de caixa, projetado por dez anos e descontado a uma taxa que refletisse o potencial e os riscos do negócio. Todas as projeções foram feitas em moeda constante em 30 de abril de 1992, e também foram considerados os reflexos provocados pelo saneamento financeiro.

O edital também faz um breve histórico da CSN, destacando as evoluções das produções ao longo dos anos:

Em 1946 ocorreram a primeira corrida do alto-forno nº1 e o início da produção dos perfilados e barras; em 1947 teve início a produção de trilhos e de chapas laminadas a quente e a frio; em 1948 entraram em operação as linhas de produção de produtos revestidos: chapas galvanizadas e folhas de flandres. Nos anos seguintes a empresa modernizou-se, e sua produção, que era em 1946 de 85 mil toneladas ao ano passou em 1974 a ser de 1,4 milhões de toneladas. A partir da década de 1970, três grandes estágios de expansão (Diário Oficial da União, 1992).

Importante destacar também o quadro apresentado no edital, que demonstra o Balanço Patrimonial da empresa em dólar, com ênfase nos seus ativos e passivos.

Figura 2: Balanço Patrimonial em dólar

9.1.1 Principais dados sobre a CSN  
Os principais dados financeiros e operacionais sobre a empresa encontram-se nas tabelas abaixo:

Balanço Patrimonial (US\$ 1.000)

	12.87	12.88	12.89	12.90	12.91	04.92
<b>ATIVO</b>						
Circulante	500.610	451.865	941.739	975.446	579.486	702.072
Real. L. Prazo	72.124	29.734	37.404	8.950	10.404	22.316
Permanente	2.064.760	1.709.414	4.427.812	2.626.399	4.499.951	4.513.926
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>2.637.494</b>	<b>2.182.033</b>	<b>5.406.955</b>	<b>3.610.795</b>	<b>5.097.841</b>	<b>5.238.514</b>
<b>PASSIVO</b>						
Circulante	1.215.240	1.122.022	1.806.199	1.920.640	1.232.885	1.235.788
Exi. L. Prazo	1.179.003	894.229	639.646	561.687	603.255	590.680
P. Líquido	(545.126)	(408.142)	2.983.285	1.120.459	3.079.600	3.233.196
R.A. Capital	787.568	639.923	57.906	0	182.101	186.850
<b>PAS. TOTAL</b>	<b>2.637.494</b>	<b>2.182.033</b>	<b>5.406.955</b>	<b>3.610.795</b>	<b>5.097.841</b>	<b>5.238.514</b>
<b>LUCROS E PERDAS</b> (US\$ 1.000)						
	12.87	12.88	12.89	12.90	12.91	04.92
Rec. Líquido	1.001.821	1.219.394	1.307.611	913.570	1.074.179	480.855
C.P. Vend.	941.820	1.122.204	878.093	470.068	1.011.204	356.793
Desp. Oper.	(240.024)	(231.856)	(326.272)	(304.416)	(174.336)	(62.930)
Desp. Finan.	(378.813)	(317.934)	(218.270)	(845.020)	140.831	20.151
Desp. N. Ope.	(2.961)	(34.892)	(2.197)	(34.763)	(10.750)	1.111
L. Líq. Exer.	(569.796)	(487.369)	(37.220)	(748.705)	30.720	82.387
Nota: As demonstrações financeiras seguem o critério da correção integral. Na conversão para o dólar foi usada a cotação de venda do último dia dos respectivos exercícios.						
<b>PRINCIPAIS ÍNDICES OPERACIONAIS</b>						
Item		12.88	12.89	12.90	12.91	04.92
Carvão/Coque Bruto (%)		76.72	77.45	76.83	77.15	78.00

Fonte: Diário Oficial da União, 1992.

A justificativa do preço foi proveniente da determinação do preço mínimo da totalidade das ações da CSN, adotando um critério de valor econômico, mas considerado também outros valores obtidos por diferentes métodos, tais como patrimônio líquido contábil, valor de reposição dos ativos da CSN e valor de investimento original da CSN. O patrimônio líquido foi encontrado nos relatórios financeiros da CSN e representavam uma posição estática, na qual não se incorporam as expectativas de ganhos futuros, fossem positivas ou negativas.

A CSN é uma sociedade de economia mista controlada pela Siderurgia Brasileira - SA - SIDERBRAS (em liquidação) e é uma companhia aberta registrada na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), sendo suas ações são presentemente negociadas apenas no mercado de balcão. O Estatuto em Vigor da CSN foi aprovado em 28/12/1990 e modificado por resolução aprovada na Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária, realizada em 24/04/1991 para adequá-lo ao Decreto de 01/02/1991 e incluir no Conselho de Administração e no Conselho Fiscal, um representante do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. A CSN faz parte de um grupo de sociedades liderado pela Siderbrás conforme convenção datada de 29/10/1982, da qual será automaticamente desligada com a alienação do seu controle acionário. (Diário Oficial da União, 1992).

Além disso, o item 9.8 do Edital trouxe um panorama da situação ambiental, afirmando que a CSN estava negociando com o órgão estadual de controle do meio ambiente um termo de compromisso contendo um programa de investimento de 100 milhões de dólares, para controle das águas do Rio Paraíba do Sul e do ar de Volta Redonda. Os principais itens seriam a eliminação de partículas na sinterização, ampliação da estação de tratamento biológico e despeiramento das baterias de coque.

Por fim, o mesmo item apresenta um cronograma de desestatização que constava na divulgação do edital: início das visitas às empresas e à mina, íntegra do edital e do prospecto à disposição dos interessados, prospecto sintético para empregados disponível na CSN, reunião técnica em São Paulo, reunião técnica no Rio de Janeiro, reuniões de esclarecimentos aos empregados da CSN e FEM em Volta Redonda.

### **1.6 Os imóveis da CSN: o que estava previsto no edital?**

Para a instalação da indústria da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda, foi necessária a desapropriação das terras em favor do Estado do Rio de Janeiro. Em 1º de setembro de 1941, a Fazenda Santa Cecília foi, oficialmente, entregue à CSN conforme o Decreto de Desapropriação nº 237/41. As áreas desapropriadas foram destinadas à construção da usina, da vila operária, de logradouros e edifícios públicos.

Portanto, as terras destinadas à instalação da usina eram propriedade do ente público, uma vez que a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) era uma empresa estatal, sob o regime de economia mista. Esse regime é caracterizado por ter capital público majoritário, organizado sob a forma de uma sociedade anônima. No modelo de sociedade anônima, o capital é dividido em ações, e cada acionista possui uma cota parte, com responsabilidades limitadas ao valor de suas ações.

O edital de privatização tinha como objetivo a alienação das ações da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), baseando-se no valor presente de seu fluxo de caixa e em uma projeção econômica para os próximos 10 anos. O cálculo dos ativos da empresa considerava diversos fatores, incluindo o valor em caixa, contas a receber, estoques, máquinas e equipamentos.

A principal questão em discussão sobre o objeto da alienação se refere às terras e aos imóveis que foram desapropriados para a construção da usina. Com o passar dos anos, essas áreas desapropriadas não foram utilizadas para a atividade industrial ou para qualquer outra finalidade prevista inicialmente.

É importante destacar que o edital não faz menção expressa às propriedades imobiliárias da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), nem aos valores atribuídos a elas na avaliação econômica da empresa para fins de venda. No entanto, conforme previsto nos serviços B mencionados no tópico anterior, consultores foram encarregados de analisar o valor presente do fluxo de resultados da companhia, com base tanto na avaliação patrimonial quanto na avaliação econômica. A avaliação patrimonial considera os bens que são,

efetivamente, utilizados nas operações da empresa para atingir seus objetivos principais, como a produção de aço.

Desde a instalação da usina nos anos 40 até o presente, a cidade de Volta Redonda possui diversas áreas que foram desapropriadas para a indústria, mas que não foram utilizadas conforme a finalidade original. O ponto de maior conflito sobre o acesso a essas terras ocorreu no início dos anos 2000, durante a gestão de Benjamin Steinbruch na CSN. Naquela época, houve o bloqueio do acesso da população a áreas que, anteriormente, haviam sido utilizadas, gerando significativa controvérsia e tensão.

Em relação à lacuna identificada no edital e à realidade de inutilização de diversas propriedades da CSN, em 2015, foi ajuizada uma ação popular para discutir a propriedade dos imóveis e terras transferidos para a empresa. O desdobramento dessa ação será abordado no Capítulo 3. No entanto, neste momento, será feita uma análise do cenário dos imóveis, comparando sua condição original com o estado atual.

### **1.7 Do passado ao presente: o destino dos imóveis da CSN**

A questão urbana em Volta Redonda, desde a sua formação, está atrelada à figura da CSN, haja vista seu espaço ser dominado, predominantemente, pelas instalações da siderúrgica. Esse processo de identificação e comprometimento dos trabalhadores com a CSN se propagou através da imagem da “família siderúrgica”, expressão que aparecia com frequência nos discursos e documentos internos da CSN. (Assis, 2013, p. 73).

Fato é que a população de Volta Redonda cresceu junto com a indústria, e hoje os espaços de expansão são diretamente influenciados pelas características que a cidade foi construindo ao longo de seus 70 anos. Os processos sociais presentes na Vila Operária, em Volta Redonda, contribuíram para a construção da identidade do coletivo formado pelos trabalhadores da CSN junto aos seus familiares. (Assis, 2013, p. 74).

O embate cidade x indústria sempre direcionou o desenvolvimento de Volta Redonda, como se fosse um elo de dependência inerente ao processo de industrialização. Diante da postura da empresa de deter grande parte de terras da cidade e da necessidade de expansão da malha urbana em crescente nos últimos 20 anos, surge uma questão a ser travada mediante as inúmeras propriedades que tiveram a sua destinação alterada.

A empresa, desde a sua instalação, foi movida pelo sentimento nacionalista que buscou fortificar a dependência dos trabalhadores em relação a ela, seja no fornecimento de serviços como saúde, seja em lazer e infraestrutura. A política assistencialista da CSN era

evidenciada reiteradas vezes pela Companhia, difundindo o compromisso moral e intelectual dos empregados em torno da política de bem-estar social da CSN. (Assis, 2013, p. 77).

Ocorre que a cidade, apesar de ter necessitado dos recursos da CSN, ou seja, do Estado, hoje se encontra em uma realidade distinta, pois possui novas possibilidades de expansão sem a dependência da empresa.

O corpo diretivo da empresa, guiado pelo capitalismo, tenta a todo custo buscar o lucro, sem ao menos observar a realidade da cidade. As terras e imóveis estão fechados, não se permitindo o acesso dos cidadãos, invertendo a sua finalidade que um dia já foi utilizada por quem na cidade morava. O objetivo da empresa é tomar posse dos imóveis para colocá-los para alugar, mas caso não haja procura, eles se mantêm fechados e inutilizados.

No que tange ao lazer, a empresa construiu clubes que eram destinados aos seus funcionários e família, para aproveitarem os momentos de folga como, por exemplo, o Recreio dos Trabalhadores. A CSN promovia competições esportivas em locais por ela construídos, como o Clube dos Funcionários, o Clube Umuarama e o Recreio dos Trabalhadores. (Assis, 2013, p. 82).

O Recreio dos Trabalhadores foi criado em 1954 e como o próprio nome indica, a destinação do espaço era para a recreação dos funcionários da CSN, com estrutura de ginásio poliesportivo, piscina e pista de atletismo.

**Figura 3:** Recreio dos Trabalhadores



**Fotos arquivo IPPU**

Fonte: IPPU, 2024.

A CSN, por meio de sua fundação, fechou o espaço em 2020, alegando a queda dos números dos associados que afetou a manutenção do espaço, ensejando a demissão de diversos funcionários. A Lei Municipal nº 5.716/2020 instituiu o tombamento de valor histórico-arquitetônico para efeito de preservação de suas características arquitetônicas originais e de sua finalidade. Ocorre que, atualmente, o espaço está abandonado sem qualquer cuidado e com acesso bloqueado dos moradores de Volta Redonda.

**Figura 4:** Foto atual do local abandonado e sem cuidados



Fonte: Folha do Aço, 2022.

O clube Ressaquinha, localizado no bairro Barreira Cravo, possuía uma finalidade de lazer e foi administrado pelos moradores locais há mais de 30 anos. Em 2017, a CSN ajuizou ação de reintegração de posse do imóvel, com decisão favorável pelo juiz da 6ª Vara Cível da Comarca de Volta Redonda (O dia, 2017). Desde então, a CSN colocou grades e bloqueou o acesso ao espaço que era compartilhado pelos moradores por muitos anos.

**Figura 5:** Clube Ressaquinha

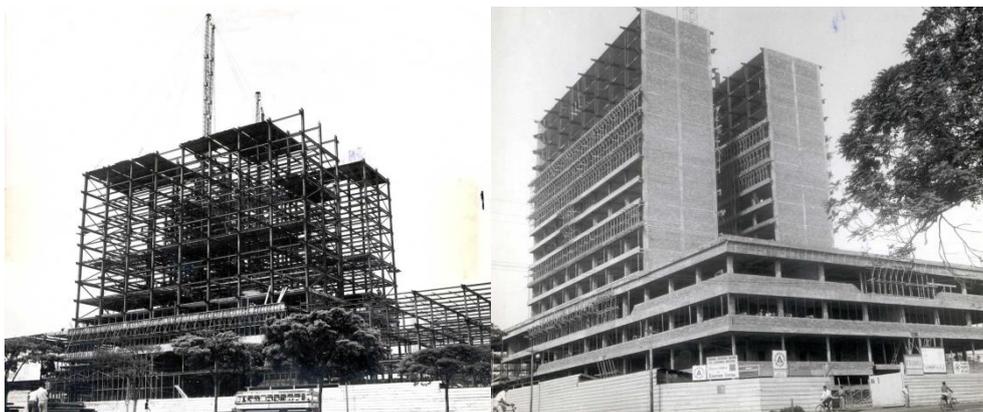


Fonte: Google Maps, 2024.

Já alguns clubes que possuem suas sedes nas propriedades da CSN como, por exemplo, Clube Umuarama e Clube Náutico, com administração própria há anos, são alvos da Companhia Siderúrgica Nacional judicialmente com objetivo de reintegrar a posse dos imóveis, bem como a cobrança de aluguel.

A grande figura que representa o descaso da CSN é o Escritório Central, localizado no bairro Vila Santa Cecília. O imóvel possui uma área de 37 mil m<sup>2</sup>, com dois auditórios, cinco elevadores, refeitório, área de cantina, cozinha, banheiros, copa, ar-condicionado central, garagem subterrânea (para 16 veículos) e até mesmo um heliponto. O prédio de 16 andares foi construído no ano de 1965, com o objetivo de alocar a parte administrativa da empresa, circulando em torno de 5 mil pessoas por dia no auge de seu funcionamento. Desde 2004, com a mudança do setor para São Paulo, o prédio está fechado e abandonado pela empresa.

**Figura 6:** Construção do prédio do escritório central



Fonte: Minuto Cultura, 2024.

**Figura 7:** Escritório Central



Fonte: Diário do Vale, 2024.

Outro imóvel localizado no bairro Vila Santa Cecília fechado pela CSN é o Centro de Puericultura. Na época de sua fundação, em 1941, era destinado a ser o Centro de Assistência às Mães, Gestantes e Crianças, especialmente a funcionárias, esposas e filhos de funcionários da CSN (Volta Redonda, 2024). Por meio da Lei Municipal nº 2690 de 15 de outubro de 1991, instituiu-se o tombamento de valor histórico e arquitetônico, transferindo a sua proteção ao Conselho Municipal de Cultura.

**Figura 8:** Centro de Puericultura



Foto arquivo IPPU



Foto Themis Ponzio de Rezende

Fonte: IPPU, 2024.

**Figura 9:** Centro de Puericultura imagem aérea



Fonte: iPatrimônio, 2024.



Importante destacar que essa área foi abordada na discussão do atual Plano Diretor de Volta Redonda Lei 4.441/08, em vigor desde 2008, e sem qualquer revisão até o momento, define o Arco de Centralidades (Wilheam, 2008) como:

A área adequada para uma nova centralidade, de caráter moderno e função regional, é a do Aeroclub, cujos 78,6 hectares são hoje limitados por campos esportivos ao sul e um agradável bairro residencial ao norte. Nesta gleba pode-se desenvolver um excelente conjunto de edifícios residenciais e de escritórios, com um bom comércio ao nível das ruas, eventual comércio em escala maior e equipamentos de lazer e cultura, assim como uma considerável área para parque público. Sua realização por empresas privadas, pois privado é o seu terreno, criará um Novo Centro adequado ao salto qualitativo que Volta Redonda tem condições de dar (Wilheam, 2008).

Toda questão que envolveu o projeto do Plano Diretor de Volta Redonda de 2008 será mais bem aprofundada no capítulo 2, incluindo a conjuntura atual do seu processo de revisão em curso desde 2017 até os dias atuais. A realidade impõe uma necessidade de previsão legislativa que busque regulamentar a organização da expansão do espaço urbano na cidade, que está influenciado pelo crescimento da produção da siderúrgica, e implementação de mecanismos para combater a inutilização dos imóveis que não cumprem com sua função social.

Mediante a essa lacuna legal, a cidade enfrenta uma grande problemática em relação à concentração de terras nas mãos da CSN, que não confere uma destinação social ou econômica para esses espaços, fechando os imóveis que antigamente eram utilizados para lazer dos funcionários da empresa, além de cercar terrenos com grande extensão que poderiam ser utilizados para construção de bairros com novas habitações, incentivando o mercado econômico municipal como, por exemplo, o comércio e prestação de serviços.

A cidade convive com uma empresa que domina a ocupação do espaço urbano com suas instalações. Apesar de diversas famílias ainda necessitarem do emprego que a CSN oferta, essa postura dificulta a expansão urbana e limita o acesso dos cidadãos de Volta Redonda aos espaços centrais, que tiveram suas destinações alteradas por mera liberalidade da empresa, enquanto o poder público municipal, mesmo com algumas tentativas falhas, não consegue alterar a realidade enfrentada pelos volta-redondenses. O capítulo a seguir tratará sobre a política urbana em Volta Redonda diante do cenário de influência da CSN na cidade.

## 2. A POLÍTICA URBANA EM VOLTA REDONDA: UM RETRATO DOS ÚLTIMOS 50 ANOS

Em 2024, Volta Redonda completa 70 anos de história marcada pelos desafios da construção de uma política urbana efetiva diante do cenário de influência da CSN em diversos momentos. Este capítulo abordará o histórico da construção das legislações urbanísticas e seu impacto no crescimento do espaço urbano.

### 2.1 A proposta de expansão da CSN

A instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, iniciada na década de 40, foi dividida em várias etapas denominadas pelo Plano Nacional de Expansão da Usina. Tratava-se de uma progressão em relação à produção de aço líquido na siderúrgica que influenciava diretamente a formação espacial da cidade, bem como os setores econômicos e comerciais, em razão da necessidade de aumento de mão de obra.

Para compreender a questão legislativa urbanística na cidade, é necessário revisitar esse momento de expansão, pois ele influenciou diretamente na elaboração de uma proposta de organização espacial, de modo a acompanhar as fases do plano. A seguir, estão demonstradas as divisões dos planos de acordo com o período inicial e final, incluindo a projeção de produção de aço líquido.

**Figura 12:** Plano de Expansão da Usina

**Companhia Siderúrgica – Nacional Planos de Expansão da Usina**

	Previsão Inicial		Conclusão	
	Data	Produção de Aço Líquido	Data	Produção de Aço Líquido
Plano A (inicial)	1941/1946	270.000	1947	146.544
Plano B	1950/1953	750.000	1956	804.000
Plano C	1956/1960	1.000.000	1963	1.968.000
Intermediário	1961/1963	1.400.000	1968	1.305.000
Plano D				
Estágio I	1969/1973	1.700.000	1975	1.490.782
Estágio II	1973/1976	2.500.000	1977	2.008.792
Estágio III	1975/1981	4.600.000	1984	2.335.000

Fonte: Assis, 2013.

O plano de expansão B, previsto para ocorrer entre os anos de 1950 e 1953, inicialmente, consistia na construção do alto forno nº 02, fornos de coqueria e melhorias nos fornos-poços e laminações. O resultado esperado do plano era o aumento de sua capacidade produtiva da usina para 750mil/toneladas/ano de aço, o que custaria US\$50 milhões. O valor elevado necessitava de um investimento que gerou um atraso significativo no encaminhamento da expansão, tendo vista as negociações políticas. Desse modo, a implantação não sucedeu bem, surgindo a necessidade de elaborar um novo plano de expansão, ou seja, o plano C.

O custo inicial do plano C permeava o valor de US\$30,5 milhões, que seriam obtidos também por empréstimos com bancos e instituições financeiras dos Estados Unidos com algumas condições, tais como a fiscalização e exclusividade dos estadunidenses. (Lima, 2010, p. 35).

No que tange à formação do espaço urbano, o Plano D tinha como objetivo expandir a extensão das áreas de produção da Usina da CSN pelo fundo do vale nos bairros Aterrado, Santo Agostinho, Vale Grande, Brasilândia, Caieira e Califórnia.

O início do plano D de expansão e seus três estágios, processo que durou, oficialmente, de 1969 a 1984, teve consequências sociais importantíssimas para a população da cidade, levando a reformulação do espaço social, pois esse processo implicou uma enorme expansão dos equipamentos da Usina e a formação de novos contingentes de trabalhadores. (Assis, 2013, p. 106).

Mediante a crise do petróleo em 1973/1974, na quinta fase, os estadunidenses impuseram juros internacionais de 24% (eram 8%) e, inesperadamente, por efeito da ditadura, o governo ficou com uma dívida externa expressiva que depois foi só quitada no governo Lula (2003/2011). Os empréstimos se tornaram muito onerosos e, acrescidos da condição financeira da CSN, resultaram na desistência da continuidade do plano de expansão.

O projeto de expansão ficou sem recursos financeiros suficientes para dar continuidade à expansão da usina. Desse modo, a CSN desistiu do plano D durante o estágio III, resultando em uma siderúrgica com estrutura mais compacta.

Entretanto, a cidade já estava organizando um plano para a estruturação da expansão da cidade, inclusive com a construção de infraestrutura como, por exemplo, o viaduto Heitor Franco, localizado no bairro Aterrado, e o elevado, no bairro Ponte Alta, ambos estavam na lógica desse plano.

Apesar da desistência pela continuidade do projeto de expansão, o PEDI – Plano de Desenvolvimento Integrado – foi elaborado e votado, incluindo a criação do IPPU de Volta Redonda – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – que será melhor tratado a seguir.

## **2.2 A criação do PEDI – Plano de Expansão e Desenvolvimento Integrado**

Considerando o cenário exposto anteriormente, é possível concluir que a cidade de Volta Redonda estava passando por um forte momento de incentivo econômico em decorrência do desenvolvimento dos planos de expansão.

De acordo com os dados do IBGE (1980), a população contava com 126.805 habitantes na década de 1970, o que dava à Volta Redonda o título de uma das cidades com maior crescimento econômico e demográfico da época.

Por ser o principal centro siderúrgico do Estado do Rio de Janeiro e do país, da rápida expansão do município, ocasionada pelos avanços dos planos de expansão, emergia a necessidade de organizar o espaço urbanístico, para atender as demandas da população.

Nesse cenário, o PEDI foi pensado com certa urgência pelo Governo Municipal, a fim de atender aos anseios da comunidade, estabelecendo uma maneira de organizar o desenvolvimento local, com infraestrutura e uma legislação que abarcasse a realidade social.

Em 1972, aprovou-se a Lei nº 1184/1972, que autorizou a assinatura de convênio com a Financiadora de Estudos Projetos SA – FINEP e adotou outras providências necessárias à elaboração do plano diretor do distrito industrial de Volta Redonda.

No final de 1976, a Câmara Municipal de Volta Redonda designou uma comissão especial composta pelo arquiteto Ronaldo Alves, pelo engenheiro Luiz Carlos de Almeida, pelo agente imobiliário Ítalo Granato e pelo advogado Jonas Carvalho. Ela apresentou emendas ao projeto de lei que estava sendo discutido.

Em decorrência dessas emendas, propuseram a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, o IPPU, com objetivo de acompanhar a implantação do PEDI, continuar o procedimento de organização espacial da cidade e organizar o desenvolvimento urbano. O objetivo era centralizar as demandas no Instituto, que possuiria características de uma autarquia.

E assim surgiu a Lei 1.411/1976, instituindo o PEDI para fixar os objetivos e as diretrizes básicas do plano estrutural de desenvolvimento integrado do município de Volta Redonda. O PEDI é o instrumento técnico administrativo para ordenar, controlar e promover

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

De acordo com o art. 2º, o PEDI-VR compõe-se, fundamentalmente, dos seguintes elementos: zoneamento básico territorial, que classifica o tipo; a intensidade e a qualidade do uso do solo; sistema viário municipal, programa a curto, médio e longo prazo das prioridades de obras ou ações decorrentes do plano; conjunto de leis e regulamentos necessários à institucionalização e implantação do Plano, composto pela Lei sobre o Plano Estrutural de Desenvolvimento Urbano, a Lei sobre Parcelamento da terra, Lei sobre Zoneamento e a Lei sobre Edificações e Código Administrativo.

Em seu capítulo III, traz os objetos e diretrizes básicas do plano que são: assegurar uma estrutura urbana adequada ao crescimento demográfico previsto e às funções regionais do município de Volta Redonda; consolidar o município de Volta Redonda como polo industrial dentro da região; incrementar desenvolvimento econômico, estimulando a criação de um centro de comércio e serviços de caráter regional; distribuir a densidade demográfica na área urbanizada, de modo a proporcionar maior economia na distribuição de serviços públicos; garantir áreas adequadas à expansão física da atual área urbanizada; oferecer condições de circulação rápida, segura e eficiente de pessoas e veículos; racionalizar o uso do solo, garantindo desenvolvimento harmônico das atividades e da população.

Destaca-se o objetivo de consolidar o município de Volta Redonda como um polo industrial, tendo em vista que o plano foi elaborado enquanto a cidade era considerada como Área de Segurança Nacional, ou seja, a atividade da indústria era a grande influência nos objetivos da cidade, inclusive com as diretrizes do próprio plano.

No mesmo modo, destaca-se uma das diretrizes específicas abordadas no plano, que era a de 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. É possível verificar que, nessa época, buscava-se consolidar a cidade dentro do contexto regional, trazendo maior destaque às atividades econômicas e sociais exercidas na região.

No art. 9º, inciso I, a alínea “d” traz uma diretriz que também espelha a realidade de expansão, pois determina desestimular o crescimento habitacional na margem esquerda do Rio Paraíba, em função das precárias condições oferecidas para ocupação, promovendo cirurgias urbanas e melhoramento adequados à preservação e aperfeiçoamento da situação vigente considerada irreversível. Situação que se instaurou desde os primeiros anos pós-instalação da usina, pois, apesar do planejamento da cidade operária, o espaço urbano não

conseguiu suportar a crescente demanda demográfica, fazendo com que a população se dirigisse à outra margem do Rio na busca por moradia.

O capítulo IV trata sobre o uso do solo, que ficou dividido em área urbana, área de expansão urbana e área rural. As áreas urbanas serão divididas em lei específica sobre zoneamento, com objetivo de especificar o que será considerado uso adequado, tolerado e inadequado.

O capítulo V trata do parcelamento das áreas no município, determinando que lei específica estabelecerá o parcelamento da terra, inclusive com área percentual a ser doada ao município, fixando normas sobre tamanhos de lotes.

No capítulo VI determina que nenhuma edificação poderá ser reformada, acrescida, demolida ou qualquer outra obra iniciada sem a aprovação prévia dos órgãos competentes da Prefeitura Municipal.

O capítulo X trouxe a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda, abreviadamente IPPU-VR, com personalidade jurídica e administrativa próprias, sede e atuação no município. A finalidade do IPPU é supervisionar a implantação do PEDI-VR; promover estudos e pesquisa para o Planejamento Integrado do Desenvolvimento do Município, realizando revisão periódica em razão da constante atualização do PEDI-VR; colaborar com unidades da administração municipal; contribuir para o planejamento ser uma atividade contínua, adaptando os planos setoriais e globais; apreciar projetos e leis, entre outros.

Ainda é competência do IPPU-VR elaborar estudos objetivando eventuais adaptações das obras municipais ao PEDI-VR, sugerir estudos, incentivos e promover convênios com entidades técnicas. Embora o IPTU seja formado por um conselho deliberativo e por uma diretoria executiva para o cumprimento das finalidades expostas – e o conselho seja presidido pelo prefeito municipal, incluindo um representante da Companhia Siderúrgica Nacional de formação em Arquitetura ou Engenharia Civil com experiência em planejamento urbano – a condição de obrigatoriedade de se ter um representante da CSN no conselho demonstra a influência da siderúrgica no desenvolvimento urbano na cidade, ao ponto de ocupar espaços com importante função deliberativa sobre os rumos futuros da cidade.

Além da Lei 1.411/76, um conjunto de leis foram elaboradas como, por exemplo, a Lei 1.412/76, que fixou normas de zoneamento e de uso do solo no município de Volta Redonda, com objetivo de estimular e regular o uso adequado dos terrenos, edifícios e construções para fins habitacionais, comerciais, industriais, recreacionais, além de regular área de construções e evitar a concentração e a dispersão excessivas da população e a

sobrecarga das vias de tráfego. A área urbana de Volta Redonda foi dividida em zonas de atividade (ZA), zonas industriais (ZI), zonas habitacionais (ZH), zonas de transição (ZT), zonas de preservação (ZP), zonas de recreação e cultura (ZR), zona especial de recreação e cultura (ZRX).

A Lei 1.413/76 disciplina o parcelamento de terra no município de Volta Redonda e os projetos de arruamento, loteamento, desmembramento e remembramento de terrenos, cuja execução dependerá de prévia licença e fiscalização da prefeitura. Também, a Lei 1.414/76 fixou as normas e regulamentações sobre as edificações no município de Volta Redonda, especificando suas características e limitações, e a Lei 1.415/76 trouxe o código administrativo.

A partir da criação das leis que fazem parte do arcabouço legislativo urbanístico em Volta Redonda, regras foram estabelecidas com objetivo de organizar o desenvolvimento urbano, entretanto a população não se acostumou rapidamente:

No início da implantação do Plano ocorreram divergências e muitas reclamações da comunidade, não acostumada com novos critérios e parâmetros para uso do solo, tais como taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, usos específicos de acordo com o zoneamento, agora bem definidos e que não existiam antes. O IPPU foi assim se dedicando, nos 10 primeiros anos, a elaborar novas propostas para a cidade tais como Plano Municipal de Transportes Coletivos, Mapeamento, Abairramento e Cadastro Técnico Imobiliário, Hortas Comunitárias, Plano de Ocupação da Ilha São João, que fora adquirida a posse por cessão do Governo do Estado, Plano de Reconhecimento de Posse de áreas públicas e outros, ficando o controle do uso do solo aos cuidados da Secretaria de Planejamento, em vista de se tratar de leis que orientam e monitoram a propriedade privada (Site do IPPU).

Em 1993, a privatização da CSN trouxe um novo cenário para a cidade. Com Volta Redonda sob uma nova realidade, o Instituto retomou suas rédeas em 1996, no período pós-privatização da CSN, um marco divisor para a cidade. Esse evento desencadeou novas situações e desafios que a cidade precisou enfrentar, sem poder se esquivar. O planejamento se tornou inadiável e a cidade precisou ser repensada, para definir metas que promovessem o desenvolvimento econômico e social do município e, conseqüentemente, da região.

Nessa tentativa, em 1996, a Câmara Municipal de Volta Redonda elaborou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda (PDDU), anterior à edição do Estatuto da Cidade, entretanto foi arquivado pelo Executivo. Essa mobilização por um novo plano veio em decorrência das influências do cenário nacional, que caminhava para um progresso em

relação às políticas urbanas em decorrência das alterações aceleradas do cenário das cidades, que será tratado melhor a seguir.

### **2.3 A construção da política Nacional de Política Urbana**

A partir dos anos de 1940, as cidades brasileiras sofreram uma grande transformação socioespacial em decorrência da urbanização acelerada provocada pela industrialização. Isso causou mobilização de pessoas que, inicialmente, construíam suas vidas no espaço rural e, com a promessa de emprego e mudança de vida, dirigiram-se até os centros urbanos para morarem.

Em Volta Redonda, esse cenário se apresentou com a instalação da CSN em seu território e, em consequência, o recebimento de migrantes vindos de outros estados, para povoarem o espaço e construírem a usina.

Em 1963, acontece o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, catalisando o debate sobre temas latentes para as cidades, na época promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Esse seminário é um importante evento dentro da agenda de Política Urbana diante dos desafios enfrentados pelas cidades, principalmente pela mobilização dos arquitetos diante do problema habitacional e pela construção de uma política nacional de habitação.

O resultado alcançado pelo Seminário foi utilizado como base pelo regime militar na criação em 1964 do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), primeiro órgão federal pensado ao planejamento urbano através da Lei 4380/64. De acordo com a Lei, as funções do SERFHAU eram direcionadas à habitação, ao planejamento urbano e à assistência técnica, além de pesquisas e assessoria a programas de habitação social.

Diante desse caos urbano, surge a ideia do plano diretor como uma solução para alcançar a organização do desenvolvimento urbano acelerado que as cidades enfrentavam. Nesse sentido, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano fez parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento, por meio da Lei 6.151/1974, criando diversos setores que seriam responsáveis na elaboração dos planos diretores como, por exemplo, o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo).

Entre os anos de 1969 a 1977, diversos planos diretores foram elaborados, porém, importante destacar: o país estava sob o regime militar, por isso os textos dos planos eram mais técnicos e legalistas, sem considerar os aspectos sociais e multidisciplinares que permeavam a questão da política urbana. A construção da metodologia pelo CPEU (Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos), para os planos diretores, utilizou como base a Carta de

Andes de 1958 e, por isso, observava-se que os planos que esse órgão coordenou para os municípios do interior apresentavam uma estrutura que consistia na realização de pesquisas envolvendo diversos aspectos socioeconômicos, tanto para área rural quanto para a urbana. (Rainho, 2017).

Esse cenário começa a mudar quando uma onda de redemocratização avança no país na década de 80, e a mobilização, por nova Constituinte, começa a ser articulada. Nessa conjuntura, o Movimento Nacional da Reforma Urbana apresentou 83 emendas, originando o capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988.

Um dos objetivos da emenda popular buscava a submissão dos imóveis urbanos ao interesse social e a aplicação de diversos instrumentos, tais como o imposto progressivo no tempo, o parcelamento e a edificação compulsória, direito de preferência na aquisição de imóveis. Inicialmente, constava com o termo “plano urbanístico”, porém, depois de votadas as emendas, foi alterado para “plano diretor”. De acordo com Mariana Levy Piza Fontes

Por fim, a emenda popular da reforma urbana é aprovada, dando origem, após intensas negociações, ao Capítulo II, Da política urbana, que integra do Título VII, Da ordem econômica e social, da Constituição Federal de 1988. Muito embora o texto final tenha gerado insatisfação naqueles que propuseram a redação original da Emenda Popular, a elaboração e implementação dos planos diretores serão incorporados na agenda do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) após a aprovação da Constituição de 1988. (FONTES, Mariana, p. 371).

E, assim, o capítulo sobre Política Urbana foi construído na Constituição Federal de 1988, trazendo a previsão da obrigatoriedade do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, com mais de 20 mil habitantes, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Além disso, nele consta que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, e incluiu a previsão do instituto da desapropriação para os imóveis urbanos que serão desocupados com prévia e justa indenização em dinheiro.

O texto do art. 182 da Constituição Federal deixou expresso que as diretrizes gerais serão fixadas por lei federal, o que veio a ocorrer com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, que será melhor abordado a seguir.

## **2.4 O Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade do Plano Diretor**

Antes de iniciar as reflexões sobre a construção do Estatuto da Cidade, relembra-se um pensamento de Ermínia Maricato, o qual reitera que o texto legal, embora fundamental,

não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual, na qual os direitos não são assegurados para a maioria da população. (Maricato, 2010, p. 5).

Vivemos em uma sociedade em que grande parte dos habitantes moram informalmente, sem qualquer orientação estabelecida por planos diretores ou legislações urbanísticas. Compreender que essa é a realidade que predomina no espaço urbano brasileiro coopera para uma análise crítica em relação às leis que buscam regulamentar o desenvolvimento urbano.

Apesar disso, não é possível deixar de dar a devida importância às orientações trazidas no Estatuto da Cidade, para a construção de cidades democráticas, porém é necessário compreender que não é o suficiente.

A conquista do Estatuto da Cidade é fruto da luta construída pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reunia grupos sociais, associações de profissionais especializados como, por exemplo, arquitetos e urbanistas, assistentes sociais, engenheiros, estudantes, etc. Essa mobilização reuniu diferentes setores em prol de uma construção de política urbana eficaz, que direciona seus objetivos para suprimir os problemas reais da sociedade.

Apesar de toda mobilização para a emenda popular na Constituinte, somente 13 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) foi publicado. Isso reforça o contexto político e social de luta para garantir a previsão legislativa que ordena o desenvolvimento urbano no país e, de acordo com Ermínia Maricato (2010), do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena, pois impôs limitações impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade.

Portanto, por meio do Estatuto da Cidade, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes gerais, em destaque a gestão democrática por meio da participação da população e o planejamento do desenvolvimento das cidades.

O primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003) criou o Ministério das Cidades como resposta às reivindicações dos movimentos sociais, trazendo um novo rumo para as questões urbanas. Essa criação oportunizou a articulação da formação do Conselho das Cidades, além do investimento em habitação e saneamento, inclusive com a formulação do Marco do Saneamento Ambiental e a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

O Estatuto da Cidade trouxe a previsão de instrumentos da política urbana que deveriam ser utilizados pela gestão dos municípios, a fim de propiciar o melhor desenvolvimento da cidade, dentre eles, institutos tributários e financeiros, como imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Já os institutos jurídicos e políticos são a desapropriação, a servidão administrativa, as limitações administrativas, o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, a instituição de unidades de conservação, a instituição de zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a regularização fundiária, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, o referendo popular e plebiscito, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse. Os instrumentos deverão ser regulamentos por legislação própria, observadas as disposições da lei.

O planejamento municipal seria realizado por meio do Plano Diretor, e o Estatuto da Cidade, em seu art. 39, determina a obrigatoriedade de sua criação nas cidades que se insiram nos seguintes critérios: mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e incluídas no cadastro nacional de Municípios, com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlato.

Em 2005, iniciou-se a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, com objetivo de incentivar os municípios com mais de 20 mil habitantes a começarem a articulação para a elaboração do plano diretor com participação popular e democrática. Em razão dessa campanha, em 2006, a cidade de Volta Redonda começa os primeiros passos para construção do primeiro Plano Diretor pós-constituente democrática, que será tratado a seguir.

## **2.5 O Plano Diretor de Volta Redonda – o processo de construção e articulação da Lei 4.441/2008**

A influência da campanha de incentivo à elaboração do Plano Diretor Participativo alcançou Volta Redonda permitindo que, em julho de 2006, fosse dado o primeiro passo na jornada de sua elaboração. Destaca-se, ainda, que todo o relato a seguir foi encontrado no próprio site do IPPU-VR, em uma cartilha com fotografias que relembram os debates, plenárias e audiências públicas de discussão do projeto do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda. O documento afirma que:

Hoje, a cidade é outra como são outras as nossas demandas, principalmente a partir da privatização da CSN e do crescimento da participação dos movimentos sociais no município. No nível nacional, a Constituição de 1988 em seus artigos 182 e 183, os quais definem a Política Urbana a ser praticada pelos municípios, estabelecem também, novos paradigmas para a questão urbana. Posteriormente, com a aprovação do Estatuto da Cidade e com a criação do Ministério das Cidades, esse cenário se alterou profundamente e como não poderia deixar de ser, o novo conceito de plano diretor também. (IPPU, VR, 2006).

O primeiro passo na elaboração do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda se deu com a instalação do Conselho Gestor, órgão formado por representantes da sociedade civil e do executivo por meio de um decreto municipal.

Em sequência, aconteceu o Fórum de Diagnóstico, em julho de 2006, na Associação dos Aposentados de Volta Redonda. Estiveram presentes 155 pessoas, com o objetivo de executar as plenárias para leitura da cidade. Apresentaram-se, também, diversos segmentos da sociedade de Volta Redonda e da Prefeitura, totalizando 9 (nove) reuniões plenárias.

Os pontos negativos e positivos da cidade foram apontados nessas reuniões, enfatizando o que deveria ser melhorado ou preservado, respeitando as orientações do Estatuto da Cidade, incluindo seus instrumentos.

Essa leitura permitiu que os participantes apontassem caminhos para o desenvolvimento urbano, indicando os problemas enfrentados pelos cidadãos da cidade. Para além dos problemas, também indicaram os pontos positivos da cidade, entre os quais estavam: potencial de urbanização, infraestrutura, serviços públicos, áreas de lazer. Os pontos negativos apresentados foram a poluição dos rios e córregos, excesso de automóveis, falta de ciclovias, transportes coletivos e vazios urbanos.

Como resultado das proposições apresentadas pelos participantes nessas reuniões, teve a criação de eixos temáticos de trabalho como, por exemplo, habitação, saneamento ambiental, transportes públicos, infraestrutura, terras ociosas e desenvolvimento urbano.

Em agosto de 2006, no Clube dos Funcionários da CSN, aconteceu o Fórum de Pactuação das Propostas com total de 202 participantes. Os segmentos da sociedade civil se reuniram novamente para encaminhar os eixos que foram definidos no Fórum de Diagnóstico. Nessa fase, foram realizadas 9 (nove) plenárias em diferentes locais da cidade que tiveram como enfoques prioritários os seguintes temas: Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico, Trânsito e Transporte e Mobilidade, Saneamento Ambiental, Habitação e Uso do Solo e Terras Ociosas.

É possível verificar que, desde a discussão do primeiro Plano Diretor, pós-período democrático, o tema sobre as terras ociosas no município é colocado em pauta, indicando ser uma questão a ser amplamente debatida.

Os eixos temáticos apresentaram diversas propostas que seriam desenvolvidas no Fórum de Proposições, que foi um grande momento de trabalho participativo do Plano Diretor com diversos setores da sociedade. O resultado foi a criação de projetos de artigos de lei, elaborados pelas propostas da sociedade civil que chegou ao produto final, que é a minuta do projeto de lei que seria discutido no próximo passo, a Conferência da Cidade.

A Conferência da Cidade aconteceu na Câmara Municipal de Volta Redonda, em setembro de 2006, contando com 258 participantes. Foi um dia inteiro de trabalhos com os segmentos da sociedade civil organizada participantes das reuniões plenárias. Nesse dia, foi apresentada a minuta do projeto de lei do Plano Diretor, incluindo as propostas da equipe técnica e a do consultor, Jorge Wilhelm, graduado em Arquitetura em 1952 pela Mackenzie, ex-secretário municipal de São Paulo e um dos autores dos Planos Diretores de Curitiba e Joinville – Santa Catarina. Realizou-se, em pleito aberto, a aprovação do Plano Diretor de forma participativa, em pleno consenso, para que o Poder Executivo Municipal pudesse encaminhar ao Legislativo.

Ainda de acordo com o material, a Prefeitura Municipal de Volta Redonda e o IPPU adotaram como método de trabalho a maximização da participação da sociedade por meio de diversos debates e audiências públicas, obedecendo a orientação do Ministério das Cidades.

Os conceitos e diretrizes foram elaborados, abordando o tema da função social da propriedade imobiliária, além de indicar quais são os perímetros urbanos e áreas de expansão urbana. Como resultado das audiências, foi indicada a expansão da cidade para a região Sul, onde existiam espaços disponíveis e com topografia razoável.

No que tange às Políticas Setoriais, principalmente ao setor viário, o projeto dá importância à Via do Contorno e proximidades, criando uma área para apoio logístico de indústria, permitindo que, futuramente, possam ser instalados armazéns, depósitos e

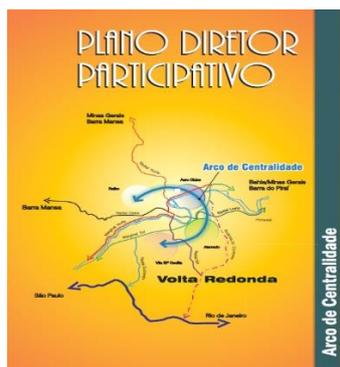
distribuidores. Para alcançar esse uso, o plano localiza as áreas, para a aplicação cautelosa do instrumento de preempção e para evitar que sejam dados outros fins diversos daqueles pretendidos pelo Plano.

Merece destaque também no Plano a região da Vila Santa Cecília, bairro projetado pelo arquiteto Attilio Correa Lima<sup>5</sup> na instalação da indústria. Essa região, de acordo com o plano, não deve ser verticalizada para evitar a inutilização de certas vias, abrindo exceções para a construção de prédios baixos. Para essa finalidade, o plano prevê a possibilidade de aplicar o instrumento da outorga onerosa, com o objetivo de aumentar o aproveitamento.

O Plano também indica uma nova área para incentivo, com caráter moderno e funcional, localizado no bairro Aero Clube, que totalizam 78,5 hectares. Relembra-se a menção a esse terreno no capítulo 1, que até o presente momento não teve a sua função social cumprida, apesar do projeto de criação de um novo centro comercial.

O novo Plano Diretor tinha como intenção, sobretudo, não se desligar do plano elaborado em 1976 (PEDI-VR), já abordado no item 1.6, e, como solução, traz a possibilidade da criação de um “Arco da Centralidade” expresso no art. 24. Esse arco tinha como intenção ligar os espaços desocupados localizados à leste do bairro Aterrado até o Novo Centro, realizando uma continuidade entre os bairros Vila, Centro Velho e Centro Novo. Trata-se de um projeto futuro que só seria desenvolvido por meio de um consenso entre o proprietário (CSN) e a prefeitura. Esse projeto resultou em um estudo preliminar publicado como um anexo ao Plano Diretor Participativo.

**Figura 13:** Plano Diretor Participativo – Arco da Centralidade



Fonte: IPPU

<sup>5</sup> Attilio Corrêa Lima foi engenheiro-arquiteto, urbanista e paisagista brasileiro e seu projeto mais conhecido foi o plano urbanístico de Goiânia. Attilio graduou-se como engenheiro-arquiteto na Escola Nacional de Belas Artes (ENBA), no Rio de Janeiro, em 1925. Foi professor de planejamento urbano nessa mesma escola, a convite de Lúcio Costa, após se graduar urbanista em Paris no ano de 1930, pela Sorbonne no Instituto de Urbanismo da Universidade de Paris (IUUP), sendo o primeiro urbanista formado do Brasil. Fonte <https://curtamais.com.br/goiania/relembre-a-historia-de-attilio-correa-lima-criador-do-plano-urbanistico-de-goiania/>

Esse material atestou a situação urbana em 2006, remetendo ao projeto inicial de Atílio Corrêa:

O projeto original de Volta Redonda, elaborado por Atílio Correia Lima e seus associados, previa, ao lado da siderúrgica, uma vila para cerca de 20.000 habitantes. De 1941 a 2006 a cidade cresceu para os atuais cerca de 240.000 habitantes. Além da população e da ocupação territorial, mudou também a função urbana pois hoje, embora permaneça importante sua função industrial, Volta Redonda acabou assumindo a função de pólo regional de serviços. (Wilheim, 2006).

Nos estudos preliminares, também se enfatizou o processo de urbanização para o lado esquerdo do Rio Paraíba do Sul, ou seja, o lado norte, revelando a origem em decorrência de posse de glebas e urbanização com esforços das lideranças sindicais e religiosas, conforme abordado no capítulo 2. Nessa área, foi indicada a ausência de vetores de expansão em razão da conquista ter sido concluída em momentos diferentes. A característica das regiões leste e norte é a predominância de bairros com caráter operários e de classe média modesta, com mistura de habitações, oficinas e comércios.

As entrevistas e reuniões realizadas ao longo do estudo preliminar surpreenderam o consultor quanto à satisfação e orgulho que os participantes demonstraram, sobretudo, o espírito cívico influenciado pela consciência política dos habitantes.

Ousamos interpretar tais manifestações da seguinte maneira: a formação operária da população e vitórias classistas alcançadas no passado, seja no campo habitacional, seja no reivindicatório geraram uma consciência política, um espírito cívico. Este se mantém apesar da chegada de novos habitantes dos municípios vizinhos. (Wilheim, 2006).

Destaca-se as indicações dos grupos temáticos, para constar no plano diretor participativo em 2006, buscando comparar com as questões levantadas no posterior processo de revisão, que ainda está sem conclusão.

O grupo de diretrizes gerais propôs o estabelecimento das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, além de garantir alguma medida para o preenchimento e uso dos espaços que permanecem vazios dentro da atual trama urbana.

No grupo de macrozoneamento, mencionou-se a proposição para que o plano determinasse dentro do prazo de três anos, para que os proprietários de glebas não ocupadas elaborassem seus projetos de ocupação e os submetessem à apreciação da Prefeitura.

Já no grupo de instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, propôs-se que toda gleba ou lote, com mais de 5.000m<sup>2</sup>, previsse uma ocupação de usos mistos. E no grupo de habitação e regularização fundiária, indicou-se que o Plano deveria determinar um destino

para as glebas e lotes hoje sem uso, e que a ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) seja indicadas em áreas em que seja necessário proceder com a regularização fundiária.

Aponta-se, ainda, a menção ao prédio do antigo escritório central de propriedade da CSN que, há época, já estava sem função social. De acordo com o consultor, seria possível destiná-lo à sede de cursos superiores universitários, a centros de pesquisas, ou a um grande hospital mediante adaptações. É possível verificar que, há anos, a cidade discute possíveis formas de dar uma finalidade social ao imóvel inutilizado da CSN, entretanto, sem vias de resolução até o presente momento.

No que tange aos lotes e glebas não ocupados, indica-se a possibilidade de utilizar o instrumento do imposto territorial progressivo e a construção compulsória, entretanto, o consultor alega que deve ser utilizada com cautela. Nas audiências, os participantes propuseram como solução a oferta do prazo de 3 anos, para que os proprietários projetem e proponham como pretendem parcelar suas terras e, a partir disso, passar para uma análise da Prefeitura, para acelerar sua implantação.

Entende-se o receio da população, em princípio, da previsão do instrumento urbanístico do IPTU progressivo, tendo em vista o pouco tempo de vigência da nova política urbana nacional com a publicação do Estatuto da Cidade. Entretanto, a atual conjuntura que já se demonstrava na época indicava a necessidade da previsão na legislação urbanística de mecanismos, para alcançar a solução a respeito das terras inutilizadas presentes em vasto território da cidade.

Enfatiza-se, ainda, a menção que a realização das obras do projeto do Arco das Centralidades poderia ser objeto de uma negociação e parceria com a CSN, proprietária do terreno. Entretanto, era conhecido que a CSN tinha outras intenções com terreno como, por exemplo, utilizar como uma unidade industrial. Ocorre que essa instalação não seria indicada para aquele zoneamento, ou poderia ser realizada em outra localidade.

A proposta do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda foi encaminhada no dia 17 de setembro de 2006, porém, somente em 06 de agosto de 2008, a Lei 4.441/2008 foi publicada. Percebe-se um grande lapso temporal entre a apresentação do projeto e a sua publicação de 2 anos, o que evidencia uma continuidade da discussão política na Câmara dos Vereadores. Os vereadores rejeitaram o plano apresentando 130 emendas, sendo que uma delas acrescentou a possibilidade da Câmara ou Prefeito alterar a lei quando entenderem por necessário.

### **2.5.1 Os instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor Municipal Participativo de Volta Redonda**

O título VI, denominado “Dos Mecanismos Urbanísticos”, traz a previsão dos Instrumentos Urbanísticos no Plano Diretor Participativo de Volta Redonda. O art. 85 traz a previsão de que o Poder Executivo Municipal, na forma da lei, poderá exigir o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Segundo o texto da lei no art. 86, §1º, é considerado solo urbano não edificado terrenos ou glebas de um mesmo proprietário, com área igual ou superior a 300m<sup>2</sup>, onde o coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual a zero.

Entende-se por imóvel inutilizado todo tipo de edificação em que não estejam sendo desenvolvidas, há mais de 5 (cinco) anos, atividades e usos regulares em, no mínimo, 20% de sua área construída, ressalvados os casos em que a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel. Considera-se, também, imóvel não utilizado qualquer tipo de construção de edificação que esteja paralisada há mais de 2 anos, ressalvados os casos em que a paralisação decorra de ação judicial ou resultante de pendências incidentes sobre o imóvel.

A seção II traz a previsão do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo que afirma, nos casos de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos anteriormente, que o município aplicará alíquotas progressivas ao IPTU, majoradas anualmente pelo prazo de 5 anos consecutivos, até que o proprietário cumpra, conforme o caso, com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar.

Entretanto, o art. 90 traz a indicação de que lei específica estabelecerá a gradação anual das alíquotas progressivas e a forma de aplicação desse instituto. Ou seja, apesar da previsão legislativa desse instrumento urbanístico necessário para a cidade de Volta Redonda, a sua forma de aplicação seria estabelecida por lei específica, trazendo uma condicionante para a sua utilização imediata.

Além do IPTU progressivo no tempo, o plano diretor participativo trouxe a previsão do instituto da Desapropriação, com pagamento em títulos nos casos em que, decorrido o prazo previsto para que seja dada a finalidade ao imóvel sem o devido cumprimento, o

município poderá promover a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. Os imóveis desapropriados serão utilizados exclusivamente para a construção de habitação de interesse social ou equipamentos urbanos, sendo que a utilização poderá ser efetivada diretamente pelo Executivo Municipal, por meio de alienação ou concessão a terceiros mediante prévia licitação. As áreas desapropriadas deverão ser transformadas em ZEIS, além do município poder promover o aproveitamento do imóvel, direta ou indiretamente, mediante concessão ou outra forma de contratação.

Pela breve análise desses dispositivos em destaque, é possível perceber que o Plano Diretor Participativo de Volta Redonda traz a previsão necessária para se combater com a inutilização de diversos imóveis e lotes presentes na cidade, onde sua grande maioria pertence à CSN. Ou seja, há 16 anos, a cidade já discutia sobre a questão, encadeando como solução a previsão legislativa no Plano Diretor Participativo. Ocorre que, a condicionante para a implementação dos institutos nos casos conhecidos, assim sendo a lei específica, dificultou e ainda dificulta que a política urbana seja eficiente na cidade em razão da sua inexistência.

## **2.6 Processo de revisão iniciado em 2016/2017**

De acordo com o Estatuto da Cidade, o plano diretor precisa ser revisado a cada 10 anos de sua publicação, a fim de que novas demandas da sociedade possam estar alinhadas com o projeto de desenvolvimento urbano.

Em Volta Redonda, após a publicação da Lei 4.441/2008, as leis específicas que deveriam ter sido elaboradas e votadas pela Câmara Municipal, para regulamentar os instrumentos urbanísticos, não foram desenvolvidas.

Após as eleições municipais para a prefeitura em 2016, Samuca Silva (PV) foi eleito e assumiu o Poder Executivo, após uma sequência de mandatos do ex-prefeito Neto (PP). Portanto, ficou a cargo da nova conjuntura da administração pública municipal encaminhar a proposta da revisão do Plano Diretor de Volta Redonda que constava no plano de governo.

Todas as etapas e materiais que, a seguir, são facilmente encontrados no *site* do IPPU-VR, o que facilitou a pesquisa nesse ponto. Retratar o processo de revisão e os avanços da proposta é de fundamental importância, para compreender a atual situação da cidade, bem como construir uma análise crítica, que é o objetivo deste trabalho.

O processo de revisão do Plano Diretor começou com a apresentação no Conselho de Desenvolvimento Urbano, realizada em 23/08/2017, da qual foi exposta a proposta metodológica. As etapas gerais consistiam em realizar, em 2017, a revisão da legislação e

macrozoneamento, incluindo a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Edificações, Lei de Parcelamento do Solo e a Lei de alteração do Macrozoneamento. Em segundo momento, em 2018, proceder com a revisão do plano diretor e as leis de instrumento da política urbana. A metodologia proposta seria a formação de núcleos gestores de trabalhos e a do comitê técnico, que seria a equipe a executar as atividades e lidaria com a produção técnica e administrativa. A elaboração seria realizada em 04 etapas: etapa preliminar (estruturação e mobilização), leitura da realidade (situação atual da legislação), formulação de propostas e elaboração de projetos de lei.

**Figura 14:** Logo do projeto de revisão do Plano Diretor Participativo



Fonte: IPPU

No dia 11/10/2017, ocorreu a 1ª audiência pública para apresentação geral do processo de revisão do plano e da proposta metodológica, marcando o início do processo. Os motivos para realizarem a revisão, para além da obrigação legislativa, consistiam na existência de um plano defasado e em uma legislação urbanística em vigor desde 1976 (vide PEDI-VR), trazendo diversos prejuízos para o desenvolvimento urbano para a cidade. Por ser muito antiga, a legislação urbanística de Volta Redonda era semelhante a uma “teia de remendos”, gerando uma desordem na realidade da cidade que tem que lidar com diversos problemas.

A primeira etapa, portanto, seria a elaboração da legislação urbanística inexistente e, em sequência, iniciar-se-iam as atividades para a revisão do plano diretor. Essas leis seriam utilizadas no dia a dia, principalmente na aprovação de projetos, expedição de alvarás, licenças de edificações, empreendimentos, loteamentos, condomínios. Tal previsão traria as possibilidades concretas do que é possível construir dentro do município de Volta Redonda.

A revisão do macrozoneamento no município permitiria estabelecer diretrizes espaciais para uso e ocupação do solo, organizando melhor as áreas urbanas, de expansão urbana, zonas de preservação e áreas rurais.

As atividades seriam desenvolvidas utilizando diversos mecanismos, principalmente o Núcleo Gestor dos Trabalhos, o Comitê Técnico e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. O núcleo gestor dos trabalhos era composto por representantes de vários segmentos, poder público e sociedade civil, com a função de acompanhar o processo e resguardar a participação social nas etapas representados pelos seguintes: IPPU, SEPLAG, SMF, SMI, STMU, COMPEC, SMTDE, SMMA e Câmara Municipal, representantes do poder público, FAN, AEVR, ACIAP, CMDU, CRECI, SINDUSCON e SENGE. O comitê técnico tinha a função de realizar estudos, coletas de dados, produção documental, análises e comunicações, lidando com a produção técnica do dia a dia, e seria indicado dentro da equipe do IPPU.

A 2ª audiência pública aconteceu em 24 de fevereiro de 2018, apresentando um resumo dos trabalhos desenvolvidos entre o período de setembro de 2017 a janeiro de 2018. A leitura técnica foi realizada pelo comitê técnico, além de profissionais da área, representantes da sociedade civil, entidades de classe, professores universitários e cidadãos. Nesse tempo, foram realizadas 5 oficinas (entre novembro a dezembro de 2017), nas quais discutiram sobre os seguintes temas: macrozoneamento, lei de uso e ocupação do solo, lei de edificações e lei de parcelamento do solo.

A leitura técnica sobre zoneamento apresentou algumas conclusões gerais, construídas nas atividades realizadas no auditório da UGB (Universidade Geraldo di Biasi) e em 3 salas de aulas entre o período de 22 e 29 de novembro de 2017, com presença de 60 e 45 participantes, respectivamente, discutindo os setores Norte e Sul. Destaca-se a menção à indicação de realizar o levantamento dos grandes lotes/glebas vagos na cidade, para se planejar o desenvolvimento urbano futuro.

A leitura comunitária sobre a lei de edificações ocorreu em 06 de dezembro de 2017, com 62 participantes, no auditório da UGB (Universidade Geraldo di Biasi), e a leitura comunitária sobre a lei de parcelamento do solo foi realizada no dia 18 de dezembro de 2017, com 44 participantes, sendo que ambas apresentaram as conclusões resultantes das discussões nesta audiência pública.

A 3ª audiência pública inaugurou a etapa 2 da proposta metodológica, na qual se iniciou a revisão do plano diretor. A leitura técnica do plano atual identificou que a legislação tem uma visão muito genérica da cidade, sem referir a características marcantes de Volta Redonda como, por exemplo, o rio Paraíba do Sul, o traçado da vila operária, a existência da

CSN e o excepcional sítio, no qual a cidade foi instalada e os limites físicos que a dividem foram construídos.

A respeito do rio Paraíba do Sul, o antigo plano menciona, superficialmente, o rio, mas não fala em políticas que o valorizam. Fala em preservar, mas não diz como e pouco se refere aos córregos e ribeirões que existem ao longo da cidade e que desembocam no rio que tem um papel muito importante na cidade.

Ressalta-se a menção de que o plano ignora a existência da CSN, apesar de sua grande importância, deixando de considerar que a cidade foi construída para ser uma cidade industrial, e que as instalações da siderúrgica ocupam o principal centro da cidade, além de ser proprietária de diversos imóveis e terras ao longo da cidade. Isso demonstra que a posição da CSN ainda continua sendo um dos focos de discussão quando se trata de desenvolvimento urbano em Volta Redonda.

Também, , no texto da lei, observaram-se muitos itens desnecessários para uma lei local, reproduzidos de matérias constitucionais, tirando espaços para aspectos mais específicos da cidade. Apesar da menção ao Arco das Centralidades, não refere a centralidades secundárias e nem ao expressivo vetor de expansão ao Sul da cidade promovido pelo PEDI em 1976. Não foram delimitadas estratégias para promover o Arco das Centralidades e nem há menção expressa sobre a priorização do desenvolvimento urbano em qualquer região da cidade.

Reconheceram, ainda, que todo o plano possui conteúdo genérico, com poucas menções específicas para as características locais da cidade. Houve, ainda, a previsão de instrumentos da política urbana, mas sem regulamentação por meio de leis específicas, impedindo a sua aplicação e a de políticas setoriais.

Foram apresentados também os resultados das pesquisas realizadas em oficinas que ocorreram em diversos bairros da cidade, onde os participantes puderam responder a algumas questões sobre a situação atual, especificando pontos positivos e negativos.

**Figura 15:** Cronograma de oficinas nos bairros e resultado da pesquisa realizada



Fonte: IPPU

O resultado da pesquisa demonstra que, dentre os principais pontos negativos apontados pelos entrevistados, constam a CSN, legislação desatualizada e propriedade sem função social, evidenciando, portanto, como um dos grandes problemas na cidade.

Apesar disso, o Poder Executivo firmou um diálogo com representantes da CSN. De acordo com reportagem publicada no jornal Diário do Vale, o encontro aconteceu na última reunião antes da apresentação final da proposta de revisão do plano diretor.

A última reunião para a Revisão do Plano Diretor Participativo 2018 aconteceu na tarde desta quarta-feira, dia 12, no auditório da Prefeitura de Volta Redonda. Estiveram presentes o prefeito Samuca Silva, o CMDU (Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano), o presidente do IPPU (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano), Márcio Lins, e representantes da CSN. Na ocasião, arquitetos contratados pela empresa apresentaram os projetos para a ocupação das áreas da CSN nos bairros do Aero Clube e Aterrado, numa integração entre os novos e os antigos bairros. Ele citou outras conquistas importantes. “A CSN entregou os projetos preliminares de aproveitamento urbano das áreas do Aterrado e Aero Clube, o que deveria ter sido feito em em 2008, mas não foi cobrada. A empresa, graças a iniciativa, ao diálogo amigável aberto pelo prefeito Samuca, ela vem resgatar uma dívida com a cidade, com projetos modernos. São conquistas interessantes”, (Diário do Vale, 2018).

A 5ª audiência pública sobre a revisão do plano diretor participativo de Volta Redonda marcou o encerramento dos trabalhos. A reportagem, também publicada no Jornal Diário do Vale, com título “Revisão do plano diretor participativo inclui novos bairros e polo metalmeccânico siderúrgico”, expõe que:

A 5ª audiência pública de Revisão do Plano Diretor Participativo 2018 foi realizada pela prefeitura de Volta Redonda nesta terça-feira, dia 18, no auditório do Centro Universitário Geraldo Di Biase. O evento marcou o encerramento de um ano e meio de trabalho das equipes do IPPU (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano) e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). Novos bairros e áreas urbanas de expansão foram incluídas na Revisão do Plano. Segundo o presidente do

IPPU, Márcio Lins, a revisão feita no Plano Diretor de 2008, que por lei teria que ser atualizado 10 anos depois, está concluída: A próxima etapa é a aprovação pelo Poder Legislativo. *“Tendo a aprovação dos conselheiros do CMDU, o projeto de Lei que será entregue ao prefeito Samuca Silva e será encaminhado aos vereadores com uma mensagem do executivo, está consolidado. Os novos bairros herdados da cidade de Pirai e que são de Volta Redonda, a área do Roma, a Rodovia do Contorno e suas áreas, a Rodovia dos Metalúrgicos, o futuro polo metal mecânico siderúrgico, as áreas da CSN nos bairros Aterrado e Aero Clube, estão no novo Plano Diretor”*, informou Lins. (Jornal Diário do Vale, 2018).

Após 1 ano e meio de discussões e debates, o projeto de revisão do plano diretor participativo foi concluído e encaminhado para a Câmara Legislativa em dezembro de 2018.

O Plano Diretor foi concluído pelo IPPU em dezembro de 2018, após 1 ano e meio de trabalho, que contou com a participação das secretarias e autarquias municipais, entidades de classe, profissionais e representantes da sociedade civil organizada em mais de 50 eventos públicos, destes, 4 sendo Audiências Públicas, 23 Oficinas de Capacitação nos Bairros e 26 Oficinas de Propostas. Todo o processo de revisão do plano foi acompanhado pelo Ministério Público, tendo cumprido todo o rito previsto no Estatuto das Cidades, com participação da população que compareceu às oficinas e audiências à noite e aos sábados, e ainda através do Núcleo Gestor e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, grupos com ampla representação social, que acompanharam todo o trabalho, fiscalizando e contribuindo. (IPPU, 2018).

Infelizmente, o envio da proposta de revisão do plano diretor apenas marcou uma nova etapa de intensa discussão que continuaria na Câmara dos Vereadores de Volta Redonda.

A eleições municipais de 2020 para a prefeitura municipal causaram um novo momento para a cidade, principalmente para a proposta da revisão do plano diretor. O então prefeito Samuca Silva (PV) perde e não garante a sua reeleição, e volta o poder a Antônio Francisco Netto (PMDB), para seu 3º mandato. Além disso, o cenário da pandemia do Corona Vírus e o isolamento social impedem que sejam retomadas as discussões presenciais, sobretudo a participação popular nas votações e discussões da Câmara Municipal.

Somente em 2021, após o envio da mensagem nº 12/2021 do prefeito, a comissão na Câmara Municipal de Volta Redonda, que era composta por parlamentares, membros da sociedade civil e entidades de classes se reuniu no dia 18 de agosto daquele ano.

#### MENSAGEM Nº 012/2021

Senhor Presidente. Temos a honra de submeter à elevada consideração de V.Exas., o Projeto de Lei anexo, que tem como objetivo revisar a Lei Municipal nº 4.441, que trata do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda.

O presente Projeto de Lei incorpora as demandas da população, coletadas através da realização de mais de 20 (vinte) oficinas de participação social – exclusivamente desenvolvidas para a revisão do Plano Diretor, na qual nosso corpo técnico apresentou o tema, o Plano Diretor e os Instrumentos da Política Urbana, sua importância e o porque revisar, anotando e registrando ao fim, todas as impressões presentes, referentes as suas localidades e sobre este Município de forma a subsidiar o trabalho técnico dos profissionais envolvidos na tarefa.

Diante disso, os trabalhos iniciados em 2017, pela revisão da Legislação Urbanística, em particular as Leis de Uso e Ocupação do Solo, de Parcelamento do

Solo e da Lei de Edificações, também foram incorporadas ao repertório de pontos a corrigir e considerar, para a revisão do Plano Diretor, totalizando aproximadamente 50 (cinquenta) oficinas no total, sendo que todos os materiais produzidos, como fotos vídeos e documentos estão disponíveis no site de revisão do Plano Diretor, [www.Plano\\_diretor.ippuvr.com.br](http://www.Plano_diretor.ippuvr.com.br).

Todos os trâmites legais pertinentes à elaboração do instrumento foram atendidos, e anexamos a esta Mensagem, a minuta do Projeto de Lei, lembrando que quaisquer informações adicionais, incluindo a gravação da reunião de aprovação do Projeto de Lei pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, bem como da última audiência pública estão disponíveis em endereço digital informado.

MENSAGEM Nº 012/2021

Na certeza de que podemos contar com o espírito de devoção aos interesses de nossa cidade que estimulam a todos os representantes dessa Casa para aprovação do Presente Projeto de Lei, aproveitamos para renovar nossos protestos de estima e consideração. Atenciosamente

Antonio Francisco Neto

Prefeito Municipal

De acordo com reportagem veiculada no jornal O Dia, o vereador Rodrigo Furtado (PSC), então presidente da comissão, declarou:

Há muitos detalhes ainda para serem discutidos, partimos da mensagem do prefeito, mas também estamos estudando as mudanças apresentadas ainda pelo ex-prefeito Samuca Silva. Embora mude o governo, as ideias, quando são boas, ficam. Para, além disso, ainda tem outros pontos a serem revistos como a questão da macrozona, as legislações complementares que virão após a revisão do plano diretor, a questão da ocupação do solo e a preocupação com o desenvolvimento sustentável e o uso da propriedade privada que deve atender a função social (Vereador Rodrigo Furtado, 2021).

Estiveram presentes no debate: o presidente do IPPU-VR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda); Abimailton Pratti da Silva, o arquiteto e ex-secretário de Planejamento Urbano do governo Rodrigo Drable, de Barra Mansa; Ronaldo Alves, que participou da primeira revisão proposta pela Câmara na legislatura passada; a arquiteta Lara Jane; o procurador aposentado Antônio Carlos; os vereadores Jorginho Fuede (PTB), Paulo Conrado (PSD), Renan Cury (SOLIDARIEDADE), Paulinho AP (DEM) e Vampirinho (MDB).

Para a retomada das discussões da revisão do Plano Diretor Participativo, foi convocada uma audiência pública com a seguinte mensagem:

A Câmara Municipal de Volta Redonda convida V.S<sup>a</sup>. para Audiência Pública em atendimento ao Requerimento de autoria do Vereador Walmir Vitor, com a finalidade de discutir o Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Volta Redonda 2021, a realizar-se no dia 26 de outubro do corrente ano, às 19h no Plenário desta Casa, à Av. Lucas Evangelista, 511, Aterrado - Volta Redonda/RJ.

**Figura 16:** Convite para audiência pública sobre Plano Diretor Municipal



Fonte: IPPU

Houve uma grande mobilização dos movimentos sociais, convocando diversas pessoas para comparecerem nessa audiência pública, conforme os encartes que circularam nos grupos de *WhatsApp* há época. Entre os movimentos sociais, estava o Movimento Cadeira 22, na Câmara Municipal de Volta Redonda, e o Movimentos Sociais de Luta por moradia digna.

É possível verificar nos encartes que o grande objeto de reivindicação dos movimentos sociais era a regulamentação do instrumento do IPTU progressivo no tempo que, apesar de previsto no plano diretor participativo de 2008, não constava na criação da lei específica no projeto de revisão.

**Figura 17:** Encarte dos movimentos sociais chamando população para a audiência pública

**MOVIMENTO CADEIRA 22 NA CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA**  
SETEMBRO DE 2021

**PLANO DIRETOR - IPTU PROGRESSIVO**

No início do ano de 2006, os movimentos populares de Volta Redonda pressionaram o Prefeito Gothardo para que fosse elaborado o Plano Diretor. O Plano Diretor de Volta Redonda foi elaborado e enviado para a Câmara Municipal em 2006. Porém, a Câmara Municipal só aprovou o Plano Diretor em 2008, após muita pressão da sociedade civil organizada, mas vários itens ficaram para ser regulamentados posteriormente, dentre eles, o IPTU PROGRESSIVO. O IPTU PROGRESSIVO deveria ser regulamentado dentro de 90 dias após a publicação do Plano Diretor. O Prefeito Samuca, após recomendação do Dr. Júlio Araújo, iniciou a revisão do Plano Diretor, porém, ainda o IPTU PROGRESSIVO não foi regulamentado. O IPTU Progressivo no Tempo consiste no aumento a cada ano da alíquota, chegando ao valor máximo de 15% do valor venal do imóvel e, depois de cinco anos a perda da propriedade dos proprietários de imóveis vazios ou subutilizados que não atenderem às notificações da Prefeitura para parcelamento, edificação ou utilização compulsórias. Lembrando que o IPTU Progressivo no Tempo tem por finalidade desestimular os proprietários a manter seus imóveis fechados, ou subutilizados. Atualmente, o Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento de Volta Redonda encontra-se na Comissão Especial Legislativa para Revisão do Plano Diretor, composta pelos vereadores RODRIGO FURTADO, FÁBIO BUCHECHA, LUCIANO MINEIRINHO e TEMPONI.

**Vejam o absurdo que consta sobre o IPTU Progressivo no Tempo na Revisão do Plano Diretor VR:**

**IPTU PROGRESSIVO SOMENTE EM ÁREAS CENTRAIS CONSIDERADAS DO INTERESSE DO DESENVOLVIMENTO E REVITALIZAÇÃO URBANA E SOMENTE APLICÁVEL QUANDO A ECONOMIA DO PAÍS ESTIVER CRESCENDO NUMA TAXA ACIMA DE 3% AO ANO.**

**JUNTOS NA DEFESA DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO DA PROPRIEDADE EM VOLTA REDONDA JÁ!**

**AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE O PLANO DIRETOR CONTRA O RETROCESSO DE 20 ANOS**

**O atual Plano Diretor:**

1. Inviabiliza as políticas habitacionais;
2. Defende grandes propriedades sem função social;
3. Pouco discute sobre o apoio do poder público na estruturação de rede de água, esgoto e energia nas posses e ocupações.

**26/10 19h**  
Câmara de Vereadores  
Av. Lucas Evangelista, 511.  
Aterrado

OS MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA POR MORADIA DIGNA CHAMAM TODA POPULAÇÃO DE VOLTA REDONDA

Fonte: Acervo pessoal

Estive presente na audiência e pude constatar a grande diversidade de membros dos movimentos sociais de Volta Redonda, incluindo moradores das ocupações. No total, compareceram em torno de 150 pessoas e após três horas de debate.

O presidente da mesa, o vereador Walmir Vitor (PT), listou as propostas do plenário, nas quais constava o requerimento pela não continuidade da 2ª votação do Projeto de Lei da revisão do plano diretor, sem antes abrir a oportunidade para que a sociedade pudesse apresentar proposições, bem como a criação de uma comissão popular, com diálogo direto com a Câmara para realização de futuras audiências públicas para participação popular.

**Figura 18:** Foto da composição da mesa na audiência Pública na Câmara Municipal de Volta Redonda



Fonte: Jornal O Dia

Após a realização da audiência pública e toda a mobilização efetiva dos movimentos sociais que estiveram presentes como, por exemplo, o Movimento Cadeira 22, Movimento Ética na Política (MEP) e as ocupações Dom Waldyr e Parque Independência, na audiência pública, o então prefeito Antônio Francisco Neto (PSD) solicitou o retorno do projeto de lei da revisão do plano diretor ao Executivo, em uma tentativa de “esfriar” os ânimos da população que estava engajada com as proposições apresentadas.

E assim se manteve até 2023, quando o prefeito Neto (PSD) encaminhou nova mensagem nº 56/2023 para a Câmara Municipal, para colocar em pauta a votação do projeto de lei de revisão do plano diretor participativo de Volta Redonda.

MENSAGEM Nº 056/2023

Senhor Presidente:

Temos a honra de reenviar e submeter à elevada consideração de V.Exas., o Projeto de Lei anexo, que tem como objetivo revisar a Lei Municipal nº 4.441, que trata do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda-PDPDU/VR.

O presente Projeto de Lei incorpora as demandas da população, coletadas através da realização de mais de 20 (vinte) oficinas de participação social – exclusivamente desenvolvidas para a revisão do Plano Diretor, na qual nosso corpo técnico apresentou o tema, o Plano Diretor e os Instrumentos da Política Urbana, sua importância e o porque revisar, anotando e registrando ao fim, todas as impressões presentes, referentes as suas localidades e sobre este Município de forma a subsidiar o trabalho técnico dos profissionais envolvidos na tarefa.

Diante disso, os trabalhos iniciados em 2017, pela revisão da Legislação Urbanística, em particular as Leis de Uso e Ocupação do Solo, de Parcelamento do Solo e da Lei de Edificações, também foram incorporadas ao repertório de pontos a corrigir e considerar, para a revisão do Plano Diretor, totalizando aproximadamente 50 (cinquenta) oficinas no total, sendo que todos os materiais produzidos, como fotos vídeos e documentos estão disponíveis no site de revisão do Plano Diretor, [www.Plano\\_diretor.ippuvr.com.br](http://www.Plano_diretor.ippuvr.com.br).

Todos os trâmites legais pertinentes à elaboração do instrumento foram atendidos, e anexamos a esta Mensagem, a minuta do Projeto de Lei, lembrando que quaisquer informações adicionais, incluindo a gravação da reunião de aprovação do Projeto de Lei pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, bem como da última audiência pública estão disponíveis em endereço digital informado.

Após a devolução do Projeto de Lei, capeado pela Mensagem 012/2021, que tem por missão a aprovação do PDPDU/VR, foram realizadas revisões e atualização apenas nos mapas constantes dos Anexos I a VIII, mantendo as demais informações oriundas da participação popular.

#### MENSAGEM N° 056/23

Na certeza de que podemos contar com o espírito de devoção aos interesses de nossa cidade que estimulam a todos os representantes dessa Casa para aprovação do Presente Projeto de Lei, aproveitamos para renovar nossos protestos de estima e consideração.

Atenciosamente

Antonio Francisco Neto - Prefeito Municipal

Em razão dessa mensagem, os vereadores puderam encaminhar emendas ao projeto de lei para serem discutidas em plenário. O vereador Raone Ferreira (PSB) apresentou duas emendas modificativas ao projeto de lei capeado pela mensagem n° 56/2023 que constava com o seguinte texto:

Emenda aditiva n° 01 - Altera o art. 60 do Projeto de Lei capeado pela mensagem 56/2023, de acordo com o §4° do Art. 117 R.I. desta Casa Legislativa, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 60 – Altera o caput do art. 126 da Lei 4.441/2008, o qual passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 126 – Para as diretrizes de política de uso e ocupação do solo estabelecidas neste Plano alcancem seus objetivos, serão ajustados anualmente os mecanismos de avaliação dos imóveis da cidade, de modo a estimular o cumprimento de função social das propriedades urbanas e promover maior equidade tributária e justiça fiscal na cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU.

Justificativa – A emenda tem por objetivo adotar uma periodicidade específica – anual, no caso – no que tange à adoção de métricas justas de cobranças de IPTU no município, com vistas a não permitir que o fato de mudar para “periodicamente”, como proposto pela mensagem, abra margem que se adote períodos de tempo maiores do que o já previsto.

Emenda aditiva nº 02 - Altera o parágrafo único, passando a ser §1º e acrescenta o §2º do artigo 126 da Lei 4.441/08, o qual passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 126 – (...)

§1º Os ajustes tratados no caput deste artigo serão realizados através da implantação, pelo Executivo Municipal, de um sistema municipal de cadastro imobiliário georreferenciado que permita o monitoramento de indicadores de gestão urbanística e imobiliária da cidade.

§2º Deverá o Poder Executivo Municipal, no prazo de 180 dias, apresentar uma legislação complementar que verse sobre a adoção de alíquotas progressivas de Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU (IPTU Progressivo), em conformidade com a Constituição Federal e a Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, até que o proprietário cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel e/ou terreno, em conformidade com o Art. 170, III da Constituição Federal.

Justificativa – A emenda tem por objetivo a adoção do IPTU Progressivo no município de Volta Redonda, em conformidade com os ditames da Constituição Federal de 1988 e da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

Para a retomada das discussões, foi convocada uma nova audiência pública para o dia 13 de novembro de 2023. Destaca-se que recebi o convite via *e-mail*, no dia 10 de novembro, uma sexta-feira, sendo que a audiência ocorreria na segunda seguinte. Entendo que o curto espaço de tempo entre a convocação e a audiência pública prejudicou a mobilização social, já que na última audiência pública, em 2021, houve grande participação popular.

**Figura 19:** Convite para audiência pública para discutir Plano Diretor Municipal



Fonte: Acervo pessoal

A mesa da audiência pública estava composta pelo Presidente da Câmara Vereador Paulo Conrado (DC), Vereador Edson Quinto (PL), presidente do IPPU Abilmilton Pratti e Gerval de Almeida da secretária de mobilidade urbana.

**Figura 20:** Foto da composição da mesa da audiência pública na Câmara Municipal de Volta Redonda



Fonte: Acervo pessoal

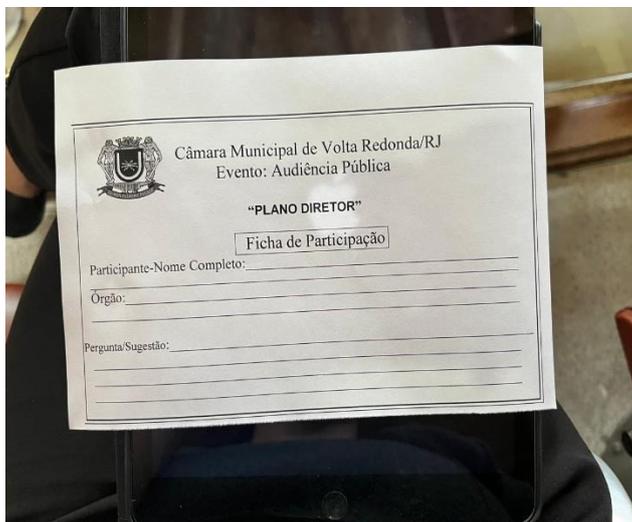
A justificativa para retorno do projeto de lei para o Executivo foi em razão da ausência de mapa da cidade. De acordo com o presidente do IPPU, Abimailton Pratti, os mapas estavam com erro e os anexos dos mapas não estavam corretos, por isso a falta e o arquivamento do projeto de lei. Em razão disso, o prefeito pediu para fazer a correção somente nesses anexos, devolvendo o projeto da mesma forma que estava arquivado e discutido pela população desde 2016. Reafirmou, mais uma vez, que era o mesmo projeto que estava sendo discutido pela população ao longo dos anos. Em relação aos instrumentos urbanísticos, alegou que precisava ser alterado, mas não antes do plano diretor, pois nele vai constar o prazo que a casa legislativa terá de votar as leis complementares. Reiterou que o objetivo era votar o plano ainda em 2023, pois existem empresas que querem se instalar, mas o zoneamento não permite em razão de que a cidade, há anos, tinha um retrato e hoje tem outro.

Paulo Conrado (DC), presidente da Câmara Municipal, em sua fala afirmou que a falta de discussão do plano diretor está embarreirando o desenvolvimento da cidade, além de que o Ministério Público está pressionando para que a discussão aconteça. Além disso, afirmou que enviaram convite da audiência pública para todos os setores que tenham interesse no tema.

Entretanto, observei que não estavam presentes nenhum dos representantes das ocupações ou movimento de luta pela moradia, entretanto, representantes da CSN do setor

jurídico imobiliário marcaram presença. Distribuíram uma “ficha de participação” para quem tivesse interesse colocar o nome e órgão representativo, bem como uma pergunta/sugestão.

**Figura 21:** Ficha de participação da audiência pública



A photograph of a white participation form held by a person. The form is titled 'Câmara Municipal de Volta Redonda/RJ' and 'Evento: Audiência Pública'. It is for the 'PLANO DIRETOR' and is labeled 'Ficha de Participação'. The form has three main sections: 'Participante-Nome Completo:' with a horizontal line, 'Órgão:' with a horizontal line, and 'Pergunta/Sugestão:' with three horizontal lines. A small coat of arms logo is visible in the top left corner of the form.

Fonte: Acervo pessoal

Destaco que o material do projeto de revisão do plano diretor não foi disponibilizado para os presentes na audiência pública de modo a facilitar o acesso e a discussão democrática. Eu consegui ter acesso ao material porque a equipe do vereador Raone Ferreira (PSB) enviou para o meu e-mail e consegui visualizar os mapas da cidade que estavam com erro e foram corrigidos. Fiquei surpreendida ao acessá-los, pois estavam com qualidade baixa e impossível de identificar as áreas, os nomes dos bairros e as limitações geográficas. Em razão disso, fiz uma fala solicitando a providência de mapas com qualidade suficiente, para que a população pudesse identificar os perímetros da cidade, principalmente em relação ao mapa dos mecanismos urbanísticos que trazem as áreas de preempção, áreas de especial interesse urbanístico, área de parcelamento compulsório e área de edificação e utilização compulsória.

**Figura 22:** Registro da minha fala durante a audiência pública



Fonte: Acervo pessoal

Por fim, o próximo passo, segundo o presidente da Câmara, seria ampliar o debate para toda a população com oportunidade de proposição de emendas antes que o projeto entre em votação.

No dia 30 de novembro de 2023, o Ministério Público, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Volta Redonda, encaminhou uma recomendação para a Câmara Municipal e Prefeitura de Volta Redonda. No documento enviado ao presidente da Câmara Municipal, Paulo Conrado, o Ministério Público solicitou a suspensão imediata do processo legislativo, incluindo a votação em plenário, do projeto de lei de revisão do plano diretor. A Promotoria também pediu a anulação da audiência pública realizada no dia 13 de novembro de 2023, bem como da votação ocorrida no dia 16 de novembro de 2023, e requer que o projeto seja devolvido ao Poder Executivo, para atualização do diagnóstico e adoção das medidas recomendadas pelo Ministério Público do Rio de Janeiro.

Além disso, nos pedidos direcionados ao prefeito de Volta Redonda, Antônio Francisco Neto, a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Volta Redonda requereu, entre outras medidas, a reativação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, com a nomeação de seus representantes no prazo de dez dias úteis; a capacitação dos membros do conselho dentro de 30 dias úteis e a criação, no prazo de 15 dias úteis e um link ou página na internet para divulgar todas as ações relacionadas ao plano diretor.

Diante dessa mobilização e pressão para dar continuidade à revisão do Plano Diretor, a Companhia Siderurgica Nacional, por meio de seus representantes, convidou o vice-presidente da Câmara Municipal, o vereador Rodrigo Furtado (PL) e o vereador Jorginho Fuede (PSDB) para visitar a sede da empresa em São Paulo no dia 5 de dezembro de 2023.

Nesse encontro, estavam presentes o Diretor Institucional da CSN, Luiz Paulo Barreto, e a Diretora de Sustentabilidade, Helena Guerra, além de gerentes das áreas ambiental e imobiliária. Nessa reunião, a Companhia Siderúrgica Nacional informou que o Escritório Central seria reativado, ganhando estacionamento para 350 a 400 veículos e um centro comercial e de serviços. O prédio passaria por um processo de modernização, mantendo as características arquitetônicas, fazendo o que é conhecido como “retrofit”. Já o grande terreno da CSN, no bairro Aero, Clube vai se tornar um novo bairro com duas avenidas – um enorme *boulevard* com prédios comerciais e residenciais no entorno. A ideia seria construir um bairro onde todas as necessidades e serviços estariam no local para os moradores.

O encontro foi amplamente divulgado nos jornais locais, nos quais os vereadores deram entrevistas, com um discurso positivo em relação ao projeto que foi apresentado pela siderúrgica.

Sobre a ideia do escritório sendo habitado com salas comerciais, aproveitando a área edificada, é de grande importância, acrescentando ainda que a construção do empreendimento do Aero Clube dará outra dinâmica ao crescimento da cidade. Repassarei aos vereadores as linhas gerais do que vimos. Aliás, acho que todos deveriam ouvir os detalhes do que nos foi apresentado. Tudo foi muito positivo. (Furtado, PL, 2023).

CSN e Volta Redonda devem crescer juntas. (Fuede, PSDB, 2023).

Ocorre que não foi a primeira nem a última vez que a CSN apresenta esse projeto de revitalização do prédio do escritório central e demais imóveis inutilizados por ela. De tempos em tempos, esse discurso retoma com único objetivo de apresentar promessas para a população acreditar que a empresa está preocupada com a cidade e que vai investir nela. Entretanto, não passam de promessas vazias e continuam não cumprindo com a função social de suas propriedades.

No dia 1º de fevereiro de 2024, aconteceu uma reunião com a Promotora de Justiça, Luana Cruz Cavalcanti de Albuquerque do MPRJ e representantes do IPPU, PGM e o vereador Raone Ferreira (PSB), para discutir o Plano Diretor. Ficou estabelecido que seria criado um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano provisório, com objetivo de organizar a conferência municipal das cidades onde serão eleitos os conselheiros de forma democrática e permanente, para dar continuidade na revisão do plano diretor de Volta Redonda.

Em 26 de fevereiro de 2024, por meio do decreto 18.627/2024, o prefeito constituiu, em caráter provisório, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para dar início à organização da Conferência Municipal das Cidades.

## **2.7 Conferência Municipal das Cidades em 2024 – Eleição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e a promessa do retorno das discussões para revisão do Plano Diretor Municipal de Volta Redonda**

Após a publicação do decreto, no dia 29 de fevereiro de 2024, aconteceu a Cerimônia de posse dos conselheiros do CMDU. A primeira reunião dos Conselheiros empossados aconteceu no dia 05 de março de 2024 e definiu a Comissão Organizadora para a Conferência Municipal das Cidades, composta pelos seguintes conselheiros: Gizely Mirian Gomes (SMMA), Nelson Neves Teixeira (SENGE), Dinaldo Santa Rosa (ACIAP), Zeomar Tessaro (STICCMMP), Luiz Antônio Lima Nevez Júnior (MOJUV), Catarina Maria G. N. Alvez (FURBAN), Carlos Alberto Soares de Araújo (COOPENEA), Laura Jane Lopes Barbosa (AEVR), Maria de Fátima Martins Passos (FAM), Abimailton Pratti da Silva (IPPU-VR), Sandra Cristina de Paiva Pinto (IPPU-VR), Victor Araújo Santos (IPPU-VR), Maria Conceição dos Santos (UPM) e Júlio Gil da Cunha (FAM). Ao total, foram cinco reuniões da comissão para preparação e organização da Conferência Municipal das Cidades em Volta Redonda.

Nos dias 24 e 25 de maio, aconteceu a 6ª Conferência Municipal das Cidades com o tema “Debater para transformar a cidade que você vive na cidade que você sonha viver” no auditório da UGB – Universidade Geraldo de Biasi. No primeiro dia, aconteceu a mesa de abertura composta por Adelaide Maria Afonso Máximo, Felipe Ramos Campana, Bruna Motta, Vereador Edson Quinto, Prefeito Antônio Francisco Neto, Deputado Estadual Munir Francisco, Eng. Abimailton Pratti, Arquiteta Andréia Auad, Dra. Yasmin Arbex Ribeiro.

No segundo dia, a Conferência teve início com o credenciamento dos delegados e participantes. Os delegados representavam diversos setores da sociedade civil, bem como do poder público municipal. A conferência iniciou com as palestras do arquiteto Lincoln Botelho da Cunha, do arquiteto Gerval de Almeida Júnior e de Ângela Fontes.

De acordo com o art. 6º do Regimento Interno da Conferência Municipal das Cidades, o objetivo é desenvolver a temática estabelecida: "Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social", dividida em três eixos: a) Articulação entre os principais setores urbanos e com o planejamento das políticas públicas; b) Gestão Estratégica e Financiamento e c) Grandes Temas Transversais: Sustentabilidade ambiental e emergências climáticas,

transformação digital e território e Segurança Pública e o enfrentamento do controle armado dos territórios populares.

No eixo 1, foram divididas as salas de debate com os seguintes temas: As Políticas de Habitação e Regularização Fundiária da PNDU, A Política de Saneamento Básico da PNDU e A Política de Mobilidade Urbana da PNDU.

No eixo 2, foram divididas as salas de debate com os seguintes temas: Gestão interfederativa, cooperação e consórcios, financiamento na PND: mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local; Controle Social e gestão democrática das cidades; A CIDADE QUE QUEREMOS: objetivo geral, diretrizes gerais da PNDU e Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).

No eixo 3, foram divididas as salas de debate com os seguintes temas: Sustentabilidade ambiental e emergências climáticas; Transformação digital e território; Segurança Pública e o enfrentamento do controle armado dos territórios populares.

Particpei do debate do eixo 1, na sala 1, onde pudemos apresentar propostas, para serem encaminhadas para a Conferência Estadual das Cidades, dentre as quais, a regulamentação da REURB no município, desburocratização do processo de aprovação de projetos e obras, aprovação do plano diretor e suas leis complementares e o fortalecimento de políticas de fiscalização imobiliária.

**Figura 23:** Registro do grupo que participou da discussão sobre as políticas de Habitação e Regularização Fundiária da PNDU composto por diversos profissionais da área da engenharia e arquitetura, líder da ocupação Parque Independência, representante da ocupação 9 de novembro, entre outros.



Fonte: Acervo pessoal

Após a etapa de discussão dentro das salas de debate, os participantes se encaminharam novamente para o auditório, a fim de votar as propostas de cada eixo.

Aproveitei esse momento e conversei com Márcia Aparecida Lobão, do Movimento Cadeira 22 – movimento em prol da voz das mulheres e da população vulnerável, criado nesse último mandato, na Câmara Municipal de Volta Redonda –, tendo em vista que não há nenhuma mulher ocupando a cadeira no legislativo municipal, com vistas a expectativas sobre o futuro da cidade após a Conferência Municipal das Cidades:

A conferência estar acontecendo hoje é por causa do nosso movimento, ficamos direto na Câmara cobrando o Plano Diretor, especialmente a questão do IPTU progressivo, que lá na Câmara eles queriam mudar para favorecer os empresários, e também por causa da função social da terra, da questão dos posseiros, pois aqui em Volta Redonda não está sendo contemplado a questão do zoneamento de interesse social. Estamos muito preocupados com a questão do meio ambiente. Quando você foi lá no Parque Independência, lá tem uma grande possibilidade de turismo ecológico. E lá no bairro Santa Cruz estamos programando uma caminhada ecológica para mostrar as belezas naturais, a questão da Pedreira e da Floresta Santa Cecília (Ingá), e também queremos mostrar a importância das cooperativas de catadores, porque já que a prefeitura não faz, o povo faz! (entrevista concedida em 25 de maio de 2024)

**Figura 24:** Manifestação dos movimentos “Cadeira 22” e “Movimento Nacional de luta pela moradia”<sup>6</sup> durante a Conferência Municipal das Cidades em Volta Redonda



Fonte: Acervo pessoal

Conversei também com Paulinho, da Ocupação 09 de Novembro, e perguntei quais são as expectativas em relação a essa conferência e as propostas em relação ao futuro da cidade.

Quanto à conferência, se não tiver mobilização do povo isso aqui vai ficar igual as outras, mas tenho esperança que alguma coisa modifique, que a ATHIS seja aprovada, que a função social passe a existir conforme a lei, que a CSN entregue

<sup>6</sup> O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) é um movimento social brasileiro que surgiu em 1990, após as grandes ocupações de áreas urbanas nos anos 1980. O MNLN atua para que o Estado promova políticas públicas que visem a moradia digna.

aquilo que ela não faz uso, que não é dela. (entrevista concedida no dia 26 de maio de 2024).

A eleição das entidades representantes da sociedade civil para o CMDU/VR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda, composta por 18 (dezoito) integrantes e respectivos suplentes, aconteceu no período da tarde. A composição do Conselho deveria ser de gestores, administradores públicos e legislativos (14 membros); movimentos populares (9 membros); trabalhadores, por suas entidades sindicais (3 membros); empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano (3 membros); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais (2 membros) e ONG's com atuação na área do Desenvolvimento Urbano (1 membro).

Até o momento, o conselho eleito na Conferência Municipal das cidades em Volta Redonda não foi empossado, o que impede que os trabalhos de revisão do Plano Diretor possam ser retomados. Estabeleci bons contatos durante a Conferência que me permitiram participar das reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, como ouvinte, o que me deixa com grandes expectativas sobre os próximos passos.

### **3. UMA CIDADE SEM RESPOSTAS: QUAL É O NOSSO FUTURO E QUE CIDADE MERECEMOS?**

A sensação que nós, moradores de Volta Redonda, temos é de estarmos diante de perguntas sem respostas. Todo o processo histórico de formação espacial e econômica da cidade foi baseado na presença da CSN, que atuou como fio condutor das relações entre indivíduos, sociedade e cidade. No entanto, essa relação se tornou completamente desequilibrada, pois o empenho mútuo para que funcionasse se exauriu há anos.

A cidade se formou junto com a empresa, e a vida dos moradores foi moldada de acordo com as atividades da indústria. Desde a escolha da moradia até o lugar onde os filhos iriam estudar, tudo era determinado pelas influências da siderúrgica. A empresa mantinha uma relação autoritária com a cidade, controlando tudo, desde a distribuição de água até a construção de casas e o policiamento.

Em Volta Redonda, cidade planejada pela CSN, a hierarquia funcional da empresa se reproduz na organização de uma sociedade local estratificada em “castas”, de acordo com “status” funcional de chefe de família (Bedê, 2001, p. 63). A CSN assume o papel de provedora, além de vigiar e controlar a vida dos seus empregados por meio dos serviços sociais.

A empresa não apenas conduziu a formação da cidade, mas também se tornou proprietária de grandes áreas de terra, controlando o espaço coletivo. O processo de desapropriação das terras da Fazenda Santa Cecília para a instalação da siderúrgica foi necessário, para que o projeto de industrialização acontecesse. No entanto, a população sofre com as consequências dessa política até hoje.

De acordo com David Harvey (2010, p.2) “a política do capitalismo é dirigida pela necessidade de encontrar terrenos lucrativos para a absorção de capital excedente”. Se não fosse a disponibilidade das terras para o Estado, na busca pela industrialização e desenvolvimento econômico do país, a cidade não teria se formado da maneira como a conhecemos hoje, ou talvez nem tivesse passado por um processo de formação acelerado como aconteceu.

O fato é que a estrutura que construímos em tão pouco tempo de história não seria possível sem a existência desse projeto. A CSN sempre deteve a propriedade de boa parte da

cidade, inicialmente como empresa pública e, atualmente, como empresa privada. Isso resultou em um controle significativo das terras, privando o acesso da população e colhendo exclusivamente os frutos econômicos.

O mercado sempre foi o grande beneficiário de todo esse processo, pois seus interesses eram atendidos pelos frutos que a cidade produzia. Essa relação criou uma condição de dependência entre os trabalhadores e a empresa. No entanto, essa dependência não se restringiu apenas aos proletários, mas afetou toda a coletividade que aqui residia.

Os moradores eram utilizados para produzir e servir à industrialização, com nossa mão-de-obra explorada para fabricar o aço, enquanto nossas famílias eram obrigadas a conviver com o impacto ambiental causado pela indústria. O ar que respiramos tem o pó preto que sai das chaminés da fábrica, e nossa saúde está debilitada com tanta poluição<sup>7</sup>.

Antes da privatização, havia um sentimento de pertencimento a um ideal maior que transcendia os limites da cidade. A empresa era a grande provedora de diversos serviços, como saúde (Hospital), educação (Escola Técnica) e lazer (Recreio dos Trabalhadores, Clube dos Funcionários, entre outros). Todo o contexto social girava em torno da CSN e de seus benefícios, criando na população um sentimento de dependência significativa, além de um vínculo quase maternal, já que a indústria fornecia tudo o que era necessário. Mesmo com posição contrária a privatização entre a população, o processo seguiu comprovando que o poder do Estado é, com frequência, usado para impor esses processos mesmo contrariando a vontade popular. (Harvey, 2005, p. 123).

Após a privatização da indústria e, conseqüentemente, a transferência de 25% da cidade para o capital privado, o sentimento de pertencimento mudou, sobretudo a política da empresa. De acordo com Ricardo Tiezzi (2005, p.29), muitos economistas e técnicos ouvidos durante o processo de privatização da Companhia Siderúrgica Nacional tentaram criar um ponto de inflexão entre o governo, o poder público municipal e a empresa, para privatizá-la, conservando as áreas urbanas que não tem destinação industrial nas mãos da Prefeitura, para uso público, entretanto isso não aconteceu.

Sob o controle de um grupo focado no lucro acima de tudo, o operário deixou de ser visto como uma peça importante que merecia cuidado e apreço. Pelo contrário, tornou-se apenas mão de obra para a empresa, gradualmente eliminando todos os direitos conquistados pela classe trabalhadora.

---

<sup>7</sup> <https://g1.globo.com/tj/rio-de-janeiro/noticia/2023/07/13/po-preto-da-csn-a-poluicao-que-se-espalha-por-volta-redonda-afeta-a-saude-de-moradores-e-deixou-de-ser-fiscalizada-pelas-autoridades.ghtml>

Em 1993, antes da privatização, a Companhia Siderúrgica Nacional gerava 24mil empregos diretos em sua usina de Volta Redonda e ainda era responsável por cerca de outros 30 mil empregos indiretos. Esses empregos indiretos eram gerados a partir do cinturão de fornecedores de produtos e serviços que se localizavam na cidade e tinham na CSN como o maior cliente – quando não como o cliente exclusivo. (Tiezzi, Ricardo. 2005, p. 64).

A partir de 2000, com Benjamin Steinbruch<sup>8</sup> assumindo o controle da CSN, a cidade entrou em um novo momento que desencadeou todas as problemáticas que enfrentamos hoje. Os cortes de emprego na empresa, e especialmente o fechamento de diversos imóveis como o escritório central mencionado anteriormente, foram duramente criticados pela cidade. Muitos consideravam que a empresa estava passando por uma crise econômica, mas mesmo assim os moradores não reconheciam aquela empresa que sempre cooperou com a cidade e com seus funcionários pudesse agir dessa forma.

A falta de investimentos na estrutura da siderúrgica, com equipamentos antigos e sem manutenção adequada, tem colocado em risco a vida de diversos trabalhadores. São inúmeros os casos de funcionários que se acidentaram ou perderam suas vidas dentro da usina, o que gerou revolta na população. “Os ideais de identidade urbana, cidade e pertença ameaçados pelo mal-estar da ética neoliberal se tornam muito mais difícil de manter” (Harvey, 2012, p.49). Hoje, há um sentimento de que a cidade não suporta mais tanta exploração e descaso.

Conforme relatado no capítulo anterior, de acordo com pesquisas realizadas, a população volta-redondense encara a CSN como um dos três maiores pontos negativos da cidade, pois a sua presença somente escancara a realidade de exploração sofrida pelos seus moradores. Ela deixou de ser um símbolo de progresso para a cidade e se tornou um peso que já não está sendo possível aguentar.

A restrição aos espaços antes utilizados pela população, com o fechamento e sucateamento de diversos imóveis que foram transferidos junto com a privatização, causa revolta. Esses locais eram pontos de memória afetiva, frequentados por diversas famílias de funcionários da CSN, e somente a população de Volta Redonda compreende a sua importância.

---

<sup>8</sup> Benjamin Steinbruch é filho de Mendel Steinbruch, um dos fundadores da Vicunha. Benjamin foi um dos grandes responsáveis pelo negócio da família superar uma grave crise financeira na década de 90. Benjamin é formado em administração de empresas pela Faculdade Getúlio Vargas – FGV. Desde jovem, Steinbruch trabalha na empresa da família, inicialmente como vendedor de tecidos. Na década de 90, Benjamin aproveitou das políticas de privatização iniciadas no governo Itamar Franco e continuadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Com o peso da entrada de empresas estrangeiras do ramo têxtil no mercado nacional, o executivo investiu na compra de ações das estatais CSN e Vale, ambas fundadas no período do Estado Novo pelo governo Getúlio Vargas. Em 1993, tornou-se acionista da CSN e, em 1997, comprou parte da Vale. Em 2002, o grupo Steinbruch vendeu suas ações na Vale. O valor da transação foi gasto para compra total da CSN. Fonte: <https://www.suno.com.br/tudo-sobre/benjamin-steinbruch/>

Os problemas enfrentados pela população muitas vezes parecem insolúveis, pois sua resolução depende de múltiplas perspectivas e respostas para essas perguntas que parecem não ter fim.

### **3.1 E as terras e os imóveis inutilizados pela CSN?**

O processo de privatização trouxe como consequência atual a inutilidade de diversos imóveis urbanos em decorrência de uma conduta capitalista e acumulativa exercida pela CSN, originando uma concentração de 25% das terras da cidade, conforme amplamente demonstrado ao longo desta pesquisa.

Identifica-se, no processo de privatização da CSN em Volta Redonda, o que David Harvey (2004) denominou de espoliação acumulativa. Segundo o autor, a acumulação por espoliação ajuda a resolver o problema de sobreacumulação (excedente de capital sem ter em vista escoadouros lucrativos).

O surgimento da teoria neoliberal e a política de privatização associada a ela foram grandes ensejadores dessa política vivenciada em Volta Redonda. A doutrina neoliberal passou a dominar a política no final da década de 70 e início da década de 80 na Europa e, em pouco tempo, avançou pelo mundo. O objetivo da política era expropriar as terras comuns, ativos do Estado destinados a uso comum da população, e entregá-los ao mercado diante da crise econômica enfrentada.

O processo de privatização seria a alternativa para resolver o problema do capital sobreacumulado nas mãos do Estado, na promessa de aumentar o lucro da empresa e melhorar as condições de trabalho dos operários. Entretanto, o que o processo de espoliação fez foi liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo para o capital privado, para dar uma finalidade lucrativa.

Para Marx (1867), a acumulação primitiva é uma força contínua de acumulação do capital que sempre precisa de um fundo de ativos fora de si, para contornar a sobreacumulação. E David Harvey (2004, p.116), ao refletir sobre o assunto, expõe que “a crise do Capitalismo seria em decorrência da sobreacumulação, ou seja, o excedente de capital sem ter em vista escoadouros lucrativos”.

“A teoria geral da acumulação do capital de Marx é construída com base em certos pressupostos iniciais e cruciais, dos quais David Harvey destacou a mercadificação, a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas, a conversão de várias formas de direitos exclusivos de propriedade privada e a supressão de direitos dos

camponeses a terras comuns. Acumulação primitiva para Marx é tomar a terra, cercá-la e expulsar a população residente para criar um proletariado sem-terra, transferido então a terra para a corrente principal privatizada da acumulação do capital” (Harvey, 2004, p.124).

O agravante em Volta Redonda é que o processo de privatização levou consigo não somente a estrutura da indústria, mas também diversos imóveis e terrenos da cidade, sob a justificativa de que pertenciam ao patrimônio da empresa pública e por isso transferida para o capital privado. Não somente a indústria foi privatizada, mas também quase metade de uma cidade.

Essa realidade não é bem vista pela população, que tentou, por meio de uma ação popular, questionar a propriedade das terras e imóveis que eram da União e foram incluídos, a princípio, de maneira errada na privatização da CSN. Importante destacar que a ação popular é um mecanismo de participação popular ativa, prevista constitucionalmente, possibilitando que o cidadão, sujeito ativo de direitos políticos, busque o Judiciário na tentativa de anular ato lesivo para toda coletividade. O ato lesivo seria a restrição de acesso aos imóveis inutilizados e a ausência de função social das terras.

Trata-se de uma Ação Popular ajuizada em 2005, movida pelo deputado federal Deley de Oliveira (PTB) e pela líder social Maria da Graça Vigorito Bertges de Oliveira, que contou com mais de 13 mil assinaturas de moradores de Volta Redonda. Essa ação buscou a devolução de imóveis e terras não operacionais – ou seja, que não tem relação com a produção de aço – incluídos na privatização da Usina Presidente Vargas.

A ação foi distribuída sob nº 2005.5104003240-8 e tinha como causa o impedimento da declaração da existência de irregularidades em desapropriações de imóveis realizadas pela União Federal e pelo Estado do Rio de Janeiro, supostamente perpetradas, por meio do Decreto-Lei nº 237/1941, para a instalação da CSN. Aduz, ainda, que tais irregularidades consistiam na ausência de utilização de cerca de 70% desse patrimônio imobiliário desapropriado e cedido à CSN, para as finalidades públicas que legitimaram o ato expropriatório, assim sendo, a instalação da siderúrgica e a implantação das estruturas e o desenvolvimento de serviços correlatos ao seu funcionamento.

Os pedidos eram estes: para que declaração da nulidade de qualquer ato jurídico que importe ou tenha importado em oneração ou alienação dos bens públicos incorporados à CSN, por desvio de finalidade, salvo os de interesse social e comunitário através de comodato, determinando a restituição ao patrimônio do ente estatal expropriante/cedente de toda área abandonada ou não destinada ao interesse público pela CSN, a condenação da CSN ao pagamento de indenização de 2% do valor do patrimônio não utilizado como parque industrial

efetivo por cada ano de desuso, por conta do uso indevido do imóvel público, e a condenação da CSN ao pagamento de indenização, em favor do Município de Volta Redonda, de todo o proveito econômico obtido indevidamente desde dez anos após a desapropriação.

Ainda, os autores alegaram que as terras em questão foram desapropriadas, especificamente, para as finalidades industriais, sendo que, no entanto, aproximadamente 70% delas não teve tal destinação. Considerar que esses terrenos, não utilizados para a instalação da usina, pertencem, atualmente, à CSN privatizada, importaria em desvio de finalidade, acarretando que bens expropriados possam ser utilizados por particulares, para fins estritamente privados, sem qualquer observância do interesse público. Os autores alegaram que o edital de privatização da CSN não contemplou as terras em questão, eis que seu valor de venda se deu com base na avaliação do valor econômico das ações, baseado no fluxo de caixa. Aduz que a empresa vem se valendo do fato de que os imóveis estão em seu nome no Registro Geral Imobiliário, para obter lucros decorrentes de vendas, onerações e aluguéis. Segundo os argumentos da parte autora, houve tredestinação. Os 70% das terras desapropriadas jamais tiveram qualquer destinação vinculada à finalidade expressa nos atos expropriatórios, ou seja, a utilidade pública.

Por fim, declararam que houve omissão do poder público em fiscalizar a administração dos bens cedidos à CSN, permitindo, com isso, que tais bens não tivessem a destinação pública cabível. Entendem, ainda, que o acervo imobiliário não utilizado pela CSN deve ser revertido aos entes cedentes, diante do desvio de finalidade consistente na ausência de destinação social dos bens expropriados.

Além de assinaturas dos moradores de Volta Redonda, essa ação contou com o apoio da OAB-VR, o SENGE (Sindicato dos Engenheiros), a Cúria Diocesana, o Coletivo de Terras de Volta Redonda e outros diversos setores organizados da sociedade que estavam engajados na busca por essa reparação histórica.

A justificativa da ação garante que o acervo questionado foi desapropriado em 1940 em favor da União, para a criação da CSN e da própria cidade de Volta Redonda. Desde a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional em 1993, a finalidade da desapropriação vem sendo desviada, sendo os imóveis retomados pela CSN e fechados. Atualmente, estariam servindo apenas para especulação imobiliária e como garantia para obter lucros para os donos da empresa, conforme relatado anteriormente.

Em 2016, durante o curso da ação, o Ministério Público Federal convocou uma audiência pública, com tema “Instrumentos urbanísticos e a função social da propriedade em Volta Redonda”, que ocorreu no *campus* volta-redondense da Universidade Federal

Fluminense. Durante os anos de 2017 a 2018, foram organizados pelo Coletivo Terra de Volta atos públicos que reivindicavam a devolução das terras, bem como a organização de plenárias com título “Terras e Imóveis da CSN”, realizada na sede da 5ª subseção da OAB/RJ, em Volta Redonda. A mobilização tinha como objetivo engajar a população, para acompanhar a luta travada na justiça pleiteando as terras de volta, de modo a construir um movimento articulado com maior número de pessoas possível.

A ação contou com um parecer favorável do Ministério Público Federal, cuja tese é a de que, em verdade, os bens imóveis não chegaram a ser transmitidos por compra e venda, tendo sido estas um sucedâneo da desapropriação ou a formalização da desapropriação amigável, que se disfarçou de negócio jurídico baseado na autonomia da vontade, mas que nada mais foi do que ato de império. Na fase de instrução processual, foi requerida pelos autores uma perícia nos imóveis como um todo para avaliar o patrimônio, considerando as diretrizes do mercado de modo a evidenciar que o valor atribuído na privatização não condiz com a realidade.

Apesar disso, a magistrada Alessandra Belfort Bueno Fernandes de Castro, da 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal de Recursos da Segunda Região (TRF-2), julgou improcedente, pois considerou que os “registros de compra e venda” – que a CSN apresenta como “prova” de que não houve desapropriações, para a construção da empresa e da cidade de Volta Redonda – não passaram de uma “livre negociação”, que poderia ser cancelada se uma das partes envolvidas simplesmente desistisse do negócio. A decisão foi confirmada em 2ª instância e, com trânsito em julgado, os autos foram arquivados.

No total, são 147 áreas que poderiam ser usadas, para melhorar a qualidade de vida da população, podendo gerar a vinda de novas empresas e desenvolvimento de renda. Se a ação popular fosse julgada procedente, as terras passariam para a União e, a partir disso, poderiam ser utilizadas para gerar empregos e renda para toda a população local.

Além disso, há outro agravante nesse cenário, pois diversos imóveis eram cedidos para outros usos no formato de um contrato de comodato. Alguns imóveis foram sedes de tradicionais clubes da cidade como Umuarama, Laranjal, Aero clube, Filatélico, exemplos aos quais a CSN emprestou o direito de uso para determinadas associações. Entretanto, desde a década passada, a CSN ajuíza ações de reintegração de posse desses imóveis ou busca a cobrança de aluguéis, confirmando o que David Harvey afirmava “sobre terra ser uma forma fictícia de capital que deriva das expectativas de alugueis futuros” (Harvey, 2012), os quais, em sua grande maioria, são julgados procedentes.

Após ter a posse dos imóveis, a CSN fecha as suas portas e impede qualquer atividade ou uso do imóvel. Vislumbra-se, nesse comportamento, uma acumulação secundária promovida pela CSN. Marx e Engels (1894) chamavam de formas secundárias de exploração da classe operária pelos proprietários capitalistas, através da cobrança de aluguéis pelo uso da propriedade do imóvel. Ou seja, ela só permite que a população continue utilizando o imóvel se pagar algo em troca.

Esse comportamento opressor da CSN em relação aos imóveis não é algo recente. Outro emblema dessa situação deprimente que Volta Redonda enfrenta é o fechamento do Parque da Cicuta que, durante anos, foi espaço de lazer para diversas famílias que podiam caminhar com suas famílias nos finais de semana. A sede da antiga Fazenda Santa Cecília fica dentro do Parque da Cicuta. Desde a privatização, os acessos foram restringidos, inclusive com segurança privada, que impede o acesso da população. Além das histórias como a de Dona Manoela Maria de Araújo, do campo do América, do terreno no bairro Volta Grande II e a escória refletem a verdadeira intenção de controle que ela impõe à cidade. A grande pergunta que a população faz é: "Por que a CSN quer os imóveis?".

A resposta é simples: pura especulação imobiliária. "O mercado imobiliário ajuda conferir poder à dinâmica capitalista" (Harvey, 2012, p.41), e o que importa para a CSN é ter posse dos imóveis ou terrenos e restringir o acesso da população, sem sequer atribuir alguma finalidade social ou econômica. E isso é consequência da acumulação via espoliação tratada anteriormente. Em virtude da privatização, permitiu-se que a propriedade de domínio público fosse transferida para o capital privado.

Ainda segundo o autor, o *boom* imobiliário depende de novas instituições e mecanismos financeiros que permitem organizar o crédito necessário. Isso foi possível a partir da década de 1980, com a securitização e a criação de novas instituições financeiras. A propriedade registrada nos Cartórios de Registro de Imóveis, em favor da CSN, permite que o patrimônio seja utilizado como garantia em negociações de créditos no mercado financeiro, motivo pelo qual ela persiste em mantê-los em sua posse.

Percebe-se que a tentativa via Judiciário para a retomada dos imóveis não teve sucesso, e urge a necessidade de encontrar um caminho possível para que essa realidade seja modificada, sendo a regulamentação via legislação uma possibilidade.

Apesar de toda movimentação para a previsão legislativa dos instrumentos urbanísticos que tratei no capítulo 2, a situação dos imóveis inutilizados da CSN permanece a mesma. A cidade segue sem perspectiva de crescimento econômico em razão da concentração improdutivo de terras urbanas nas mãos de um único sujeito, a CSN. Na presença dessa

realidade, a pergunta que surge é: se tivéssemos instrumentos urbanísticos previstos na legislação municipal de Volta Redonda, a CSN seria obrigada a dar finalidade social para os imóveis?

### **3.2 E o Plano Diretor Municipal Participativo?**

Embora todo o caminho percorrido para a construção de uma política urbana efetiva em Volta Redonda, o cenário atual ainda indica que teremos que caminhar um pouco mais. Identifica-se ao longo da pesquisa que o legislador municipal colaborou para que a previsão legislativa fosse adiada para um futuro incerto, deixando lacunas na redação dos artigos e condicionando a criação de uma lei específica que nunca chegou a ser promulgada.

A população teve várias oportunidades, especialmente durante as audiências públicas, para expressar seu desejo pela previsão do IPTU progressivo no tempo, por exemplo. No entanto, nessas ocasiões, o Poder Executivo solicitava que o projeto de revisão retornasse às suas mãos, o que acabava esfriando a mobilização. David Harvey (2002, p.212) afirmava que “o poder político frequentemente procura reorganizar as infraestruturas urbanas e a vida urbana com o objetivo de manter as populações insatisfeitas sob controle”, e visualiza-se essa reprodução em Volta Redonda.

Após a Conferência Municipal das Cidades em Volta Redonda neste ano, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, responsável por conduzir o processo de revisão do Plano Diretor Participativo, foi eleito. No entanto, até o momento desta escrita, ainda não havia tomado posse para iniciar os trabalhos.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano terá um importante trabalho daqui pra frente, com objetivo de retomar as discussões sobre a revisão do Plano Diretor Participativo. O processo instaurado em 2017, retratado no capítulo 2, não foi concluído, e entende-se que com o decurso do tempo de sete anos desde seu início, o resultado já se encontra defasado e necessitando de atualizações.

A realidade e as necessidades da cidade já não são mais as mesmas. Muitos problemas persistem, porque não foram efetivamente solucionados, enquanto novos desafios surgiram, exigindo debates democráticos para identificar possíveis novas soluções.

Somente através da participação popular, por meio de novas oficinas a serem realizadas nos bairros da cidade, pode-se identificar as demandas reais da população. É crucial ampliar os espaços democráticos de discussão, para que uma grande parte dos cidadãos possa

participar desses debates, entendê-los e propor soluções de acordo com suas necessidades. Essa iniciativa é urgente para promover uma gestão mais inclusiva e eficaz.

Por muitos momentos durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo, observa-se a ausência de mobilização social, enquanto a CSN sempre esteve presente nos espaços deliberativos através de seus representantes, especialmente do setor imobiliário. Demonstra que a empresa reconhece que eventuais mudanças legislativas podem afetar suas atividades, portanto é importante para ela consolidar sua presença nesses espaços de discussão.

A cidade de Volta Redonda surgiu da concentração geográfica e social de um excedente de produção, enquanto o grupo de poder controlava o uso sobre o solo e acumulava riquezas. Para David Harvey (2012, p.30), “reivindicar o direito à cidade é reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre como o modo que nossas cidades são feitas e refeitas”. É a população de Volta Redonda que deve, predominantemente, ocupar esses espaços, clamando por mudanças.

O sentimento de descontentamento, com a postura da empresa em relação à cidade, deve impulsionar uma participação maciça da população nos locais de deliberação participativa, com o objetivo de sobrepor nossa voz a deles.

Volta Redonda sempre teve um forte sentimento e reconhecimento político, como evidenciado pelos movimentos operários ocorridos na década de 80 e pela luta por direitos trabalhistas frente a uma conduta neoliberal da empresa. Apesar de, historicamente, as relações de poder entre CSN e cidade e os conflitos ocorridos afetarem a participação popular em Volta Redonda, inclusive em período estatal, a CSN conteve as lutas e os movimentos sociais organizados (Assis, 2013, p. 137). É crucial agora um movimento, para retomar o protagonismo da cidade e de sua história por parte daqueles que, verdadeiramente, conhecem e se identificam com esse espaço.

### **3.3 E as famílias sem moradia?**

A questão da habitação sempre foi uma problemática em Volta Redonda. Desde a instalação da usina na década de 40 e os diversos planos de expansão, o espaço urbano da cidade foi amplamente influenciado. As frequentes políticas de demissão em massa implementadas pela CSN geravam uma demanda por habitação que não era suficientemente atendida pelas construções de casas realizadas pela própria empresa.

Nesse sentido, os trabalhadores e suas famílias, recém demitidos, viam-se na necessidade de buscar moradia em outras regiões que não possuíam estrutura básica, todavia era a única solução possível naquele momento. As diversas famílias vindas de outras regiões, conforme relatei nos trechos sobre os Arigós, tinham o interesse de permanecer na cidade, entretanto as condições eram precárias.

A famílias buscavam moradia no lado esquerdo do rio Paraíba do Sul, região que não foi contemplada pelo planejamento organizado da cidade operária. “Essa desproporcionalidade no desenvolvimento urbano, pautado por diferenças sociais de classe, constitui-se como um problema global” (Harvey, 2012, p. 129). Entretanto, conforme mencionado, a região precária e a ausência da atuação política pelo município causaram uma indignação naquela população.

O relato de José Maria da Silva (2024) retrata esta realidade vivida pelos moradores:

O que aconteceu no processo de expansão, muitos trabalhadores quando terminava o processo de expansão, eles iam para onde? Eram demitidos e não voltavam para sua terra. E aí começa um processo, porque nem todos os trabalhadores da CSN quando acabava a obra eles retornavam, faziam outra coisa, mas precisavam de moradia. Tanto é que um pouco antes da década de 1970 vai ter uma ocupação em Volta Redonda chamada “Morro do Atravido” localizado no bairro São Lucas. Mas por que esse nome? Era justamente para mostrar que a CSN tinha uma situação de provocar as pessoas, você vai construir casas populares para um grupo, mas para outro grupo não vai ter casa. Que é o caso daqueles trabalhadores das empreiteiras, a CSN tinha uma espécie de subsidiária que era a CECISA. Ela fazia programas habitacionais para que os seus funcionários tivessem casas. Só que essa CECISA vai acabar na década de 1980, que fiquei sabendo que tinha uma certa pressão dos outros donos de terras, porque acontecia a especulação imobiliária, a CSN tinha terras, tinha a subsidiária e os outros donos de terras? Tinha um conflito. Porque a CSN não era única dona das terras. (entrevista concedida em 28 de maio de 2024)

É importante destacar que, durante as décadas de 70 e 80, devido ao regime militar, Volta Redonda se tornou uma área de segurança nacional por ser sede da indústria siderúrgica. Isso resultou em uma maior presença militar na região, com o objetivo de proteger uma área de significância econômica.

Ocorre que a população começou a se mobilizar contra esse movimento opressor que teve como local de articulação as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, liderada pelo Bispo Dom Waldyr, líder percussor da Teologia da Libertação que causou mudanças no entendimento da população e auxiliou na organização dos movimentos sociais. Segundo Hugo Leonardo Pereira e Luiz Henrique de Castro (2021, p. 222),

Tais condições precárias foram gerando com o tempo um grande descontentamento por parte dessa população, e com isso, as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), grupos religiosos da Igreja Católica sob liderança de D. Waldyr Calheiros, bispo da Diocese de Barra do Piraí- Volta Redonda surgem do apelo da classe trabalhadora e começam a organizar várias comunidades que tinham por objetivo a luta por

melhores condições para essas populações carentes. (PEREIRA; CASTRO, 2021, p. 222).

Dom Waldyr Calheiros chegou à cidade no ano de 1966 como o quinto bispo da igreja Católica. Em seu forte discurso de posse, indica a sua compreensão sobre a situação da cidade, da CSN e do papel da Igreja nesse contexto.

É uma das mais novas cidades da Diocese. O seu rápido progresso povoou e a fez crescer em breve espaço de tempo. [...] Levantaram-se chaminés, sinais do progresso. Em torno da Usina plantaram-se casas. Milhares de operários de várias partes do país para aqui acorreram. [...] A industrialização em um país é esperança, é progresso. E a Igreja não é inimiga do progresso. [...] É aqui que se situa a presença da Igreja no mundo atual, na cidade. Não é ela um novo poder econômico, ou político, com a missão de criar indústrias ou formar diretamente o bem estar material. A Igreja se coloca a serviço do homem, para a realização integral. [...] Seria ridículo se viéssemos para Volta Redonda com a pretensão de dominarmos a cidade e a Siderúrgica, sujeitando-a à Igreja, como se quiséssemos impor uma civilização de “tipo clerical”. Nada disso. [...] (CALHEIROS, 1966, apud PEREIRA; CASTRO, 2021, p. 217).

Entretanto, de acordo com Hugo Leonardo Pereira e Luiz Henrique de Castro (2021, p. 222), “os conflitos com a direção da CSN apareceram imediatamente após a posse do Dom Waldyr”. A CSN propôs a construção da Catedral do Aço, porém esse projeto estava contrário com o projeto de Dom Waldyr para a cidade e, em seu relato, indicava a intenção da CSN:

[...] quando cheguei o presidente da CSN, me procurou e disse: já fizemos o bispado e quando o Senhor quiser, faremos a catedral. Pode dispor. Eu procurei disfarçar dizendo que tínhamos problemas nas periferias, com poucas igrejas e que aqui no centro tem Igreja. Procurei disfarçar. Não tem sentido uma igreja sendo oferecida por uma empresa. Só valia se fosse construída pelos cristãos. (CALHEIROS, 1966 apud PEREIRA; CASTRO, 2021, p. 222).

Ainda segundo os autores, o grande objetivo do bispo era descentralizar a atuação da Diocese, de modo a privilegiar as pequenas comunidades que estavam sofrendo com o desamparo do poder público municipal, como as áreas dos bairros Belmonte, Retiro e Padre Josimo. A ampliação das comunidades eclesiais de base para outras regiões permitiu que a maior organização do grupo que, após a celebração das missas, reunia-se para debater as demandas da cidade e dos bairros. Segundo relato de José Maria da Silva (2024):

Eu vinha rezar em uma comunidade, e a noite eu ia para uma reunião em outra comunidade para discutir as questões operárias. Uma fé, uma instrução da realidade e isso era uma expressão nítida de que havia uma rede de comunidades de bases que acaba alimentando nossa fé, mas com olhar naquela realidade laboral. (entrevista concedida em 28 de maio de 2024).

Dom Waldyr estava preocupado com a vida dos funcionários dentro da fábrica e, por vezes, aproveitava os momentos de homília ou discursos, para questionar os direitos que não estavam sendo respeitados pela CSN. Conforme relato de José Maria da Silva (2024):

Eu vivi a chegada de Dom Waldyr em Volta Redonda, eu tinha em torno de 15 anos, ele chega em Volta Redonda em 1966, e viro operário nesta cidade. Eu vivi uma vida na cidade muito conectada com a presença da igreja nos pronunciamentos de Dom Waldyr. [...] Assassinaram soldados do quartel em 1972, aquilo ali eu fiquei sabendo na igreja, porque o bispo por meio de uma carta pastoral falou sobre, e era ditadura. (entrevista concedida em 28 de maio de 2024).

Pode-se constatar que a instalação dessas comunidades facilitou o engajamento da população, para articular a reivindicação de direitos básicos e a formação de movimentos sociais pelo direito à moradia. A constituição da Comissão dos Posseiros na cidade é um exemplo do resultado dessa articulação, que buscou, junto à Prefeitura, os recursos necessários para a realização de obras nas regiões dos núcleos de posse. José Maria da Silva (2024) relata:

Começou a ter uma movimentação na década de 1980 dentro da Cúria com movimento dos posseiros urbanos e a comissão de direitos humanos. Eu tinha um pé no movimento sindical, mas eu tinha um olhar e presença solidária pelo impulsionar que a igreja fazia para acompanhar o movimento dos direitos humanos. Tinha morte nos quarteis e o bispo denunciava, era ditadura. Isso reverberava muito nos pronunciamentos do dom Waldyr. (entrevista concedida em 28 de maio de 2024).

David Harvey (2002) afirma que parece implausível a ideia de que a cidade pudesse funcionar como um corpo político coletivo, um lugar no interior no qual e a partir dele movimentos sociais progressistas surgissem, porém há movimentos sociais urbanos procurando superar o isolamento e remodelar a cidade, seguindo uma imagem diferente da que apresentam os empreendedores. No caso de Volta Redonda, os movimentos sociais urbanos buscaram consolidar a ampliação de sua atuação em conjunto, articulado com outros movimentos como, por exemplo, o movimento operário, de modo a combater a conduta opressora da CSN na cidade.

Em relação à CSN e à questão das terras ociosas da empresa, também foram objetos de análise e luta do bispo Dom Waldyr, que tecia críticas ao processo de privatização

A privatização envolveu não apenas a área ocupada pela usina, mas também uma grande área de terras ociosas, nas quais a companhia não desenvolvia qualquer tipo de atividade. Quando a empresa era estatal, cedia muitas dessas áreas desocupadas aos operários aposentados, para que lá plantassem suas hortas comunitárias, colocassem suas criações de animais, etc. Privatizada, achou por bem despejá-los. (...) O terreno localiza-se próximo a área urbana, e há quem queira fazer um empreendimento imobiliário. De fato, com tanta terra, a CSN tem que ser corretora de imóveis. (...) Volta Redonda não tem espaço pra sediar qualquer nova empresa. Isso impede o seu crescimento. Tudo depende da CSN, que atualmente é detentora da maior parte das áreas desocupadas do município. (...) é a dona da cidade. (CALHEIROS, apud PEREIRA; CASTRO, 2021, p. 302).

No dia 28 de maio de 2024, em busca de mais informações e relatos sobre a atuação de Dom Waldyr e a luta dos movimentos sociais em Volta Redonda, entrevistei José Maria da Silva, conhecido como Zezinho, líder do Movimento Ética na Política. O encontro ocorreu na sede do movimento, localizada no bairro Niterói, próximo à Igreja Santo Antônio, padroeiro da cidade. Fui recebida por Zezinho na praça em frente à igreja, onde também estava presente o Padre Juarez, conhecido por sua recente atuação nos movimentos sociais. Durante a conversa, Zezinho destacou a postura de Dom Waldyr na identificação dos problemas na usina. A conexão de José Maria da Silva e Dom Waldyr é expressada no seguinte trecho:

Eu já era operário da CSN, e fui ficar mais próximo de Dom Waldyr porque fui durante um período da coordenação da pastoral da juventude, até por volta dos meus 25 anos. E quando ele soube que virei operário ele falava “de vez em quando passa aqui na cúria para conversar sobre o que acontece na usina”. Ali você via a sagacidade dele, ele queria uma conexão que viesse de baixo para cima. Havia uma certa inocência da nossa parte, mas muita expertise do bispo para ele ter elementos de como funcionava o mundo laboral (entrevista concedida em 28 de maio de 2024).

Ainda de acordo com José Maria da Silva, durante o processo da constituinte, eram articulados em Volta Redonda diversos grupos que discutiam nas comunidades de base junto com o sindicato e com a comissão dos posseiros sobre a Constituição e os direitos fundamentais. Na época, coordenou um Comitê Municipal Constituinte, que discutia com a sociedade propostas para a Constituição. Nessa constituição, na linha da participação popular, foram coletadas várias propostas de iniciativa popular de lei que versavam sobre a questão da habitação.

A privatização em 1993, segundo relato de José Maria da Silva, dá uma certa lacuna em relação à CSN, e os movimentos dos posseiros e dos direitos humanos são dissolvidos, deixando de existir a Comissão dos Posseiros Urbanos, pois se deslocaram para o FURBAN. Desse modo, vislumbra-se uma desarticulação dos movimentos, iniciando um novo processo de participação política. Ainda de acordo com José Maria da Silva (2024):

Em 1996 a 1997 começa um novo contexto dos movimentos porque privatizou “a cidade”, engessaram os movimentos, o sindicato já não é mais dos trabalhadores, a CSN tem muita demissão. Um grupo de pessoas ao perceberem em 1997 que a Câmara de Vereadores estava desviando de sua conduta e influenciados Betinho que levantou a bandeira pela ética. E a igreja nas comunidades incentivou que fossem criados grupos para debater participação na política. Um grupo quando viu a Câmara criar diversos cargos sem concurso público, deu um grito, e utilizou de um instrumento “ação popular” e eu me meti nisso com essas pessoas que eram ligadas a associações de moradores. Com isso começou um movimento que passou a olhar a política como um bem, como um serviço. (entrevista concedida em 28 de maio de 2024).

Além disso, a temática ganha uma nova articulação para além da questão da moradia, mas também incluem a ambiental, principalmente sobre os efeitos da poluição na população de Volta Redonda. José Maria da Silva (2024) explica os motivos dessa mobilização:

No meio disso em 1996 com o ganho da Constituição, tínhamos o conselho municipal de desenvolvimento urbano que tinha pessoas ligadas aos posseiros urbanos, e aí começa discutir cidade e para onde essa cidade vai caminhar. Parte dele está no conselho em 1996, mas ali o grupo entendeu que precisava criar um coletivo para se organizar melhor, para acompanhar a vida política do município. Vamos aprender ali que a poluição é um problema, que as terras estão concentradas nas mãos da CSN e vamos começar esse grupo a fazer também um olhar não só para a questão da moralidade, mas precisava avançar e olhar a cidade por outros aspectos, sempre propositivo. (entrevista concedida em 28 de maio de 2024).

Atualmente, as comunidades eclesiais de base não exercem a mesma função, ou seja, não participam ativamente dos debates sobre as questões sociais na cidade da maneira que acontecia antigamente.

Porém, a condição de núcleos de ocupação irregulares persiste na cidade, e diversas famílias buscam pelo direito à moradia e condições de vida básicas, como o caso das ocupações Dom Waldyr, Parque Independência e 9 de novembro, localizadas em diferentes bairros da cidade.

A ocupação Dom Waldyr surgiu em 2017 e está localizada no bairro Belmonte em Volta Redonda. Ela leva o nome do saudoso bispo que tanto ajudou as famílias daquela região. A área era preparada para receber a Vila da Terceira Idade e as residências seriam construídas em convênio com o Governo do Estado, porém depois de tantos anos abandonada e a obra paralisada, o espaço foi ocupado pelas famílias. Atualmente, conta com mais de 50 residências e enfrenta diversos problemas, sendo que a questão da energia elétrica pode ser considerada o mais urgente, haja vista ter sido objeto de muita luta e reivindicação de seus moradores junto à prefeitura com apoio de diversos setores, tais como a Cúria Diocesana de Volta Redonda, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e da União, FURBAN, Observatório dos Direitos Humanos do Sul-Fluminense, CREA-RJ, Movimento Ética na Política.

A ocupação Parque Independência está localizada próximo ao bairro Três Poços em Volta Redonda. É composta de uma rua principal e pequenas becos que interligam as casas pela lateral direita. Está instalada na margem do Rio Paraíba do Sul, à direita e à esquerda, pela linha do trem (geralmente o trem que carrega minério de ferro produzido da CSN – Companhia Siderúrgica Nacional – para o Estado de Minas Gerais). Algumas casas que estão situadas à margem direita possuem uma vista encantadora, pois do seu quintal ou da janela de

suas casas é possível visualizar o Rio Paraíba do Sul que, apesar de ser conhecidamente poluído, possui águas um pouco mais claras do que as partes mais próximas do centro da cidade de Volta Redonda.

A ocupação começou a ser formada há mais de 25 anos e, atualmente, conta com aproximadamente 55 famílias. Ao longo dos anos, muitos foram os desafios dos moradores, inclusive com algumas tentativas do poder municipal, a depender da gestão, de regularizar a situação. Entretanto, nenhum projeto de fato foi desenvolvido por meio de políticas públicas, permanecendo aquela população à margem da sociedade e excluída de qualquer atenção pelo governo municipal.

Atualmente, não há prestação de serviço de coleta de lixo, tendo em vista a dificuldade de acesso pelo caminhão de lixo até as proximidades das casas, além da imensa necessidade de troca dos postes de energia elétrica que, em sua maioria, são de madeira, carecendo de troca pelos de cimento.

Em conversa com Cláudia, representante da Ocupação Parque Independência e membro do FURBAN (Fundo Comunitário de Volta Redonda), no dia Conferência Municipal das Cidades, ainda há necessidade de realizar a troca dos postes de energia que ainda são de madeira para os de concreto, além do esgoto que está sem tratamento e lugar adequado para jogar lixo das famílias. Existe a intenção de dar uma finalidade turística àquele local, conforme mencionado também pela Márcia Lobão no capítulo 2, em razão da área ser bastante arborizada e ter uma vista linda para o rio Paraíba do Sul. Não existe nenhuma novidade em relação à regularização das terras em favor das famílias até o momento, e o poder público municipal não direciona políticas públicas específicas para aquela região.

Já a Ocupação 9 de Novembro possui uma história diferente. Localizada também na margem da linha do trem no bairro Santo Agostinho, o processo de regularização teve alguns avanços ao longo dos anos com a aprovação de crédito de financiamento pelo Programa Minha Casa Minha Vida entidades, contudo o futuro ainda é incerto quanto à conclusão do projeto. Entrevistei Paulo Lopes, o Paulinho da Ocupação 9 Novembro, na Conferência Municipal das cidades, e seu relato a seguir transcrito demonstra a sensação dos moradores quanto a essa incerteza e, além disso, atualiza sobre os próximos movimentos da ocupação.

A ocupação começou em 2010 a 2011, e conseguimos nos enquadrar no Programa Minha Casa e Minha Vida. Até o impeachment da Dilma a gente tinha esse tempo entre 2010 a 2016 todo um processo de reunião e encontros com os ocupantes, mais o grupo técnico de engenheiros e arquitetos, fizemos um projeto conversado dentro dos limites e foi atendido o que os ocupantes queriam. Mesmo tendo um governo que não era ideal, mas o menos pior até hoje, maior acesso, nós tivemos muitas dificuldades até essa fase do impeachment. Tivemos dificuldades com a própria prefeitura que não queria aprovar o projeto se não tivesse vagas para carros. Gente

que não tinha onde morar tinha que ter carro para ter o projeto atendido. Enfim conseguimos aprovar. Conseguimos o financiamento pelo programa Minha Casa e Minha Vida Entidades, e conseguimos finalizar o projeto. Quando veio o impeachment e entrou o Temer parou todo o programa Minha Casa Minha Vida. Quando entrou o governo Voldemort (referência ao Bolsonaro) piorou ainda mais. Então o *impeachment* até o governo atual não tivemos nada. O que tinha era o medo de perder a terra, pois tínhamos uma promessa do Bolsonaro de pegar as terras de volta, mapear e entregar. Então não tivemos nada nesse período até a eleição do Lula agora, ficou completamente parado. Tinha uma cobrança enorme do Ministério Público para que déssemos prosseguimento ao projeto, mas a gente falava que não tinha recurso. Tinha que ter o projeto, mas tínhamos que fazer readequação, atualização do que seríamos, de orçamento, mas precisaria de recurso e não tinha mais. Terminamos a primeira fase. Agora nesse atual governo, repito que temos muitos embates em relação a ele, porém estamos em conversação para que comece a segunda fase, para que a 09 de novembro possa ter tenha suas casas construídas, mas o projeto não pode ser o mesmo. Uma boa parte já morreu, outra boa parte desistiu da luta. Das 76 famílias agora temos 35 famílias que não estão participando. Nós decidimos não mobilizar internamente antes de ter uma conversa concluída. Estamos tendo conversas com a SPU, proprietária da terra, com a Caixa Econômica Federal e com Ministério Público. Então esperamos que comece a fazer uma adequação ao projeto para poder fazer as habitações. Minha expectativa é que as coisas se resolvam neste governo, porque se não, não sabemos o que vai acontecer. (entrevista concedida em 25 de maio de 2024).

Atualmente, os movimentos sociais caminham na busca de compreender e reivindicar o cuidado para com a totalidade do território, principalmente diante do descaso da CSN com a cidade em diversos aspectos.

David Harvey (2003, p. 213) entende que “o urbano funciona como um espaço importante de ação e revolta política”. A características atuais de cada lugar são importantes, e a reengenharia física e social e a organização territorial desses lugares são armas nas lutas políticas. Em Volta Redonda, as mudanças sociais ao longo do tempo, especialmente aquelas provocadas pela CSN, como os projetos de expansão e a privatização, impulsionaram a mobilização dos movimentos sociais na busca por direitos fundamentais.

Não basta que os movimentos atuem de forma individual, é crucial que eles se articulem de maneira a abranger as diversas temáticas que a cidade precisa mudar. Para David Harvey (2003, p. 146), os movimentos políticos, para alcançarem um impacto de longo prazo, tem que sair da nostalgia com relação a que se perdeu, empenhando-se em dirigir os primeiros rumos a uma meta política mais generalizada dotada de maior valência universal.

David Harvey (2009, p. 63) afirma que o direito à cidade, como existe hoje, “está confinado nas mãos de uma pequena elite política e econômica, com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos”. Para o autor, a liberdade da cidade foi apropriada por uma elite financeira da classe capitalista em seu próprio interesse, e a condição para o sucesso dos movimentos é confrontar o

problema do capital excedente em sua raiz. A acumulação do capital não pode continuar sua trajetória corrente, abstratamente determinar destinos e fortunas, ditar quem e o que somos e o que nossas cidades devem ser. (HARVEY, 2009, p. 16).

Nesse sentido, compreende-se que é fundamental que os movimentos com temáticas distintas como, por exemplo pela terra, pela questão ambiental e pela mobilidade urbana atuem de forma coletiva, unindo forças contra a presença onipresente da CSN em todos esses cenários.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação abordou os desafios da política urbana no município de Volta Redonda, com um enfoque especial na influência da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) na formação socioespacial da cidade. O estudo foi dividido em três capítulos, que exploram a trajetória histórica e social da cidade, a evolução da política urbana e a atuação dos moradores em busca de direitos à moradia.

No primeiro capítulo, analisou-se o processo de formação de Volta Redonda, desde seu cenário rural pré-industrial até a instalação da CSN em 1940. A chegada da siderúrgica transformou a cidade, resultando em um crescimento urbano acelerado. Desde a formação da cidade, é possível identificar conflitos urbanos em decorrência do paradoxo “cidade velha x cidade nova”, resultado do planejamento da vila operária que não conseguiu atender à demanda de habitação em razão do alto fluxo migratório de pessoas que vinham trabalhar na construção da indústria.

Além disso, foi possível verificar que os investimentos na Companhia Siderúrgica Nacional, voltados para a construção do Plano da Vila Operária, foram concentrados na região da grande indústria, não abarcando as regiões afastadas como, por exemplo, do lado esquerdo do rio Paraíba do Sul. Gerou-se, portanto, um afastamento entre os espaços urbanos permitindo a criação de diversos núcleos de posse ocupados pelas famílias que não eram abarcadas pelas políticas habitacionais da CSN.

Posteriormente, com a inserção do Brasil no contexto neoliberal global visando a romper com o nacionalismo, deu-se início a política de desestatização que tomou força no país com diversas empresas passando pelo processo de privatização, incluindo a CSN. Na cidade de Volta Redonda, o forte movimento contra a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional, alimentado pelo temor das mudanças que afetariam a população local, especialmente as famílias dos trabalhadores que dependiam dos salários da empresa para sua subsistência, não foi suficiente para impedir que o processo prosseguisse, reforçando, mais uma vez, a influência dos interesses da empresa sobre a cidade.

O momento da privatização da CSN também foi destaque neste capítulo, tendo em vista as significativas alterações que trouxeram para a cidade de Volta Redonda, envolvendo a concentração de terras nas mãos da empresa. Para compreender melhor esse ponto, o

respectivo tópico buscou entender o edital de privatização da CSN, com objetivo de elucidar as lacunas e compreender o que foi transferido para o capital privado no leilão.

Conclui-se pela análise que o edital não mencionava expressamente o valor do patrimônio imobiliário da CSN enquanto empresa pertencente ao Estado, deixando uma lacuna em relação à identificação das terras que hoje são propriedades da empresa privada.

É possível verificar, na descrição dos serviços B, que os consultores foram encarregados de analisar o valor presente do fluxo de resultados da companhia, com base tanto na avaliação patrimonial quanto na avaliação econômica. A avaliação patrimonial considerou os bens que são efetivamente utilizados nas operações da empresa para atingir seus objetivos principais, como a produção de aço. Entretanto, diversos imóveis não eram utilizados para a atividade industrial, mas mesmo assim foram transferidos para o capital privado. A sensação que ficou para os moradores é a de que não privatizaram somente a indústria, mas também a cidade.

Diante da influência da empresa que predomina a ocupação do espaço urbano com suas instalações e expansão, tornou-se necessário a criação de legislação para ordenar o desenvolvimento urbano em Volta Redonda.

O segundo capítulo se concentrou na política urbana local, destacando o desenvolvimento do Plano Diretor Municipal Participativo (Lei 4.441/2008). O estudo evidenciou a necessidade de uma revisão e atualização contínua das políticas urbanísticas, para enfrentar problemas como a especulação imobiliária e a falta de terras com função social.

A influência do Estatuto da Cidade e a importância de regulamentações eficazes foram discutidas, com a conclusão de que a legislação atual não tem sido suficiente para lidar com os desafios enfrentados pela cidade. É necessária uma mobilização para a criação das leis específicas sobre os instrumentos urbanísticos como, por exemplo, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação e a utilização compulsória, para que possam ser aplicados nas propriedades destacadas na pesquisa.

No terceiro capítulo, a pesquisa abordou a luta dos moradores por direitos à moradia que, desde os processos de expansão, estão presentes na realidade volta-redondense, com ênfase na contribuição de Dom Waldyr e das Comunidades Eclesiais de Base na articulação das demandas sociais. Foram examinados os núcleos de posse e as ocupações atuais na região à esquerda do rio Paraíba do Sul, revelando as dificuldades enfrentadas pelas famílias e a falta de políticas públicas adequadas para atender às suas necessidades.

A análise crítica das políticas urbanas e a investigação empírica permitiram identificar que a ausência de legislação urbanística eficaz e a falta de interesse do Poder Executivo

municipal em atualizar o Plano Diretor têm contribuído para a perpetuação dos problemas urbanos. Além disso, a influência da CSN e a falta de regulamentação sobre as terras sem função social são fatores cruciais que impactam negativamente a qualidade de vida dos habitantes de Volta Redonda.

A mobilização social deveria resgatar o sentimento de identificação dos moradores com a cidade, de modo a permitir a ocupação massiva dentro dos espaços deliberativos, para que a reivindicação popular possa ser atendida pelos agentes políticos em sobreposição aos interesses da usina. O descontentamento da população com a CSN, em diversos aspectos, tem que ser motivo de encorajamento para participação social, utilizando os mecanismos constitucionais e democráticos previstos no ordenamento brasileiro.

Esta pesquisa visa a servir como base para a construção de políticas urbanas mais eficazes e democráticas, que possam atender às necessidades da população e garantir o direito à cidade de forma justa e inclusiva. A integração das demandas da sociedade com o planejamento urbano é essencial para transformar a realidade de Volta Redonda e promover uma gestão urbana que beneficie todos os cidadãos, contribuindo para a construção de um futuro mais equitativo e sustentável.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. de M. et. al. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. *Revista Culturas Jurídicas*, Vol.7, N. 16, jan./abr., 2020. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337>>.

ALFONSIN, B. de M. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p. 33-49, jul/dez. 2015. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4919199/mod\\_resource/content/0/Alfonsin\\_2016\\_Planos%20Diretores.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4919199/mod_resource/content/0/Alfonsin_2016_Planos%20Diretores.pdf)>

ALFONSIN, B. DE M.; SEGAT, F.; GALLICCHIO, J. R. DE S.; MONTANARI, V. Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. *DIREITO DA CIDADE*, v. 15, p. 294-330, 2023; Meio de divulgação: Digital. Homepage: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/64045>; Série: 1; ISSN/ISBN: 23177721

ALFONSIN, B. M.; OLIVEIRA, P. A.; FRANCA, M. C. . Um caleidoscópio chamado Estatuto da Cidade: vinte anos da lei federal de Desenvolvimento urbano sob a ótica de diferentes atores. *REVISTA CULTURAS JURÍDICAS*, v. 9, p. 1-23, 2022; Meio de divulgação: Digital. Homepage: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/52857>; Série: 1; ISSN/ISBN: 23595744.

ARIGÓ: o pássaro que veio de longe. *Revista do Centro de Memória Sindical. Volta Redonda*: n. 1, junho, 1989

ASSIS, R. de O. Usina e Cidade: harmonia, conflitos e representações do/no espaço urbano em Volta Redonda -RJ. Dissertação apresentada a Universidade Federal de Viçosa no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Viçosa -MG. 2013

ATHAYDE, J.B. Volta Redonda e a campanha emancipacionista. 2ª edição. Coronel Fabriciano, MG. Editora Rogério Bussinger, 2005

BEDÊ, W. Volta Redonda na Era Vargas (1941-1964). Volta Redonda: SMC/PMVR, 2004.

BELLO, E. Política, cidadania e direitos sociais. Um contraponto entre os modelos. Cap. 3. Dissertação de Mestrado defendida na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007, pp. 111-174.

BELLO, E.; BELEZA, L. As mulheres no espaço urbano brasileiro: o direito à cidade como alternativa a um cenário de violações de direitos humanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 741-764, 2019. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43724>>.

BELLO, E.; ENGELMANN, W. (Orgs.). *Metodologia da pesquisa em Direito*. Caxias do Sul: EDUCS, 2015. Disponível na internet em: <[https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook\\_metodologia\\_da\\_pesquisa.pdf](https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook_metodologia_da_pesquisa.pdf)>.

BELLO, E.; FALBO, R. N. (Orgs.). *Pesquisa empírica em direito na atualidade*. RJ: Ed. CEEJ, 2020, p. 10-19. Disponível em: <[https://www.academia.edu/43359302/Pesquisa\\_Empi\\_rica\\_em\\_Direito\\_na\\_Atualidade](https://www.academia.edu/43359302/Pesquisa_Empi_rica_em_Direito_na_Atualidade)>.

BELLO, E.; FALBO, R. N. Movimentos sociais e ocupações urbanas na Cidade do Rio de Janeiro: o direito como processo e como produto. In: CONPEDI. (Org.). *Anais do XXI Encontro Nacional do Conpedi*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. 1, p. 14.237-14.265. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=93fb9d4b16aa750c>>.

BELLO, E.; FALBO, Ricardo N. (Orgs.). *Direito à cidade e ocupações urbanas: pesquisas empíricas*. RJ: Ed. CEEJ, 2020, p. 72-85. Disponível em: <[https://www.academia.edu/43316967/DIREITO\\_%C3%80\\_CIDADE\\_E\\_OCUPA%C3%87\\_%C3%95ES\\_URBANAS\\_PESQUISAS\\_EMP%C3%8DRICAS](https://www.academia.edu/43316967/DIREITO_%C3%80_CIDADE_E_OCUPA%C3%87_%C3%95ES_URBANAS_PESQUISAS_EMP%C3%8DRICAS)>.

BELLO, E.; KELLER, R. J. (Orgs.). *Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 187-199.

BELLO, E.; KELLER, R. J.; COSTA, Samara Rebeca de Oliveira. Democracia e participação popular nos 20 anos do Estatuto da Cidade. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, v. 16, p. 100-116, 2021. Disponível em <http://https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/275>.

BELLO, E.; OLIVEIRA, M. O método do materialismo histórico e dialético no cenário atual da pesquisa científica no Brasil. In: BELLO, E.; ENGELMANN, W.. (Orgs.). *Metodologia da pesquisa em Direito*. Caxias do Sul: EDUCS, 2015, p. 32-48. Disponível em: <[https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook\\_metodologia\\_da\\_pesquisa.pdf](https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook_metodologia_da_pesquisa.pdf)>.

BELLO, E.; RIBEIRO, M. D. O Direito à Cidade e os Novos Direitos Urbanos como Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. In: BELLO, E.; KELLER, R. J. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 231-252.

BERCOVICI, G.; SALGADO, R. O. Direito Urbanístico como Regulação Econômica do Espaço. In: BELLO, E.; KELLER, R. J. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 253-271.

BORBA, Hugo Leonardo Pereira; BASTOS, Amanda Tavares de Oliveira; RAMOS, Adrian Pereira Costa. A luta dos posseiros urbanos e a atuação das CEBS'S em Volta Redonda na década de 80. Revista Episteme Transversalis, V.14, N. 3, p; 158-167, 2023.

BRAGATO, F. F.; FERNANDES, K. M. Ocupar e Resistir! A Luta pela Moradia e o Direito à Cidade no Contexto da Cidade do Capital (Porto Alegre). In: BELLO, E.; KELLER, R. J. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 377-394.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941. Autoriza a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1941. Seção 1, p. 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3002-30-janeiro-1941-412984-norma->

[pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Autoriza%20a%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20da,Nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Vide%20Norma\(s\)%3A,Executivo\)%20%2D%20\(Altera%C3%A7%C3%A3o\)](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3002-30-janeiro-1941-412984-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Autoriza%20a%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20da,Nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Vide%20Norma(s)%3A,Executivo)%20%2D%20(Altera%C3%A7%C3%A3o).). Acesso em: 26 de fev. de 2024.

BRASIL. Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Disponível em: <https://www.voltaredonda.rj.gov.br/noticias/40-ippu/566-cmdu-e-csn-debatem-plano-diretor-2018-e-urbaniza%C3%A7%C3%A3o-de-%C3%A1reas-no-aterrado-e-aero-club/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Disponível em: <https://www.voltaredonda.rj.gov.br/noticias/40-ippu/586-revis%C3%A3o-do-plano-diretor-participativo-inclui-novos-bairros-e-polo-metalmec%C3%A2nico-sider%C3%BArgico/>. Acesso em: 24 jul. 2024

BRASIL. Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Disponível em: <https://www.voltaredonda.rj.gov.br/noticias/40-ippu/586-revis%C3%A3o-do-plano-diretor-participativo-inclui-novos-bairros-e-polo-metalmec%C3%A2nico-sider%C3%BArgico/>. Acesso em: 20 de Junho de 2024

CASTRO, C.M.; MELLO, MELLO, E.V.. Evolução Urbana na cidade de Volta Redonda. 2011. DIAS, S. T. B. 1954 - Espaço urbano: concessão ou conquista? Os núcleos de posse de Volta Redonda (1970-1985) – Vassouras: USS, 2002. p. 137.

Cidade e suas Possibilidades no Presente. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.).

COSTA, S. R. de O. Aspectos metodológicos de um estudo empírico sobre o plano diretor de Niterói de 2019. In: BELLO, E.; FALBO, R. N. (orgs.). Direito à Cidade e ocupações urbanas: pesquisas empíricas. 2 ed. RJ: Ed. CEEJ, 2021. Disponível em: <[https://www.academia.edu/49456099/Direito\\_%C3%A0\\_cidade\\_e\\_ocupa%C3%A7%C3%B5es\\_urbanas\\_pesquisas\\_emp%C3%ADricas\\_2\\_edi%C3%A7%C3%A3o\\_](https://www.academia.edu/49456099/Direito_%C3%A0_cidade_e_ocupa%C3%A7%C3%B5es_urbanas_pesquisas_emp%C3%ADricas_2_edi%C3%A7%C3%A3o_)>.

COSTA, S. R. de O. **Direito à cidade e conflitos socioambientais: um estudo de caso sobre o Plano Diretor de Niterói de 2019**. Dissertação (Direito Constitucional) - Universidade Federal Fluminense, 2021.

CSN. Companhia Siderúrgica Nacional. Diretoria, Conselho e Comitês. Disponível em: <https://ri.csn.com.br/governanca-corporativa/diretoria-conselho-e-comites/>. Acesso em 26 de fev. de 2024.

CSN. Companhia Siderúrgica Nacional. Histórico e Perfil Corporativo. Disponível em: <https://ri.csn.com.br/a-companhia/historico-e-perfil-corporativo/>. Acesso em: 11 fev. 2024.

Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

Correio Sul Fluminense. Disponível em: <https://www.correiodamanha.com.br/correio-sul-fluminense/regiao-do-vale/2023/11/102904-camara-de-volta-redonda-discute-plano-diretor.html> Acesso em: 20 de Junho de 2024

DIAS, S. T. B. Espaço Urbano: concessão ou conquista? Os núcleos de posse de Volta Redonda (1973-1985). Dissertação de mestrado no Programa de Mestrado em História Social do Trabalho da Universidade Severino Sombra. 2003.

DA SILVA, Poliana Henriques. "O impacto do plano diretor do município de Volta Redonda na busca de uma sociedade cidadã." Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, 2016 Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 123-141.

FALBO, R. N. Ciência, direito e marxismo. In: BELLO, E. et. alli. (Orgs.). Direito e Marxismo: tendências atuais. Caxias do Sul: EDCUS, 2012, p. 329-368.

Folha do Aço. Estado de abandono do Recreio do Trabalhador preocupa moradores da Vila, que temem foco de dengue. Disponível em: <https://folhadoaco.com.br/2022/12/18/estado-de-abandono-do-recreio-do-trabalhador-preocupa-moradores-da-vila-que-temem-foco-de-dengue/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

FONTES, A.M.M; LAMARÃO, S.T.N. Volta Redonda: história de uma cidade ou de uma usina? Publicação na revista Rio de Janeiro, n.4, Set-Dez de 1986.

GOHN, M. da G. O Futuro das Cidades. Revista Unicamp. 2020.

GONÇALVES, V. L. de C. e. **Princípio democrático, direitos procedimentais e justiça ambiental no conflito em Volta Grande IV**. Dissertação (Direito Constitucional) - Universidade Federal Fluminense, 2021.

Google Maps. Aero Clube, Volta Redonda - RJ. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Aero+Clube,+Volta+Redonda+-+RJ/@-22.5005145,-44.0941484,15z/data=!3m1!4b1!4m6!3m5!1s0x9ebd4c736d0cf9:0x4ff18d0441b8450a!8m2!3d-22.5012766!4d-44.0841459!16s%2Fg%2F1ymtchckm?entry=ttu>.

GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M. T. F.. (Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 19-31. Disponível em: <<https://idoc.pub/download/miracygustin-maria-teresa-dias-repensando-apesquisa-juridica-capitulos-4-5-e-6-x4e6jm1ojmn3>>.

HARVEY, D. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: Espaço & Debates: revista de estudos Regionais e Urbanos, Ano XVI, nº 39, 1996, pp. 48-64. Disponível em:<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2078563/mod\\_resource/content/1/Harvey\\_Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2078563/mod_resource/content/1/Harvey_Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento%20%281%29.pdf)>.

HARVEY, D. O direito à cidade. Lutas sociais, 29, 2012, pp. 73-89.

HARVEY, D. Os sentidos do mundo: textos essenciais. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

HARVEY, D. Os sentidos do mundo: textos essenciais. *O processo urbano no capitalismo*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 71.

HARVEY, D. Reivindicando a cidade para a luta anticapitalista. Cidades Rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014, pp. 209-272.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, nº 26, pp 09-17. 2009.

HORKHEIMER, M. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: Os Pensadores. Rio de Janeiro: Abril, 1983, p. 125-162

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBGE. Gov.br. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/volta-redonda/panorama>. Acesso: 25 de fev. de 2024.

Imagem do Escritório Central. 100 Dias de Vida. Disponível em: <https://www.youtube.com/@100diasdevidao>. Acesso em: 13 de fev. de 2024.

InfoMoney. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/csn-csna3-resultados-segundo-trimestre-2023/>. Acesso em: 25 de fev. de 2024.

IPPU - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Inventário de identificação de bens imóveis. Livro de tombo histórico. Registro nº 007. Disponível em: <https://cultura.voltaredonda.rj.gov.br/antigo-centropuericultura/>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2024.

KELLER, R. J. Direito, Estado e Relações Econômicas: a Mercantilização Jurídica como Forma de Priva(tiza)ção do Direito à Cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 35- 51.

LEFEBVRE, H. Industrialização e urbanização: noções preliminares. In: Idem. O direito à cidade. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2006, p. 3-26.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à cidade. 5ª ed. São Paulo: Centauros, 2008.

LEONEL JÚNIOR, G. A utilização combativa do direito a partir das lutas sociais e políticas das comunidades tradicionais. Revista Jurídica da Presidência, v. 14, p. 681-705, 2013.

LIMA, R. CSN e Volta Redonda: uma relação histórica de dependência e controle. Política & Sociedade, vol. 12, nº 25. Florianópolis, set./dez. 2013, pp. 41-64.

LIMA, R. da C. A “reinvenção” de uma cidade industrial: Volta Redonda e o pós-privatização da Companhia Siderúrgica Nacional. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro - RJ. 2010.

LOPES, M. C. Da parte que nos cabe neste latifúndio: a dimensão fundiária da privatização da Companhia Siderúrgica Nacional e a luta pelo direito à cidade em Volta Redonda - RJ. Artigo publicado no XIV Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia. Universidade Federal Fluminense. 2021.

MANQUIAN, M. A. Q. O protagonismo das cidades e dos governos locais no sistema de governança mundial contemporâneo. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 17-34.

MARICATO, E. Cidades e luta de classes no Brasil para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015, pp. 17-51

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In CARVALHO, C.S. & ROSSBACH, A. C. (orgs.), O Estatuto da Cidade comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades. 2010.

MARICATO, E. Para Entender a Crise Urbana. 1ª .ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Gov.br. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Conforme\\_Tabela.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Conforme_Tabela.pdf). Acesso em: 25 de fev. de 2024.

Minuto Cultural. Volta Redonda. Disponível em: <https://minutocultural.com.br/volta-redonda/>. Acesso em: 13 de fev. de 2024.

MOREL, R. L. de M. Os soldados do trabalho. Formação e disciplinamento de trabalhadores da Companhia Siderúrgica Nacional. Os Arigós: o pássaro que vem de longe.

NEDER, Gizlene. O direito à cidade na perspectiva da História. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 7-16.

O Dia. CSN retoma área que era usada para lazer há 30 anos e revolta moradores. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-06-17/csn-retoma-area-que-era-usada-para-lazer-ha-30-anos-e-revolta-moradores.html>. Acesso em: 13 fev. 2024

O Estatuto da Cidade comentado. Organizadores Celso Santos Carvalho, Anacláudia Rossbach: - São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades. 2020, 120p.

O GLOBO. Nos anos 90, leilões da Usiminas e da CSN no Rio terminaram em confronto. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/nos-anos-90-leiloes-da-usiminas-da-csn-no-rio-terminaram-em-confronto-10448430#ixzz8RSOWPi83stest>. Acesso em: 11 fev. 2024.

O Dia. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/volta-redonda/2021/08/6216233-comissao-do-plano-diretor-de-volta-redonda-se-reune-para-discutir-mudancas.html> Acesso em 20 de Junho de 2024

O Dia. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/volta-redonda/2021/10/6264181-audiencia-publica-trata-sobre-plano-diretor-de-volta-redonda.html>. Acesso em 20 de Junho de 2024

O Diário do Vale. Disponível em: [https://diariodovale.com.br/tempo-real/exclusivo-escritorio-central-passara-por-retrofi-t-e-aero-clube-tera-bairro-com-boulevard/#google\\_vignette](https://diariodovale.com.br/tempo-real/exclusivo-escritorio-central-passara-por-retrofi-t-e-aero-clube-tera-bairro-com-boulevard/#google_vignette) Acesso em 20 de Junho de 2024

OLIVEIRA, I. R. JECAS, ARIGÓS, PEÕES, BISONHOS, CICLOPES: o discurso “sob medida” na construção de uma identidade de operário na cidade de Volta Redonda (1941-1946). REVISTA EPISTEME TRANSVERSALIS – V. 4, N.2, 2013

OPLANE. O Planejamento Urbano na Era Vargas e a Implantação da Companhia Siderúrgica Nacional: o Plano Regional para o Médio Paraíba Fluminense e o Projeto da Vila Operária da CSN de Atílio Corrêa Lima. Poster publicado no XIII SHCU. Tempos de escalas da cidade e do urbanismo. Brasília - DF. 2014.

ORLANDI, E. P.. Análise de Discurso: princípios & procedimentos. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009. Disponível em:

<[https://www.academia.edu/33790797/ANALISE\\_DE\\_DISCURSO\\_ENI\\_ORLANDI](https://www.academia.edu/33790797/ANALISE_DE_DISCURSO_ENI_ORLANDI)>.

Acesso em: 15 de nov. de 2022.

PEIXOTO, E. R.; PALAZZO, P. P.; DERNTL, M. F.; TREVISAN, R.; (orgs.) **Tempos e Escalas da Cidade e Urbanismo. XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo.** Brasília: Editora FAU-UnB, 2014. ISBN 978-85-60762-19-4.

PIRES, T. Direito à cidade e interseccionalidade: pistas para a ação e para a pesquisa. In: POULANTZAS, N. **El Estado capitalista y las ideologías.** En: Idem. Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista. 30a ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.

Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Plano Diretor. Disponível em: <http://www2.voltaredonda.rj.gov.br/ippu/index.php/plano-diretor>. Acesso em 10 de jan. de 2024.

REIS, A. B. O.; RODRIGUES, Y. S. A luta pelo direito à cidade no Baixo Amazonas: os movimentos sociais e a revisão do Plano Diretor de Santarém (Pará). In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 425-436.

ROLNIK, R. O que é cidade. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004. Disponível em: <<https://arquiteturaeurbanismosite.files.wordpress.com/2016/03/rolnik-raquel-o-que-e-cidade-livro-completo.pdf>>.

SANTANA, M. A. Da plenitude ao vazio na Cidade do Aço: memórias dos movimentos sociais em Volta Redonda (1980-1990). História oral, v.9, n.1, p.91-106, Jan-Jun, 2006.

SANTOS, M. A urbanização brasileira. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023

SILVA, J. C. da. Geografia: Território, Territorialidade e Direito à Cidade. In: BELLO, SILVA, R. R. S. e. Sociologia Urbana: Contradições Urbanas, Movimentos Sociais e Luta pelo Direito à Cidade; In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 89-104.

SOUSA, D. M. M. de. Arquitetura e Urbanismo: Raízes Urbanas do Direito à

SOUTO, B. F. Volta Redonda hoje: “novos movimentos migratórios, primeiras aproximações. Trabalho submetido ao V Encontro Nacional sobre Migrações. Campinas-SP. 2007.

TAVARES, R. Resistências urbanas e práticas espaciais das mulheres pelo direito à cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 171-185.

VIVIAN, Viviane Santos. A duas CSNs: uma análise dos efeitos da privatização sobre a Companhia Siderúrgica Nacional. Monografia de final de curso. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, Rio de Janeiro, 2024.

WILHEAM, J. Arco de Centralidade: Plano Diretor Participativo. 2008. Disponível em: [http://www2.voltaredonda.rj.gov.br/ippu/images/arquivos/plano\\_diretor/livro\\_arco\\_de\\_centralidade.pdf](http://www2.voltaredonda.rj.gov.br/ippu/images/arquivos/plano_diretor/livro_arco_de_centralidade.pdf). Acesso em: 13 de fev. de 2024.

**ANEXOS****FOTOS DA OCUPAÇÃO 09 DE NOVEMBRO – REGISTROS FEITOS POR MIM NA PRIMEIRA VISITA EM 2022**





**FOTOS DA OCUPAÇÃO 09 DE NOVEMBRO – 1º CONGRESSO MUNICIPAL DO MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA – 16/04/2023**



**FOTO DA ENTREVISTA COM JOSÉ MARIA DA SILVA, O ZEZINHO NO MEP –  
MOVIMENTO ÉTICA NA POLÍTICA**

