

# A Produção do Conhecimento Geográfico

6

Ingrid Aparecida Gomes  
(Organizadora)



 **Atena**  
Editora

Ano 2018

Ingrid Aparecida Gomes  
(Organizadora)

# A Produção do Conhecimento Geográfico 6

Atena Editora  
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Diagramação e Edição de Arte:** Geraldo Alves e Natália Sandrini

**Revisão:** Os autores

#### Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P964 A produção do conhecimento geográfico 6 [recurso eletrônico] /  
Organizadora Ingrid Aparecida Gomes. – Ponta Grossa (PR):  
Atena Editora, 2018. – (A Produção do Conhecimento  
Geográfico; v. 6)

Formato: PDF  
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader  
Modo de acesso: World Wide Web  
Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-85107-83-3  
DOI 10.22533/at.ed.833181211

1. Ciências agrárias. 2. Percepção espacial. 3. Pesquisa agrária  
– Brasil. I. Gomes, Ingrid Aparecida. II. Série.

CDD 630

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de  
responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos  
autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

A obra “A Produção do Conhecimento Geográfico” aborda uma série de livros de publicação da Atena Editora, apresenta, em seus 16 capítulos, discussões de diversas abordagens da Geografia humana, com ênfase no planejamento urbano.

A Geografia humana engloba, atualmente, alguns dos campos mais promissores em termos de pesquisas atuais. Esta ciência geográfica estuda as diversas relações existentes (sociais, gênero, econômicas e ambientais), no desenvolvimento cultural e social.

A percepção espacial possibilita a aquisição de conhecimentos e habilidades capazes de induzir mudanças de atitudes, resultando na construção de uma nova visão das relações do ser humano com o seu meio, e, portanto, gerando uma crescente demanda por profissionais atuantes nessas áreas.

A ideia moderna da Geografia humana, refere-se a um processo de mudança social geral, formulada no sentido positivo e natural, temporalmente progressivo e acumulativo, segue certas regras e etapas específicas e contínuas, de suposto caráter universal. Como se tem visto, a ideia não é só o termo descritivo de um processo, e sim um artefato mensurador e normalizador das sociedades, tais discussões não apenas mais fundadas em critérios de relação homem e meio, mas também são incluídos fatores como planejamento, gestão, inclusão, mobilidade.

Neste sentido, este volume dedicado a Geografia humana, apresenta artigos alinhados com a estudos do planejamento urbano. A importância dos estudos geográficos dessa vertente, é notada no cerne da ciência geográfica, tendo em vista o volume de artigos publicados. Nota-se também uma preocupação dos geógrafos em desvendar a realidade dos espaços escolares.

Os organizadores da Atena Editora, agradecem especialmente os autores dos diversos capítulos apresentados, parabenizam a dedicação e esforço de cada um, os quais viabilizaram a construção dessa obra no viés da temática apresentada.

Por fim, desejamos que esta obra, fruto do esforço de muitos, seja seminal para todos que vierem a utilizá-la.

Ingrid Aparecida Gomes

## SUMÁRIO

### CONCEPÇÕES GEOGRÁFICAS DO PLANEJAMENTO URBANO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
A DIMENSÃO TERRITORIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE C,T&I	
Sunamita Iris Rodrigues Borges da Costa Ana Cristina de Almeida Fernandes	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>21</b>
A PRODUÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA DE CONVENIÊNCIAS, TURISMO E LAZER: O CASO DE PARNAMIRIM-RN	
Antonio Tadeu Pinto Soares Junior	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>30</b>
A REDE DE GESTÃO DAS EMPRESAS PRIVADAS E PÚBLICAS COMO ORDENADORAS DO TERRITÓRIO BRASILEIRO NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI	
Paulo Wagner Teixeira Marques Miguel Ângelo Ribeiro	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>42</b>
AS MÚLTIPLAS FORMAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO DO BAIRRO DE DEODORO-CIDADE DO RIO DE JANEIRO: DA VILA MILITAR AOS NOVOS VETORES TECNOLÓGICOS PARA A REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS DE 2016.	
Renato Candido da Silva Regina Célia de Mattos	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>51</b>
CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO: POR UMA “GEOGRAFIA DA DEFICIÊNCIA”	
Anna Paula Lombardi Cicilian Luiza Löwen Sahr	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>62</b>
FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: UMA CRÍTICA À CIDADE COMO NEGÓCIO	
Aduino Gomes Barbosa	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>72</b>
INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL	
Maria José Andrade da Silva	
<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>82</b>
METRÓPOLES, GOVERNANÇA METROPOLITANA E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.	
Thiago Giliberti Bersot Gonçalves Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa	

<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>91</b>
O PARQUE URBANO DA REDENÇÃO EM PORTO ALEGRE-RS E A PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS CONCEBIDO E VIVIDO.	
Jaqueline Lessa Maciel Benhur Pinós da Costa	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>104</b>
O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO: LIÇÕES DO EVENTO SOCIOAMBIENTAL DA REGIÃO SERRANA E O CASO DE NOVA FRIBURGO.	
Luciana Herdy Messa	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>117</b>
OS SENTIDOS DOS MUROS E AS ESTRATÉGIAS DE DISTINÇÃO SOCIAL: RESIDENCIAIS FECHADOS EM CIDADES NÃO METROPOLITANAS	
Patrícia Helena Milani Eda Maria Góes	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>127</b>
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DO TURISMO E SUAS REPERCUSSÕES NO TERRITÓRIO GOIANO	
Rangel Gomes Godinho Ivanilton José de Oliveira	
<b>CAPÍTULO 13</b> .....	<b>137</b>
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESCALA LOCAL, E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	
Gustavo Junger da Silva	
<b>CAPÍTULO 14</b> .....	<b>154</b>
POLÍTICAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL: INTENCIONALIDADES E PRESSUPOSTOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUAS VINCULAÇÕES COM A INTEGRAÇÃO REGIONAL	
Claudete de Castro Silva Vitte	
<b>CAPÍTULO 15</b> .....	<b>169</b>
URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA E QUALIDADE DE VIDA PARA “CIDADES INTELIGENTES”: UM DEBATE A PARTIR DOS INDICADORES DO IMRS NA MICRORREGIÃO DE ARAXÁ, MINAS GERAIS	
Josimar dos Reis de Souza Beatriz Ribeiro Soares	
<b>CAPÍTULO 16</b> .....	<b>181</b>
SUPERMERCADOS E ESTRATÉGIAS ESPACIAIS: ASPECTOS DA DINÂMICA URBANA E DO CONSUMO EM FORTALEZA-CE	
Tiago Fernando Gomes Barbosa	
<b>SOBRE A ORGANIZADORA</b> .....	<b>192</b>

## O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO: LIÇÕES DO EVENTO SOCIOAMBIENTAL DA REGIÃO SERRANA E O CASO DE NOVA FRIBURGO.

**Luciana Herdy Messa**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. E-mail de contato: lu-messa@hotmail.com

**RESUMO:** Esta pesquisa destaca a importância do poder público para a produção de cidades justas e seguras. Além da reflexão sobre como os planos diretores e outras legislações são aliados nesse processo, traz uma discussão de ordem conceitual, relacionando-a a um exemplo concreto. O paradoxo entre Nova Friburgo aprovar, em 2007, um plano diretor considerado um dos melhores do Brasil e constatar, em 2011, o maior número de mortos no evento socioambiental da Região Serrana é objeto desta análise. Apesar da produção de uma legislação elogiada e premiada, poucos avanços podem ser apontados no ordenamento territorial, quer dizer, o município, mesmo com uma boa lei, não caminhou para diminuir riscos e tornar a cidade mais democrática. Entrevistas com técnicos, observações diretas e estudos do plano aferiram se algumas previsões viraram realidade. A conclusão ressalta o quão pouco foi concretizado e o abismo entre a lei e a prática. Velhas condutas políticas anularam interesses coletivos, trazendo graves consequências.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Diretor, Nova Friburgo, evento socioambiental de 2011

**ABSTRACT:** This research highlights the importance of public power for the production of fair and safe cities. In addition to the reflection on how the urban master plans and other legislations are allied in this process, it brings a discussion of conceptual order, relating it to a concrete example. The paradox between Nova Friburgo in 2007 approves a master plan considered one of the best in Brazil and in 2011, the highest number of deaths in the socio-environmental event of the Serrana Region is the object of this analysis. Despite the production of a praised and awarded legislation, little progress can be made in land-use planning, that is, the municipality, even with a good law, did not walk to reduce risks and make the city more democratic. Interviews with technicians, direct observations, and plan studies have assessed whether some predictions have come true. The conclusion highlights how little has been accomplished and the gulf between law and practice. Old political conduct has nullified collective interests, with grave consequences.

**KEY-WORDS:** Urban Master Plan, Nova Friburgo, Social and environmental event of 2011

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo uma reflexão acerca dos planos diretores. A ideia é

destacar a importância do instrumento para uma produção espacial onde prevaleçam a função social das cidades e a prevenção de eventos socioambientais. Ao mesmo tempo, pretende sinalizar, a partir de um caso concreto, alguns obstáculos para as políticas públicas saírem do papel.

No mundo periférico, a urbanização foi um movimento recente e deixou, na produção espacial, vestígios de um processo desordenado. Nesse decurso, o Brasil não foi uma exceção. Com um território marcado por desigualdades, as cidades brasileiras apresentaram tensões de diferentes naturezas.

É possível diagnosticar alguns problemas do urbano brasileiro como estruturais, e a superação deles permeará políticas pensadas e conduzidas pelo Estado. A forma como as prefeituras enxergam o ordenamento territorial, as construções periféricas e o direito à cidade serão elementos-chave nesse processo, pois concretização ou afastarão possíveis avanços.

Dentre o conjunto de legislações sobre o debate urbanístico, esta explanação destaca os instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão de um município: os planos diretores. Em consonância com a escolha, trabalhou-se, nesta pesquisa, com um caso concreto, o Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo. O intuito foi trazer uma reflexão tangível sobre o assunto.

Em 2011, Nova Friburgo foi palco de um dos maiores desastres socioambientais da História do Brasil. Classificado pela mídia e pelo poder público como a “maior tragédia climática do país”, o evento trouxe à tona uma relevante reflexão: as celebradas legislações urbanísticas representaram resultados concreto para as cidades brasileiras? Pelos resultados obtidos por esta explanação, ainda é preciso caminhar bastante nesse sentido.

É interessante pontuar as possibilidades trazidas pelos planos diretores, porque eles, em tese, seriam instrumentos para auxiliar o Estado rumo à justiça socioespacial. Ao fazer do poder público um responsável pela concretização da qualidade de vida dos lugares, inaugura-se a possibilidade de uma mudança na lógica espacial. Entretanto, certos interesses sobrepuseram-se a essas expectativas, resultando em avanços insuficientes ou baixa aplicabilidade da lei.

A atuação dos governos e a efetividade dos instrumentos urbanísticos esbarram em alguns entraves. Mesmo assim, não parece haver razão para um desânimo sobre a importância dessas conquistas legais. Em termos práticos, as leis são determinantes fundamentais para uma transformação. Por isso o ideal seria o aumento da cobrança para a teoria transformar a realidade.

Diante dessa lacuna, as discussões sobre os planos diretores são primordiais. Não basta elaborar bons documentos. É necessário que o poder público assuma, sobretudo, uma responsabilidade de tirá-los do papel. Se esse posicionamento virar um compromisso, relevante passo seria dado rumo à democratização das cidades.

Assim como em outras partes do país, o espaço urbano friburguense apresentou uma série de contratempos ligados à ocupação desordenada, ponderação importante



para explicar os números de 2011. Contraditoriamente, a cidade conta, desde 2007, com um plano diretor considerado um dos melhores do país, tendo sido, inclusive, premiado por seu cunho participativo. Deveras, a maior parte desse plano não entrou vigor, demonstrando um hiato entre a lei e a realidade.

O evento socioambiental da Região Serrana foi emblemático e explicitou perigos não só das áreas atingidas. Outras cidades brasileiras, com seus espaços segregados, apresentam condições similares. O episódio evidenciou a importância de olhar a cidade como um corpo único. Por isso esta investigação abordará a necessidade de novos moldes para ocupação e uso do solo, porquanto o efeito das negligências urbanas, em muitos casos, é a perda de vidas humanas.

Para este estudo, foram realizadas entrevistas com técnicos, observações diretas e estudos do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo. As referências bibliográficas ajudaram a compor as principais ideias e conclusões deste trabalho. Os principais autores utilizados foram David Harvey e Henri Lefebvre. Da mesma forma, e trazendo a discussão para o cenário nacional, as lições de Flávio Villaça, Roberto Lobato Corrêa e Ermínia Maricato contribuíram para esta elaboração.

Através dos resultados aferidos com um exemplo concreto, o Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo, certas questões ficaram mais claras e delimitaram quais pontos pesaram para o distanciamento entre a legislação e a prática.

Dessa forma, este trabalho apresentará abordagens de natureza conceitual para, posteriormente, ater-se ao caso de Nova Friburgo. Preliminarmente, serão feitas breves considerações sobre os instrumentos da política urbanística para, em seguida, focar nos planos diretores. Serão abordagens que indicarão a importância das legislações e o antagonismo que as cercam.

A análise será direcionada ao Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo. Frisando previsões relacionadas à forma de ocupação do espaço urbano, o capítulo demarcará como as ações infrutíferas poderiam ter sido um início para a diminuição de riscos. Ante a lacuna do plano e seus efeitos no espaço urbano friburguense, serão dados exemplos comprobatórios da negligência em relação à legislação.

Na terceira parte, serão apresentadas considerações sobre um dos maiores eventos socioambientais do país. Mais uma vez Nova Friburgo será o foco. Elementos extrapolam o termo “tragédia climática” e devem ser pontuados. Uma dessas possibilidades está intimamente ligada ao ordenamento territorial do município e como o poder público atuou nessa questão. Há algo muito humano nas tragédias classificadas como naturais, e isso deve ser demarcado.

## **SOBRE OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA**

As formas de ocupação e uso do solo têm sido responsáveis por parcela significativa dos problemas das cidades brasileiras. Apesar da reflexão parecer óbvia, a questão não desencadeou um (re) direcionamento governamental referente à questão.

As ações do poder público têm sido inócuas no sentido de (re) pensar os espaços, fato a corroborar com tragédias de diferentes naturezas.

No que tange às possibilidades de intervenção do Estado no espaço urbano, é possível identificar, basicamente, duas condutas. Os investimentos na produção da estrutura espacial, quer dizer, obras governamentais, e a regulação do solo, através de legislações. Geralmente, os governos dedicam-se mais às primeiras, pois, para fins eleitorais, elas surtem mais efeito que projetos para médio e longo prazo.

Segundo Brito (2007), a política urbana brasileira foi normatizada pela Constituição Federal<sup>1</sup>, em seus artigos 182 e 183. A partir disso, várias legislações foram aprovadas no intuito de organizar as cidades e torná-las mais justas. Revelou-se, através do conteúdo da Carta Magna, uma preocupação do legislador com a cidadania no espaço produzido. O governo municipal aparece como um dos principais atores da produção espacial, despontando como escala de maior atribuição na organização das cidades.

Nessa influência, vale ressaltar que a produção espacial conta com a participação de vários agentes. Ela é um organismo vivo e não se limita automaticamente a regras.

Além do Estado, Corrêa (1988) demarca, dentre os agentes, os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e os grupos sociais excluídos. Com a atuação de tantos atores, individualismos tentam se sobrepor, criando um ambiente contraditório. A cidade seria o resultado dessas tensões, isto é, um lugar multifacetado.

Corrêa (*op. cit.*), acrescenta que o marco jurídico responsável por fazer do Estado um dos maiores agentes na produção espacial é carregado de intencionalidade. Mesmo com uma suposta boa intenção das leis, conveniências prevalecem e sufocam possíveis avanços. Via de regra, os instrumentos da política urbana têm esbarrado em entraves e não são executados de forma plena. Fica evidente, portanto, a importância de uma mudança de mentalidade para as leis saírem do papel.

O Estatuto da Cidade pode ser um bom exemplo das conquistas brasileiras no âmbito jurídico. Aprovado em 2001, o documento regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabeleceu normas de ordem pública e interesse social para regulação, por exemplo, do uso da propriedade em prol do bem coletivo e da segurança.

Atuando na escala da política urbana, o Estatuto foi anunciado como lei detalhada e específica, pois tentou cercar subterfúgios que impedissem a sua aplicação. A legislação é uma proposta para garantir cidades mais sustentáveis e democráticas, porque traz instrumentos e itens direcionados à justiça socioespacial.

No entanto, após 17 anos da sua aprovação, ainda é perceptível uma lacuna entre o anunciado e os resultados práticos. A necessidade de reavaliar o espaço urbano salta os olhos, mas o poder público, apesar de contar com diversos dispositivos legais,

1. A Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo específico à política urbana, o capítulo II (artigos 182 e 183). É possível conferir mais informações sobre a importância da pressão popular e do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, nessa Emenda Constitucional, na página da internet: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentação.php?idVerbete=1407> Acesso em 24 de maio de 2017.

tem escolhido desconsiderar, ou minimizar, as possibilidades de transformação.

E não foi só o Estatuto da Cidade a respaldar o Estado para um começo de metamorfose nas cidades brasileiras. Podem ser elencadas leis tais como a do Fundo Nacional de Habitação do Interesse Social e a de Consórcios Públicos (2005) a Lei Federal do Saneamento (2007), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) a Lei da Mobilidade Urbana (2012) e o Estatuto da Metrópole (2015). Juntam-se a elas os planos diretores municipais, que terão, a seguir, especial atenção.

Apesar da função social da cidade ser destaque em todas as legislações supracitadas, a atual conjuntura explicita um verdadeiro abandono das leis. O preço da terra determina o lugar de moradia, bem como o acesso ou distanciamento da população em relação aos equipamentos urbanos.

Resultado das diferenças econômicas entre as classes sociais, o espaço reflete a sociedade que comporta. Isso está expresso nas diferenças socioespaciais das cidades. Nelas, há uma área formal, indisponível para a maioria, onde o Estado é presente e atuante. Já na outra, a informal, há uma produção espacial de maneira improvisada, e o Estado quase sempre é distante. Quer dizer, existe um Estado atuando, mas ele é excludente e restringe-se, sobremaneira, à cidade formal (MARICATO, 2002).

O Brasil foi fruto de uma sequência histórica de exploração e restrição, e as cidades são frutos desses processos. A segregação que se expressa, entre outras formas, no déficit habitacional, pode ser considerada um efeito desse transcurso. Apesar do país ser o quinto mais extenso do mundo, a grande maioria não tem acesso à terra, tampouco um lugar para morar. Restam poucas alternativas à população pobre que padece das mais diversas carências.

Conforme mencionado por Silva e Araújo (2013, p. 58), “A segregação espacial é resultado, de maneira geral, do nível econômico de cada indivíduo, ou seja, existirá uma relação direta entre a condição do espaço habitado e a renda do sujeito”. Portanto, existe um aspecto além das legislações que não pode ser desconsiderado.

A intervenção do Estado precisa ser contextualizada levando em conta processos históricos específicos, nos quais o Estado é apenas um dos agentes. Interação nesses processos os donos de terras, construtoras, organizações financeiras e movimentos sociais, entre outros. Em relação a esses últimos, tal cenário propiciará o surgimento, a partir dos anos 1980, de movimentos de luta por moradia, no contexto urbano de São Paulo. A ocupação de prédios vazios, sem destinação adequada, na região central da cidade, dará visibilidade ao problema da habitação e à luta de diversas organizações pela sua garantia (OLIVEIRA, 2012, p.8)

Assim sendo, é de suma importância debater o ordenamento territorial das cidades e os instrumentos urbanísticos, mas não se pode perder de vista as condições estruturais dos espaços. Provavelmente o resultado de uma abordagem mais complexa contribuiria para as legislações ganharem efeitos mais palpáveis.

É necessário, em suma, avaliar a distância entre o discurso e a concretização da política urbana desenvolvida. Ao destacar os planos diretores, instrumento que atua

onde a vida de fato acontece, a ideia é demonstrar o hiato entre os avanços e a efetividade.

Dando pista para as futuras conclusões, Maricato afirma:

Após 8 anos de criado e MCidades entretanto, o destino das cidades brasileiras está longe de mudar de rumo. Podemos dizer que os movimentos ligados à Reforma Urbana “bateram no teto”, isto é, estão fragmentados e e muito desmobilizados e têm poucas possibilidades de avanço real na linha preconizada pelas agendas tão debatidas em um sem número de encontros, reuniões, congressos, seminários etc. As originais experiências de gestão municipais democráticas e populares que marcaram os anos de 1980 e 1990 parecem ter se esgotado. A evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando e a questão fundiária, que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa (MARICATO, 2011, p. 27).

A autora demonstra, mesmo após o progresso materializado no Ministério das Cidades, um certo pessimismo sobre as cidades brasileiras. Pontua a desmobilização e o enfraquecimento de movimentos que num passado não tão longínquo pareciam mais coesos e fortalecidos. Resta saber se de fato a política urbana cairá num ostracismo ou se a luta por ela será retomada.

Por todas essas razões, a reflexão sobre o impasse da política urbana no Brasil pode ajudar na condução de novos horizontes. Ademais, a crise urbana está posta, e as discussões sobre ela vêm se tornando não apenas uma opção, mas uma necessidade.

## A IMPORTÂNCIA DOS PLANOS DIRETORES

Entre todas as legislações urbanísticas, os planos diretores merecem particular destaque. Obrigatórios em cidades com mais de vinte mil habitantes, são leis municipais que procuram promover uma espécie de diálogo socioespacial.

Uma reflexão sobre esta denominação, “plano diretor”, pode dar pistas sobre seus objetivos. A palavra “plano” está de acordo com a função do documento, pois são delimitados nele uma série de ações, prazos e direcionamentos para a cidade, ou seja, é traçado um plano de como caminhará o lugar. Por outro lado, traz algumas diretrizes para o espaço, o que justifica o título “diretor” (SILVA, 1995).

As orientações expressas nessa lei estão voltadas, majoritariamente, para a condução da política urbana. Saboya (2007) destaca em que consistem os planos diretores. São uma espécie de modelo para o direcionamento dos municípios. Eles indicam princípios, diretrizes e normas para os lugares. Nesse contexto, fica claro ser seu objetivo um direcionamento para os agentes produtores do espaço.

É importante ressaltar que o Estatuto da Cidade possui um capítulo exclusivo para tratar dos Planos Diretores, quando orienta as possíveis regras que devem estar inclusas no documento. Dentre as várias previsões, o Estatuto enfatiza, no art. 39, a função social da propriedade. O entendimento é ela estar atrelada às exigências fundamentais da ordenação da cidade, e isso deveria ser expresso contundentemente nos planos diretores.

Destacar a função social da propriedade, na presente análise, é um ponto importante numa produção espacial mais justa. Sobre a função social da propriedade, Chalhub esclarece:

Diferentemente da concepção individualista, que privilegiava o interesse do titular da propriedade, a tutela da propriedade, sob a perspectiva social, extrapola os limites do direito individual e passa a tutelar também o interesse social, na medida em que se reconheça que “o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido tão-somente para satisfação do seu interesse (2003, p.307).

Para ocorrer os efeitos dos planos diretores, um item importante seria estabelecer quais critérios a propriedade deveria seguir para cumprir sua função social. Sendo ela uma espécie de equilíbrio entre os interesses públicos e privados, ao ficarem estabelecidas regras mínimas, absurdos deixariam de acontecer.

Tanto a Constituição Brasileira quanto suas leis auxiliares respaldam a aplicação de políticas voltadas para uma produção espacial mais justa. No entanto, a disputa e o controle espacial, condição, meio e produto para a reprodução do capital (LEFEBVRE, 2006), criam um descompasso entre a lei e a prática.

O mercado imobiliário, na maioria dos municípios brasileiros, tem praticamente aval do poder público para direcionar o direito à propriedade aos seus interesses. No final, e graças aos interesses que prevalecem no espaço urbano, as cidades ficam nas mãos de pequenos grupos da elite econômica. Tudo isso culmina na atual crise urbana que se manifesta de diferentes formas. A seguir, o exemplo de Nova Friburgo.

## **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE NOVA FRIBURGO: O HIATO DE UMA LEGISLAÇÃO PREMIADA**

Aprovado no ano de 2007, o Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo foi premiado pela Caixa Econômica Federal no quesito “Cidade Cidadã”, quando esteve entre os dez melhores do país<sup>2</sup>. Ao explicitar seus objetivos, a legislação propôs o fortalecimento da gestão democrática e a integração das políticas públicas. Outrossim, deu especial atenção à regulação fundiária e à urbanização, no intuito de sugerir uma produção espacial justa, economicamente viável e sustentável.

Segundo Villaça (2001), foi colocada nos planos diretores a responsabilidade de direcionar para onde a cidade vai (e deve) crescer. Essa pode ser considerada uma ideia um tanto ilusória, pois essa previsão depende de vários de fatores.

No caso de Nova Friburgo, o encarecimento dos terrenos centrais criou uma verticalização da cidade, principalmente nos morros. A falta de opção levou a população pobre a arrumar alternativas para permanência na cidade. Isso resultou na ocupação de morros (fig. 1), margens de rios e lugares onde os terrenos eram mais baratos.

---

2. Prêmio Melhores Práticas. Conferir em: <http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/responsabilidade-social/melhores-praticas/edicao-2007-2008/Paginas/default.aspx> Acesso em 11 de maio de 2017.



Figura 1: bairro Jardimlândia, em Nova Friburgo

Fonte: a autora, 2017

Para a elaboração do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo foi direcionada uma secretaria, a Pró-cidade, para levar as discussões do documento aos bairros. Esses diálogos atenderam o Art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, que previu a promoção de audiências públicas e de debates com a população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Inspirado, ainda, no Estatuto, o Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo elencou itens para incorporar a função social da propriedade à realidade do município. Não formulou, contudo, o que seria empiricamente essa função, mas fez apontamentos para alcançá-la. A adoção do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o imposto territorial e predial urbano (IPTU progressivo no tempo), a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a outorga onerosa do direito de construir, assim como a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos<sup>3</sup> são algumas previsões da legislação.

Ademais, o reassentamento de populações que ocupavam áreas de risco, áreas de preservação permanente e demais áreas inadequadas à moradia<sup>4</sup> foram objetos de atenção do Plano, além da previsão contida no artigo 29, I, sobre a avaliação das condições de moradia em todo o território municipal. É importante ressaltar a correspondência entre esses pontos e os números de 2011.

Apesar das boas expectativas suscitadas pelo documento, nenhum dos instrumentos citados entraram em vigor, ou seja, não houve mudança na forma de

3. Art. 131, incisos II, a, b, c, e, e III, c do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo. O artigo 131 dispõe todos os instrumentos da política urbana para o município. Este trabalho sublinhou, especificamente, os citados.

4. Art. 11, VII do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo.

lidar com a propriedade no espaço urbano.

Muitos são os óbices para uma aplicação efetiva das leis no nosso país. Em relação ao Plano Diretor de Nova Friburgo, a morosidade da Câmara dos Vereadores foi um desses entraves. Leis que dependiam de regulamentações específicas sequer foram votadas, impossibilitando a aplicação das ferramentas fornecidas pelo Plano. Dessa forma, a cidade continuou submetida, na prática, à lei municipal de 1988, anterior ao Estatuto da Cidade, a qual a função social da propriedade não estava inclusa

A carência de quadros técnicos e de secretarias bem equipadas também representaram um contratempo<sup>5</sup>. Além disso, não houve iniciativas para comprovar a intenção de aplicar certos dispositivos da legislação. A afirmação respalda-se no fato de a prefeitura não possuir, por exemplo, um cadastro de imóveis vazios, nem de áreas não edificadas e/ou subutilizadas no município. Não ocorreu, portanto, um levantamento para fazer do IPTU progressivo uma realidade, nem na época da elaboração do plano, tampouco nas administrações posteriores.

Justificativas à parte, o impasse resultou em um atraso para o ordenamento territorial do município, situação comprobatória do descompasso entre a lei e sua aplicação. As velhas práticas políticas<sup>6</sup> pesam nas administrações públicas, e as mudanças, quando ocorrem, são lentas. Diante da inércia do poder público, que resultou na não aplicação do Plano Diretor, é possível deduzir como os interesses pessoais se sobrepõem em detrimento dos anseios da maioria.

À parte dos males da época atual, temos que suportar uma larga série de males hereditários provenientes da sobrevivência de modos de produção superados, com as consequências das relações políticas e sociais anacrônicas que engendra. Não só temos que sofrer com os vivos, mas, além disso, com os mortos (OLIVEIRA; QUINTANEIRO APUD MARX, 2009, p.40)

Portanto, é preciso superar obstáculos para um avanço concreto das legislações. A História revela quais interesses têm prevalecido no espaço urbano brasileiro, ao mesmo tempo que a necessidade de mudanças é um imperativo. Casos como o de Nova Friburgo ocorrerão novamente, dessa forma, um novo posicionamento se faz urgente.

## **A “MAIOR TRAGÉDIA CLIMÁTICA DO PAÍS”: REFLEXÕES SOBRE O EVENTO SOCIOAMBIENTAL DA REGIÃO SERRANA**

Entre os dias 11 e 12 de janeiro de 2011, a Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro presenciou um evento de grandes proporções. Classificado pela grande mídia

---

5. Em 2011 a estrutura da Defesa Civil era precária. Faltavam equipamentos (2 carros para atender quase 934 km<sup>2</sup>), pessoal (22 funcionários) e verba (nem status de secretaria o órgão possuía).

6. A influência das elites é marcante na atuação dos governos municipais. O poder econômico de membros desses grupos permite, por exemplo, financiamentos de campanhas, garantindo um acesso privilegiado aos elaboradores das leis. Dessa forma, interesses são preservados, enquanto a urgência da maioria é ignorada. As terras urbanas, assim como eram as grandes propriedades rurais do passado, continuam submetidas ao crivo da classe dominante, atrapalhando possíveis mudanças.

como “a maior tragédia climática do Brasil”<sup>7</sup>, o acontecimento daquela madrugada teve um saldo oficial de mais de 900 mortos e 35 mil desabrigados<sup>8</sup>.

No caso específico de Nova Friburgo, área com o maior número de mortos da região, há fatores além do termo “tragédia climática” a serem situados. O município possui terrenos íngremes e índices de precipitação consideráveis<sup>9</sup>, em especial no verão, peculiaridades somadas a um ordenamento territorial no qual a segregação prevalece. A vulnerabilidade ambiental dos locais ocupados pela população mais pobre também merece destaque.

Principalmente nas últimas décadas do século XX, ocorreram mudanças significativas no ordenamento territorial friburguense. Alguns agentes produtores e consumidores do espaço trabalharam no sentido de engajar a cidade à economia globalizada<sup>10</sup> e garantir a reprodução do capital. Paradoxalmente, a população das áreas periféricas crescia e empobrecia.

Privatizações de serviços públicos aconteceram e sedes de bancos foram instaladas no centro, enquanto as ocupações nos fundos de vales e morros multiplicavam-se. Nova Friburgo acompanhava o discurso econômico da época, quando modernidade era sinônimo de Estado menor, e demandas urgentes, tais como a habitacional, eram preteridas. Nem as poucas construções de habitações de interesse social presentes no município continuaram.

Ermínia Maricato discorreu sobre algumas transformações do período que podem ser comparadas às ocorridas em Nova Friburgo:

Diferentemente da desigualdade social ou inserção social precária existentes anteriormente à globalização, após sua dominação hegemônica ganha destaque uma marca, a da exclusão social: bairros são esquecidos, cidades são esquecidas, regiões são esquecidas e isso acontece até mesmo com países que são ignorados, já que não contam para a nova ordem (MARICATO, 2015, p. 72).

Há uma disputa e uma lógica intrínseca à urbanização que se sobrepõe. O acesso a terrenos estava cada vez mais limitado pelos altos preços estabelecidos pelo mercado imobiliário, não restando alternativas às populações carentes senão ocupar áreas distantes e perigosas. Em outras palavras, o espraiamento do município traduziu uma forma de gerenciar o espaço

Por isso, na análise deste trabalho, as ocupações nas áreas de risco são nuances

---

7. Devido ao número inéditos de mortes e desabrigados/desalojados, o evento foi classificado como a maior tragédia climática do Brasil. Ver a imprensa da época. Conferir, por exemplo, a reportagem do jornal O Globo, de 13/01/2011, intitulada “Chuva da Região Serrana é maior tragédia climática da história do país”. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/chuva-na-regiao-serrana-e-maior-tragedia-climatica-da-historia-do-pais.html> Acesso em: 14 de maio de 2017.

8. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/rio-de-historias/temporal-na-serra-do-rio-deixa-mais-de-900-mortos-35-mil-desabrigados-8933484> Acesso em: 14 de maio de 2017.

9. Segundo dados do Serviço Geológico do Brasil, 70% do território de Nova Friburgo está sujeito a deslizamentos de grande impacto, inundações ou processos geológicos ou hidrológicos.

10. A ideia de globalização estrutura-se pela definição de David Harvey, em que o período é caracterizado pela padronização articulada das atividades e das relações capitalistas globais (HARVEY, 2005, P. 231).



de uma omissão relativa<sup>11</sup> e produto de um processo permeado de intencionalidade, tal como revela Lefebvre: “o espaço (social) não é uma coisa entre as coisas, um produto qualquer entre os produtos; ele engloba as coisas produzidas, ele compreende suas relações em sua coexistência e sua simultaneidade: ordem (relativa) e/ou desordem (relativa)” (2006, p. 66).

A inércia referente ao Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo explicitou mais um exemplo dessa negligência circunstancial. As possibilidades de avanços ficaram no papel, e o poder público continuou com o procedimento costumeiro, a omissão. Aparentemente, o destino da legislação foi alguma gaveta da Prefeitura ou da Câmara Municipal, porque as mudanças esperadas não ocorreram.

Villaça traz uma reflexão, problematizando se a forma como os Planos Diretores são exigidos resultam uma nova realidade ou são meras formalidades:

A facilidade e mesmo irresponsabilidade com que é exigida a elaboração de planos, muito contribui para sua desmoralização e a da própria lei, pois frequentemente a prática acaba por revelar que a lei não é para valer. Apesar disso, essa exigência permanece, já que preenche uma função ideológica e, no fundo, não é mesmo para valer (2005, p. 19).

Assim ocorreu em Nova Friburgo. Apesar de ter em mãos um plano celebrado, o município não mudou sua forma de encarar o planejamento urbano. Pelo contrário. A naturalização de adversidades nas áreas periféricas<sup>12</sup> prevaleceu, até o evento de 2011 extrapolar as fronteiras municipais, impactando o Brasil e o mundo.

O maior evento socioambiental do Brasil trouxe prejuízos humanos e materiais, mas, acima de tudo, reavivou o debate sobre o planejamento e um pensamento preventivo para as cidades brasileiras. Em um país onde a questão habitacional e o ordenamento territorial esbarram em sensibilidades, tanto sociais quanto físicas, propostas de mudanças são bem-vindas e necessárias. Novamente, Villaça contribui:

O planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados. Todos, sem exceção. A partir desse questionamento é fundamental que o conteúdo do Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo para cima. A maioria deve recusar o Plano pautado pela minoria. Deve recusar participar do debate pautado pela minoria. O debate deve vir de baixo para cima e não ser um evento ao qual a maioria comparece convidada pela minoria. Os problemas e suas prioridades devem ser definidos pela maioria e esta deve recusar qualquer constrangimento por “não entender de planejamento urbano” (2005, p.92).

Portanto, a necessidade de uma democracia de alta intensidade, em que a população não se sinta impedida de expor suas demandas, pode ser um bom caminho para a construção da justiça socioespacial. Perante a crise atual, (re) pensar a produção

11. A expressão “omissão relativa” considera o fato dessas áreas, apesar de pouco atendidas em relação à infraestrutura, serem importantes fatias na arrecadação do município. Não há esquecimento do poder público e das concessionárias, tampouco negligência, quando ao assunto é incluir moradores da periferia no consumo e pagamento de serviços urbanos.

12. Costa elucida que a sociedade capitalista produz um tipo de “invisibilidade pública – espécie de desaparecimento psicossocial de um homem no meio de outros homens” (2004, p. 54). Essa construção pode ser comparada ao fato de mortes nas periferias não provocarem uma comoção social tão grande quanto em outras ocasiões.

espacial, fazendo das cidades um lugar onde a cidadania prevaleça, é um começo para a prevenção das tragédias cotidianas.

## CONCLUSÃO

No histórico traçado ao longo desta apresentação, Nova Friburgo apareceu como arquétipo negativo, assim como a maioria das cidades brasileiras, na forma do poder público encarar o planejamento urbano, principalmente na “cidade informal”. Apesar de contar com um bom Plano Diretor, o governo municipal não tirou do papel a maioria de suas previsões, fato que poderia ter influenciado na redução do número de vítimas decorrente das fortes chuvas de 2011.

Em meio a tantas situações questionáveis, a urgência de uma reflexão sobre um planejamento urbano mais holístico está posta. Dez anos após a aprovação do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo, sua revisão será uma oportunidade para novas ações.

Que as lições da Região Serrana sirvam de alerta para as cidades brasileiras, assim como novas possibilidades de participação dos diretamente envolvidos sejam inauguradas. Para isso, as administrações municipais precisam trabalhar para as leis saírem do papel, sendo necessário, além de vontade política, um envolvimento real da população nas políticas públicas a serem implantadas. Esse é o desafio proposto!

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade (2001)**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 1ª Edição, 2001

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo do Município de Nova Friburgo (2007)**: Lei Complementar nº 24, de 28 de dezembro de 2007. Câmara Municipal de Nova Friburgo, 2007.

BRITO, Raphael Almeida Basílio de Brito. **Política Urbana e a Constituição Federal de 1988: a função social da propriedade privada, os instrumentos de efetivação e a questão social da moradia**. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão: UFMA, 2007.

CHALHUB, Melhim. **Função Social da Propriedade**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 305-317. 2003

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 2ª ed. São Paulo: Ática S.A, 1993.

COSTA, F. B. **Homens invisíveis: Relatos de uma humilhação social**. São Paulo: Globo, 2004.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2005

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

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades de constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LIMONAD, Ester. **Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização**, GEOgraphia, Rio de Janeiro, ano 1, n.1, 71-81, 1999

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consenso. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

MOTA, S. **Urbanização e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: ABES, 1999.

OLIVEIRA, Flaviana. **Ocupação do Espaço Urbano: a questão da moradia**. São Paulo: USP, 2012. Disponível em: <http://ensinosociologia.fflch.usp.br/moradia>

OLIVEIRA, Márcia G. M. de; QUINTANEIRO, Tânia. Karl Marx. In: QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria L. de O.; OLIVEIRA, Márcia G. M. de. In **Um Toque de Clássicos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina. 2007.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. rev. At. 2ª tiragem. São Paulo MALHEIROS EDITORES, 1997

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. Ed. Annablume. São Paulo, 2001

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, Studio Nobel, 2001.

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-85107-83-3

