

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM SÃO JOÃO DA BARRA (RJ): O  
DESENVOLVIMENTO URBANO SOB A ÓTICA DO PLANO DIRETOR DE 2006**

RAQUEL CHAFFIN CEZARIO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

Campos dos Goytacazes – RJ

Maio de 2014

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM SÃO JOÃO DA BARRA (RJ): O  
DESENVOLVIMENTO URBANO SOB A ÓTICA DO PLANO DIRETOR DE 2006**

RAQUEL CHAFFIN CEZARIO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Rodrigo da Costa Caetano

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

Campos dos Goytacazes – RJ

Maio de 2014

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM SÃO JOÃO DA BARRA (RJ): O  
DESENVOLVIMENTO URBANO SOB A ÓTICA DO PLANO DIRETOR DE 2006**

**RAQUEL CHAFFIN CEZARIO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

**Aprovado em 27 de maio de 2014**

**Comissão Examinadora**

---

**Prof. Dr. Rodrigo da Costa Caetano - UENF (Orientador)**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Jussara Freire – (UFF)**

---

**Prof. Dr. José Luis Vianna da Cruz – (UFF)**

---

**Prof. Dr. Luiz de Pinedo Quinto Junior – (IFF)**

Campos dos Goytacazes – RJ

Maio de 2014

*Em memória de Tio Landinho.*

*Para meus pais, Reginaldo Trindade  
Cezario e Mírian Ramos Chaffin Cezario, por seu  
amor incondicional.*

*Para Miquéias Chaffin Cezario, por ser o  
melhor irmão do mundo.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu Deus pelo dom da vida, por suas misericórdias e seu amor sem fim. Este trabalho foi colocado em Suas mãos e eu creio que toda a inspiração e capacitação para fazê-lo veio do Senhor, o Autor da minha fé! Obrigada, meu Pai, por renovar minhas forças quando eu pensava em desistir e por me dizer constantemente: “(...) Seja forte e corajoso! Não se apavore, nem desanime, pois o Senhor, o seu Deus, estará com você por onde você andar.” (Josué 1.9).

Meus queridos papai e mamãe, simplesmente obrigada por tudo! Sou muito abençoada por tê-los em minha vida! Agradeço pelo apoio e compreensão, por me deixarem alçar voo e, ao mesmo tempo, ser meu chão, firme e forte. Vocês são o que Deus me deu de melhor nessa vida e palavras não são capazes de expressar o amor que sinto. Também agradeço ao meu querido irmão por me amar tanto (muito mais do que eu mereço) e ser um exemplo de vida para mim.

De maneira geral, agradeço ao meu alicerce, minha família, em especial à minha vizinha Nilza, pelas orações e sábios conselhos que tanto me edificam. Sem dúvida, a senhora é a minha segunda mãe. Eu a amo de todo coração! Meu tio querido, que infelizmente não está mais aqui comigo, você também tem o meu mais sincero agradecimento. Para mim foi uma grande perda, mas eu sabia que você não ia querer que eu parasse, que eu desistisse, já que eu havia chegado até aqui. Então, consegui tio! Terminei mais um trabalho!

O que seria de mim sem meus amigos? Obrigada a todos que estiveram ao meu lado e que são verdadeiros irmãos para mim. Agradeço em especial a duas pessoas: Luceni Maciel de Oliveira dos Santos e Matheus Oliveira dos Santos. Tenho a senhora como inspiração pela força, garra e sensibilidade em atender às necessidades dos outros. Admiro sua honestidade e seu caráter, além do profissionalismo e a dose de amor que a senhora coloca em tudo o que faz. Obrigada pela ajuda nos momentos em que precisei! Matheus, obrigada por ser meu motorista, guarda-costas e assistente de campo, além de ser meu melhor amigo, presente de Deus para mim! Você sabe o quanto é especial e o quanto eu o admiro pelo bom coração que você possui. Vocês são grandes amigos, que guardo no lado esquerdo do peito!

Outra pessoa que não posso deixar de agradecer é a querida Dr<sup>a</sup>. Verônica Soares Siqueira Barreto! Poucas pessoas são tão profissionais e, ao mesmo tempo, tão amigas quanto a senhora foi para mim. Sou muito grata por todas as consultas fora de hora e não agendadas, pelo apoio e incentivo durante essa fase em que convivemos! Que Deus a ilumine e a conserve essa pessoa maravilhosa!

Agradeço aos entrevistados e a todos aqueles que, de alguma forma, participaram da pesquisa. Sem vocês, nada disso seria possível!

Agradeço aos professores que me deram aula no decorrer do mestrado, por suas ricas contribuições intelectuais, e aos meus colegas de turma! Obrigada por me “elegerem democraticamente” para ser Representante Discente e por todas as horas de estudo que passamos juntos. Agradeço, em especial, a Carina Gomes de Oliveira por me aturar durante 6 anos e ser minha “amiga de laboratório”!

Agradeço ao meu orientador, Prof. Rodrigo da Costa Caetano, primeiramente por aceitar o desafio que foi elaborar essa pesquisa e, especialmente, por todo o apoio concedido, principalmente nessa fase final e tão difícil. Obrigada Professor pelas orientações, dicas e conselhos. Também deixo o meu obrigada à FAPERJ/UENF, por possibilitar a realização desse trabalho através do financiamento e da estrutura física para que eu pudesse trabalhar e elaborar essa pesquisa.

Enfim, agradeço a todos que direta ou indiretamente colaboraram com essa dissertação e acompanharam cada etapa desses dois curtos/longos anos de mestrado.

## SUMÁRIO

<b>Índice de Mapas</b> .....	p.10
<b>Índice de Figuras</b> .....	p.10
<b>Índice de Gráficos</b> .....	p.10
<b>Índice de Tabelas</b> .....	p.10
<b>Resumo</b> .....	p.11
<b>Abstract</b> .....	p.12
<b>Apresentação</b> .....	p.13
<b>1. Introdução</b> .....	p.15
<b>1.1 São João da Barra em Perspectiva</b> .....	p.16
1.1.1 Questões de Pesquisa .....	p.21
1.1.2 Objetivo Geral .....	p.22
1.1.3 Objetivos Específicos .....	p.22
1.1.4 Justificativa .....	p.22
<b>1.2 Categorias e Conceitos para uma Compreensão do Planejamento Urbano</b> ...	p.23
1.2.1 Planejamento e Gestão: pensando o presente e o futuro .....	p.24
1.2.2 Desenvolvimento urbano: o objetivo do planejamento e da gestão urbanos.....	p.25
1.2.3 Instrumentos e Parâmetros Urbanísticos .....	p.27
<b>2. Capítulo I – Fundamentos e Procedimentos Teórico-Methodológicos para a Realização de um Estudo de Caso sobre o Planejamento Urbano em São João da Barra</b> .....	p.29
<b>2.1 Embasamento Teórico</b> .....	p.29
2.1.1 “Nova Sociologia Urbana”: a Escola Marxista Francesa .....	p.37
2.1.2 Uma Análise do Fenômeno Urbano e do Processo Histórico da Urbanização Segundo o Pensamento de Manuel Castells .....	p.39
2.1.3 O Estado e a Questão Urbana: os estudos de Jean Lojkin .....	p.50
<b>2.2 – Metodologia</b> .....	p.61
2.2.1 Coleta de Dados .....	p.63

2.2.2 Procedimentos Analíticos .....	p.64
<b>3. Capítulo II – Cidadania e Cidade: o direito à vida urbana .....</b>	<b>p.66</b>
<b>3.1 As Políticas Sociais no Contexto Urbano: a moradia, o saneamento e o transporte como um direito .....</b>	<b>p.68</b>
<b>4. Capítulo III – O Planejamento Estratégico Urbano: caminhos do Plano Diretor de São João da Barra .....</b>	<b>p.76</b>
<b>4.1 Elaboração e Revisão do Plano Diretor de 2006: pensando o espaço urbano de São João da Barra .....</b>	<b>p.77</b>
<b>4.2 A Questão da Moradia e do Planejamento Urbano em São João da Barra.....</b>	<b>p.85</b>
<b>4.3 Saneamento em São João da Barra: o direito à qualidade de vida .....</b>	<b>p.87</b>
<b>4.4 Mobilidade Urbana: a política de transporte em São João da Barra .....</b>	<b>p.91</b>
<b>5. Considerações Finais .....</b>	<b>p.106</b>
<b>6. Referências Bibliográficas .....</b>	<b>p.109</b>
<b>ANEXO 1 .....</b>	<b>p.112</b>
<b>APÊNDICE 1 .....</b>	<b>p.118</b>
<b>APÊNDICE 2 .....</b>	<b>p.121</b>
<b>APÊNDICE 3 .....</b>	<b>p.122</b>

## Índice de Mapas

Mapa 1 – Localização do Município de São João da Barra (RJ) .....	p.17
Mapa 2 – Divisão Distrital do Município de São João da Barra (RJ) .....	p.18
Mapa 3 – Localização do Distrito Industrial de São João da Barra e da Zona Industrial do Porto do Açú .....	p.21
Mapa 4 – Macrozoneamento de São João da Barra .....	p.90
Mapa 5 – Sistema Viário de São João da Barra .....	p.97
Mapa 6 – Mobilidade Urbana em São João da Barra – Integração do seu Território .....	p.98
Mapa 7 – Mobilidade Urbana em São João da Barra – Ciclovias .....	p.99
Mapa 8 – Corredor Logístico .....	p.113

## Índice de Figuras

Figura 1 – Estrutura Acionária da PRUMO .....	p. 20
Figura 2 – O Empreendimento .....	p.112
Figura 3 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Nov. de 2007.....	p.114
Figura 4 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Set. de 2008.....	p.114
Figura 5 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Ago. 2009 .....	p.115
Figura 6 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Ago. de 2010 .....	p.115
Figura 7 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Abr. de 2011.....	p.116
Figura 8 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Ago. de 2012 .....	p.116
Figura 9 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Jul. de 2013 .....	p.117
Figura 10 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Fev. de 2014 .....	p.117

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Distribuição das Viagens Urbanas na Cidade do Rio de Janeiro .....	p.73
Gráfico 2 – Evolução Populacional do Município de São João da Barra .....	p.93
Gráfico 3 – Frota de Veículos em São João da Barra, Rio de Janeiro e Brasil .....	p.94
Gráfico 4 – Frota de Veículos em São João da Barra .....	p.95

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes (mil reais) .....	p.23
Tabela 2 – Evolução Populacional em São João da Barra entre 1991 e 2010 .....	p.94
Tabela 3 – Transporte Coletivo Municipal em São João da Barra .....	p.101
Tabela 4 – Transporte Intermunicipal Campos x São João da Barra .....	p.104

## Resumo

### **RAQUEL CHAFFIN CEZARIO**

Orientador: Prof. Rodrigo da Costa Caetano

Os estudos sobre o planejamento urbano foram, ao longo dos anos, adquirindo importância para se pensar a cidade e o seu ordenamento. Vinculado à gestão, o planejamento, em sua essência, visa ao desenvolvimento urbano, que se manifesta no aumento da qualidade de vida e da justiça social de uma população. O trabalho apresenta um estudo de caso realizado em São João da Barra - RJ, que recebeu a instalação do Porto do Açú no ano de 2007. Esse fato suscitou o interesse em se pesquisar como o referido município tem preparado o ordenamento do seu território. Para tanto, foi analisado o seu último Plano Diretor, principal instrumento do planejamento urbano no Brasil. Empreendeu-se uma análise comparativa entre a sua elaboração, no ano de 2006, e o seu processo de revisão, em 2013, considerando-se três eixos: habitação, saneamento e mobilidade urbana. Utilizou-se o método indutivo, bem como as técnicas de avaliação documental e de entrevistas semiestruturadas. Objetivou-se estudar a relação das ações voltadas para o planejamento estratégico (2006-2013) com as transformações decorrentes da implementação do Porto à luz do desenvolvimento urbano e não apenas do crescimento econômico. O que pôde ser verificado é que as ações do Estado (poder público municipal), responsável por articular o espaço urbano, ainda são incipientes para conduzir São João da Barra a um autêntico desenvolvimento urbano, e que o Porto trouxe melhorias para o município, mas essas também se traduziram mais em crescimento econômico.

**Palavras-chave:** planejamento urbano, desenvolvimento urbano, Plano Diretor, São João da Barra, Porto do Açú.

## Abstract

### RAQUEL CHAFFIN CEZARIO

Mentor: Teacher Rodrigo da Costa Caetano

Studies upon urban planning were, over the years, acquiring important to think about the city and its ordering. Binds to the management, the planning, in its essence, seeks to urban development, manifested in increased quality of life and social justice in a population. The work presents a case study conducted in São João da Barra - RJ, who received the installation of the Açú Port in 2007. This fact raised the interest in research how the municipality has prepared the ordering of its territory. Therefore, it was analyzed your last *Plano Diretor* (Master Plan), the main instrument of urban planning in Brazil. Undertook a comparative analysis between the drafting, in 2006, and its review process in 2013, considering three areas: housing, sanitation and urban mobility. It used the inductive method, as well as the techniques of documentary review and semi-structured interviews. Aimed to study the relationship of actions for strategic planning (2006-2013) with the changes resulting from the implementation of the Port in the light of urban development and not just economic growth. What can be verified is that the actions of the State (municipal government), responsible for articulating the urban space, are still incipient drive to São João da Barra an authentic urban development, and that the Port has brought improvements to the municipality, but these also translated more in economic growth.

**Key words:** urban planning, urban development, *Plano Diretor* (Master Plan), São João da Barra, Açú Port.

## Apresentação

A cidade, como espaço construído e habitado por cidadãos, foi historicamente assumindo diferentes significações e conceituações. ‘Cidade’, do Latim *civitas*, originalmente significa ‘condição ou direitos de cidadão’. ‘Cidadão’, do Latim *cives*, é todo “homem que vive em cidade”.<sup>1</sup> Esse espaço se tornou um objeto analisado sob perspectivas interdisciplinares e tem sido (re)pensada sob diversos aspectos e distintas perspectivas.

Sob a relevância que os estudos a respeito da cidade adquiriram, este trabalho tem por objetivo ressaltar a importância de seu planejamento e de sua gestão, tendo como fim último o aumento da qualidade de vida de seus cidadãos e a ampliação da justiça social, ou seja, o desenvolvimento urbano. É sobre essa temática que o presente estudo de caso realizado no município de São João da Barra (RJ) analisa o processo de elaboração do seu Plano Diretor do ano de 2006 e o seu processo de revisão em 2013, contemplando três eixos fundamentais para o bom funcionamento de um município, quais sejam, habitação, saneamento e mobilidade urbana.

O interesse por esse objeto de estudo surgiu em decorrência da recente instalação de um grande empreendimento em São João da Barra, o Porto do Açú, levando em consideração não o aspecto ambiental ou econômico, mas o socioespacial. A ideia norteadora foi analisar como um pequeno município recebe um relevante grupo empresarial e prepara o ordenamento do seu território para tanto.

Por estar inserido em um programa interdisciplinar cujo foco são as políticas sociais, o trabalho também se valeu da interdisciplinaridade para a sua elaboração e execução, bem como apresenta uma proposta social sobre a temática. Assim sendo, a pesquisa está dividida da seguinte forma: Introdução, Capítulo I, Capítulo II, Capítulo III e Considerações Finais.

Na Introdução apresenta-se o objeto da pesquisa e alguns conceitos e categorias que formam a estrutura base do trabalho, estando dividida em dois tópicos: São João da Barra em Perspectiva (que inclui as questões, os objetivos e a justificativa do estudo) e Categorias e Conceitos para uma Compreensão do Planejamento Urbano (que se subdivide em três tópicos: “Planejamento e Gestão: pensando o presente e o futuro”; “Desenvolvimento Urbano: o fim último do planejamento e da gestão urbanas”; e “Instrumentos e Parâmetros Urbanísticos”).

O primeiro capítulo do trabalho, intitulado **Fundamentos e Procedimentos Teórico- Metodológicos para a Realização de um Estudo de Caso sobre o Planejamento Urbano**

---

<sup>1</sup>Definições disponíveis em: <http://origemdapalavra.com.br/site/palavras/condado/>.

**em São João da Barra**, traz o embasamento teórico da pesquisa e a descrição dos caminhos que foram seguidos para a sua elaboração. Ele se inicia com o pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, um importante historiador brasileiro, crítico literário e jornalista, que em 1936 publicou *Raízes do Brasil*, obra alicerçada sobre uma metodologia dos contrários, alargando e aprofundando a velha dicotomia da reflexão latino-americana.

O capítulo prossegue trazendo uma discussão sobre a crise do planejamento e aponta para o surgimento de uma ciência urbana, utilizando para tanto, como autor base, Christian Topalov. Esse ponto se esbarra na questão urbana, tema abordado por Manuel Castells e criticado por Jean Lojkine. Assim, pois, está estruturada a fundamentação teórica do trabalho. Logo após, o capítulo lista os procedimentos metodológicos utilizados que levaram aos resultados do estudo.

O Capítulo II (**Cidadania e Cidade: o direito à vida urbana**) versa acerca dos conceitos de cidadania, democracia e direito, em especial o direito à vida urbana (o direito à cidade de Henri Lefebvre). A discussão engloba o que são políticas sociais e como se deu o seu desenvolvimento no Brasil. O foco, porém, são as políticas sociais que compõem o grupo da infraestrutura social, cujos eixos principais são: habitação, saneamento e mobilidade urbana. O capítulo se encerra abordando uma conquista para o planejamento estratégico urbano brasileiro: o Estatuto da Cidade.

**O Planejamento Estratégico Urbano: caminhos do Plano Diretor de São João da Barra** é o título do terceiro e último capítulo desse trabalho, que se inicia enfatizando o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, que é o Plano Diretor Municipal. Nesse capítulo são apresentados os resultados da análise empreendida sobre dois processos: elaboração e revisão do Plano Diretor de 2006 do município de São João da Barra. A partir desse exame crítico, o capítulo desenvolve os três eixos (habitação, saneamento e mobilidade urbana) no contexto sãojoanense.

As considerações finais trazem à baila a tônica do estudo, apresentando algumas conclusões pertinentes às questões da pesquisa explanadas na Introdução. Também foi feito um esforço intelectual de se pensar em uma proposta de política social para o município.

## 1. Introdução

Um estudo de caso é o exame detalhado de um contexto específico. Sob essa assertiva, o presente trabalho traz um estudo de caso que tem como recorte espacial o município de São João da Barra e como recorte temporal o período compreendido entre 2006 e 2013, (correspondente aos processos de elaboração – 2006 – e revisão – 2013 – do Plano Diretor Municipal).

Ao empreender-se a análise de um objeto, seus contornos históricos são relevantes para a sua investigação. Assim sendo, esse estudo se inicia apresentando brevemente a história do município e dos seus primeiros habitantes.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>2</sup>, São João Barra, assim como toda a Região Norte Fluminense, localizava-se nas terras correspondentes à Capitania de São Tomé, ou Paraíba do Sul, doada a Pero Góis da Silveira em 1534, quando o Rei de Portugal dividiu o Brasil em capitanias hereditárias. Pero de Góis, contudo, só chegou ao Brasil em 1539 e iniciou a construção de um aldeamento que recebeu, em 1540, a denominação de Vila da Rainha (mais tarde transformada em Vila de Itabapoana, que se tornou posteriormente um Distrito de São João da Barra e que hoje é um município chamado São Francisco de Itabapoana).

No aldeamento se promoveu o cultivo da cana-de-açúcar, mas com a volta de Pero de Góis a Portugal e os constantes ataques dos índios, as terras foram abandonadas. Ao regressar de Portugal, Pero de Góis desistiu de reconstruir a Vila da Rainha e os índios ocuparam as terras, até serem expulsos pelos bandeirantes. Estes, no local onde hoje se ergue a Cidade, estabeleceram um "pouso de tropas", iniciando o repovoamento da região.

Os sucessores de Pero Góis renunciaram à Capitania e parte dela, compreendendo o local onde mais tarde seria fundada a Vila de São João da Praia, foi doada em 1627 a Antônio Pacheco Caldeira, Antônio de Andrade e Domingos Pacheco. Por volta de 1630, novos colonizadores se fixaram nas imediações do "pouso de tropas" e da capela dedicada a São João Batista da Barra.

Os colonos se dedicaram à pesca, ao transporte de mercadorias, à criação de gado e à cultura da cana, que deixou marcas profundas nas relações sociais que se desenvolveram em toda a região. O município foi anexado à Capitania do Espírito Santo segundo o Decreto de 1º

---

<sup>2</sup> Informações disponíveis em:

<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=330500&search=||infoгр%El ficos:- hist%F3rico>.

de junho de 1753, da qual só veio a se separar para integrar a Província Fluminense por força de Lei ou Carta de Doação de 31 de agosto de 1832.

Segundo informações coletadas no site da Prefeitura de São João da Barra<sup>3</sup>, no século XVIII cresceu a importância do transporte fluvial entre a vila de Campos e a vizinhança com o porto da Bahia, para onde seguia toda a produção açucareira, via São João da Barra. No século XIX, com a vinda da Família Real para o Brasil, São João da Barra, que já vinha se dedicando ao comércio com o Rio de Janeiro, passou a suprir as necessidades da recém instalada Corte. Em 1833, a Vila de São João da Praia passou a ser a Vila de São João da Barra, e, em 1850, foi elevada à condição de Cidade com a denominação de São João da Barra, pela Lei provincial nº 534, de 17-06-1850<sup>4</sup>.

Econômica e socialmente, o município alcançou seu apogeu nesse século. Foi nesse período que se inauguraram, com o auxílio do Imperador, a Santa Casa de Misericórdia, a Usina Barcelos, duas Companhias de Navegação, uma Companhia Agrícola, uma Companhia de Cabotagem, a Companhia da Valla Navegável do Sertão de Cassimbas, a Sociedade Beneficente dos Artistas, que construiu em 1902 o Teatro São João, a Sociedade Marítima Beneficente, a Sociedade Musical e Carnavalesca Lira de Ouro, a Banda Musical União dos Operários, sucessora da extinta Lira de Ferro fundada anteriormente, e a loja Maçônica Capitular Fidelidade e Virtude, datada de 24 de março de 1839.

Entretanto, no século XX, mais precisamente em 1918, após a venda da Companhia de Navegação e a abertura da navegação de cabotagem a navios estrangeiros, São João da Barra passou a se “sustentar” pelo surgimento da Indústria de Bebidas Joaquim Thomaz de Aquino Filho, que perdurou durante todo este século. Apenas com a descoberta de petróleo na bacia de Campos, o crescimento econômico retornou à cidade, 150 anos após a sua criação.

Hoje, São João da Barra também vivencia um momento importante em termos econômicos, quando em 2007 o Porto do Açú se instalou no município e trouxe a esperança de desenvolvimento para seus munícipes.

### **1.1. São João da Barra em Perspectiva**

O município sãojoanense está localizado na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro. Sua área de unidade territorial corresponde a 455,044 Km<sup>2</sup> e sua população, de acordo com o

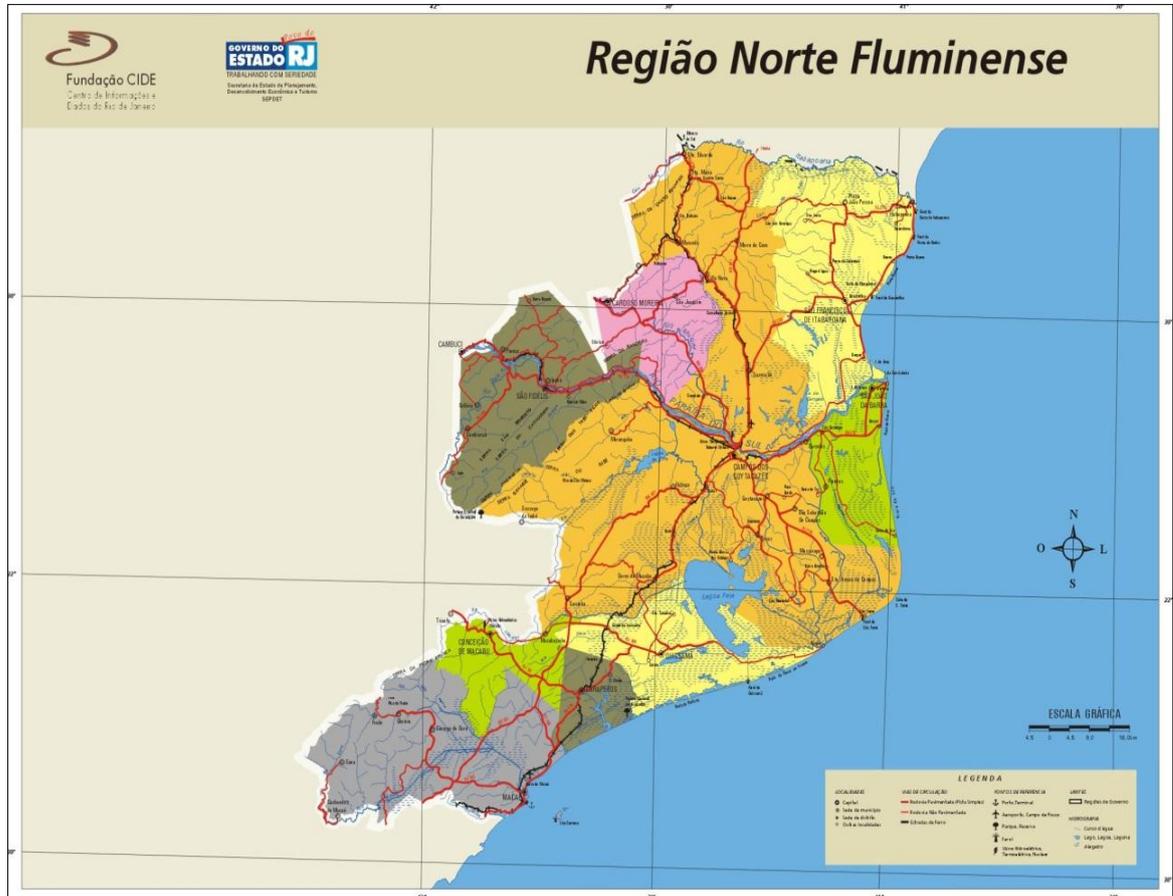
---

<sup>3</sup>Disponível em: <http://www.sjb.rj.gov.br/cidade.asp>.

<sup>4</sup>Dados para acesso em:

<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=330500&search=||info%EFicos:-hist%F3rico>.

Censo realizado em 2010 pelo IBGE, é de 32,747 habitantes. A população estimada para o ano de 2013 era de 33.951 habitantes.<sup>5</sup>



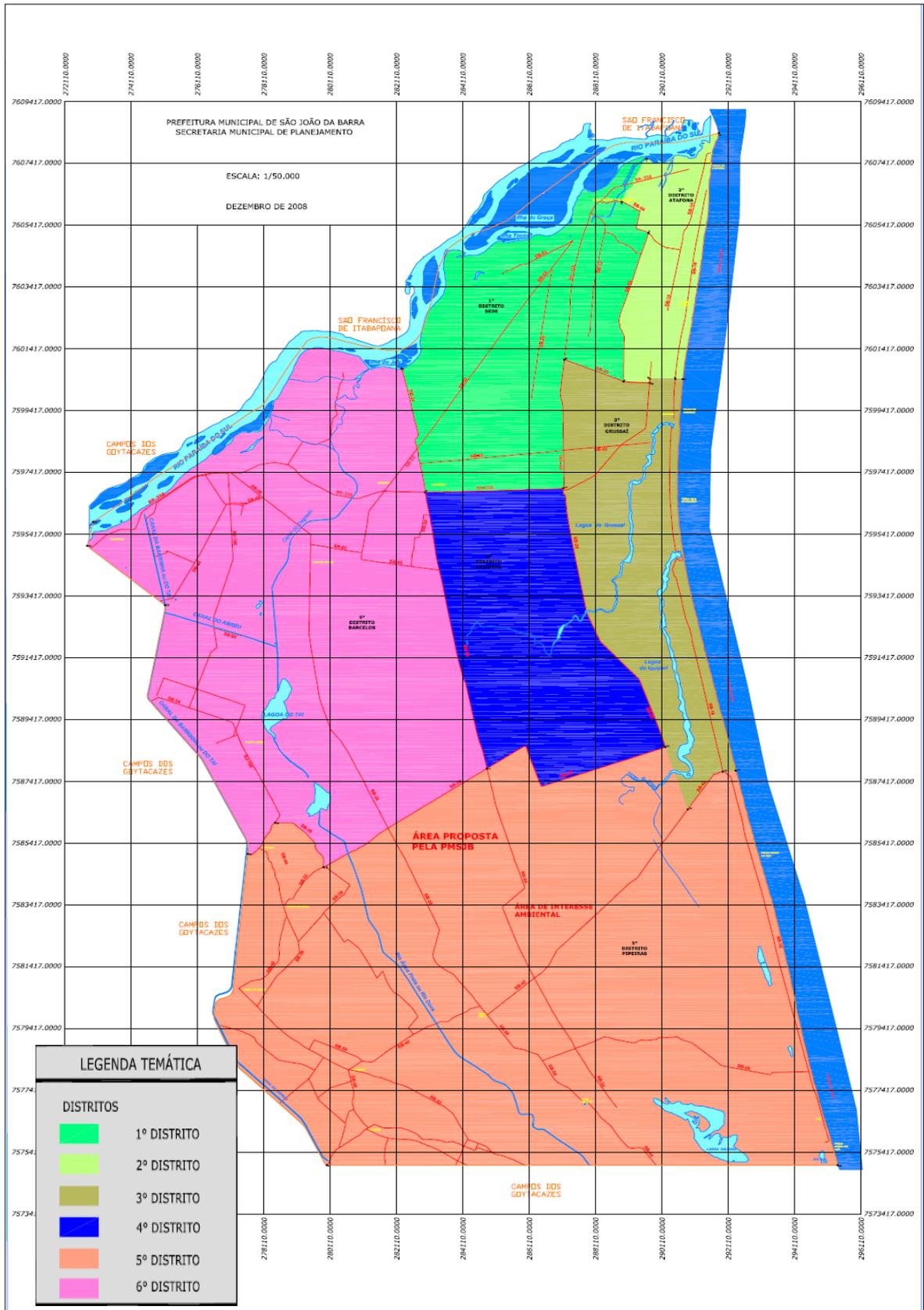
Mapa 1 – Localização do Município de São João da Barra (RJ)<sup>6</sup>.  
Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE)<sup>7</sup>.

De acordo com a Lei nº 115/08, de 31 de Dezembro de 2008, que dispõe sobre o Ordenamento Distrital do Município de São João da Barra, a cidade ficou ordenada da seguinte forma: 1º Distrito – São João da Barra (Sede); 2º Distrito – Atafona; 3º Distrito – Grussaí; 4º Distrito – Cajueiro; 5º Distrito – Pipeiras (onde se encontra a localidade da Barra do Açú); 6º Distrito – Barcelos.

<sup>5</sup> Dados disponíveis para consulta em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=330500>.

<sup>6</sup> O mesmo está na faixa litorânea com a cor verde.

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www.zonu.com/brazil\\_maps/North\\_Region\\_Map\\_Rio\\_Janeiro\\_State\\_Brazil.htm](http://www.zonu.com/brazil_maps/North_Region_Map_Rio_Janeiro_State_Brazil.htm).



Mapa 2 – Divisão Distrital do Município de São João da Barra (RJ).  
Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento de São João da Barra.

Em relação ao seu macrozoneamento, o inciso XVI do artigo 35 da Lei Municipal 050/2006, que instituiu o novo Plano Diretor do Município de São João da Barra, dividiu o território municipal nas macrozonas: Área Urbana; Área de Expansão Urbana; Área Rural; Área Industrial; Área de Interesse Agroindustrial; Área de Interesse Pesqueiro; e Área de Interesse Ambiental.

Uma hipótese a ser testada em relação ao Plano Diretor de 2006 é a de que o mesmo foi elaborado devido a um grande empreendimento que a cidade recebeu no ano de 2007: o Complexo Industrial do Porto do Açú<sup>8</sup>, classificado como o maior empreendimento porto-indústria da América Latina e considerado, de acordo com a LLX, hoje PRUMO, um dos três maiores complexos portuários do mundo, estendendo-se sobre cerca de 130 km<sup>2</sup>.

Desde a sua instalação, o município passou a ser chamado por muitos como “A Cidade X”, devido às iniciativas do empresário Eike Batista no local<sup>9</sup>. O Plano Diretor ordenaria, assim, o espaço da cidade, planejando a expansão e o crescimento urbanos para que São João da Barra estivesse preparado para os possíveis impactos.

A LLX era uma empresa do grupo EBX, criada em março de 2007, com o objetivo de prover o país com infraestrutura e competências logísticas, principalmente para o setor portuário. A empresa divulgou no dia 11 de dezembro de 2013 a alteração do nome da companhia para Prumo. O nome, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária (AGE) realizada no dia 10 de dezembro, marca a nova fase da empresa, que desde outubro está sob o mando do Grupo EIG<sup>10</sup>, empresa que assumiu o controle da Prumo por meio da participação em operação de aumento de capital privado no valor de R\$ 1,3 bilhão.

Na operação, iniciada em outubro de 2013 e concluída em dezembro do mesmo ano, o acionista Eike Batista cedeu seu direito de preferência ao Grupo EIG, que passou a deter 53% do capital da companhia. O Sr. Eike Batista deixou o Conselho de Administração da empresa, mas continua sendo um acionista relevante, com aproximadamente 21%. O Grupo EIG é um

---

<sup>8</sup> Algumas informações e imagens sobre o Porto estão disponíveis no ANEXO I.

<sup>9</sup> De acordo com Roberto Moraes (2013), o Sr. Eike Batista recebeu em 2008 da prefeita Carla Machado o título honorífico de Barão de São João. O Sr. Eike comprou diversas terras no município e planejou construir uma cidade, a Cidade X, que depois teve o nome alterado para Bairro X devido à “pressão política dos que temiam que a viabilização da construção de residências para gerentes e trabalhadores qualificados dos seus empreendimentos pudesse vir a ser o embrião de um novo município, apartado de São João da Barra.” Roberto Moraes ainda acrescenta que “por aqui também salinizou terras, prometeu uma gestão integrada do território (GIT) e mais de meia centena de milhares de empregos.” (Blog do Roberto Moraes. “O Barão de São João não é mais o controlador do Porto do Açú”. 29 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.robertomoraes.com.br/2013/08/o-barao-de-sao-joao-nao-e-mais-o.html>).

<sup>10</sup> A EIG - Global Energy Partners – é um grupo de investimentos de capital institucional para o setor mundial de energia. Para mais informações, acessar: <http://www.eigpartners.com/about-eig/>.

fundo de infraestrutura que já investiu, em seus 31 anos de história, cerca de US\$ 15 bilhões no setor através de mais de 280 projetos ou companhias em cerca de 33 países.<sup>11</sup>

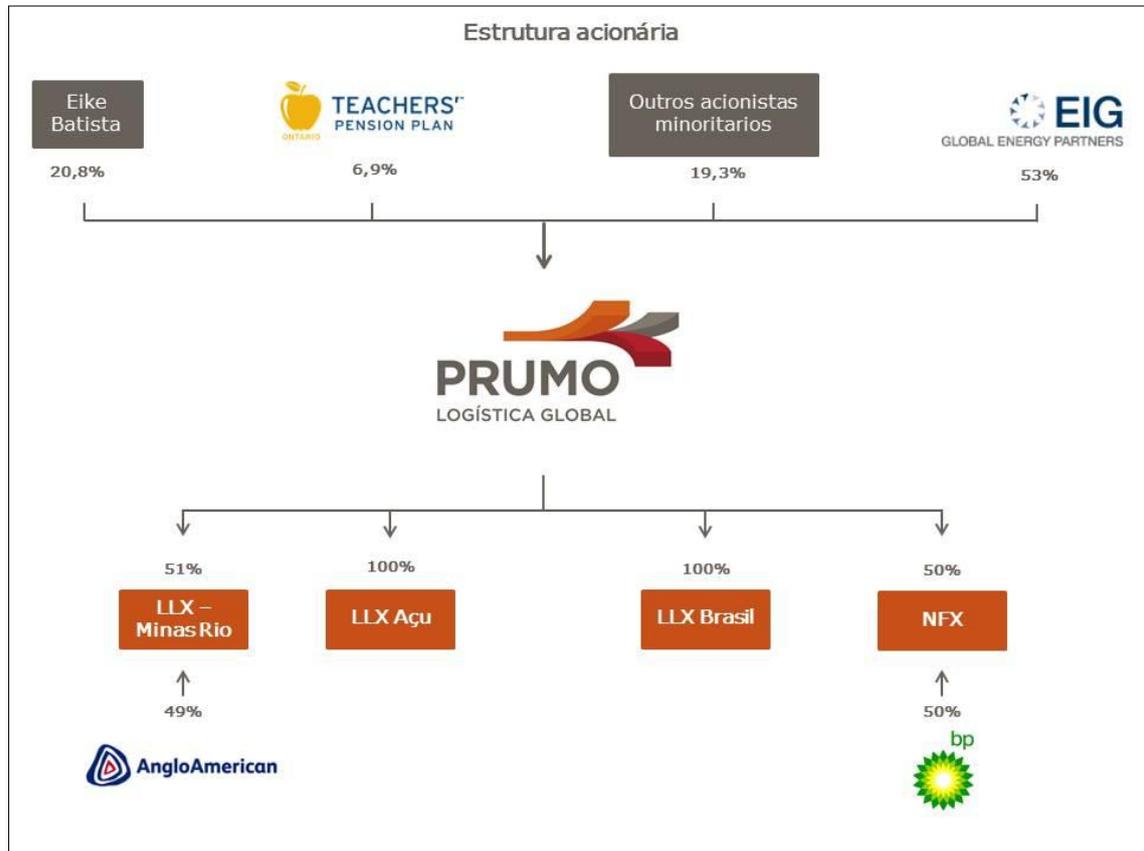


Figura 1 – Estrutura Acionária da PRUMO.

Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/a-empresa/Paginas/estrutura-de-capital.aspx>.

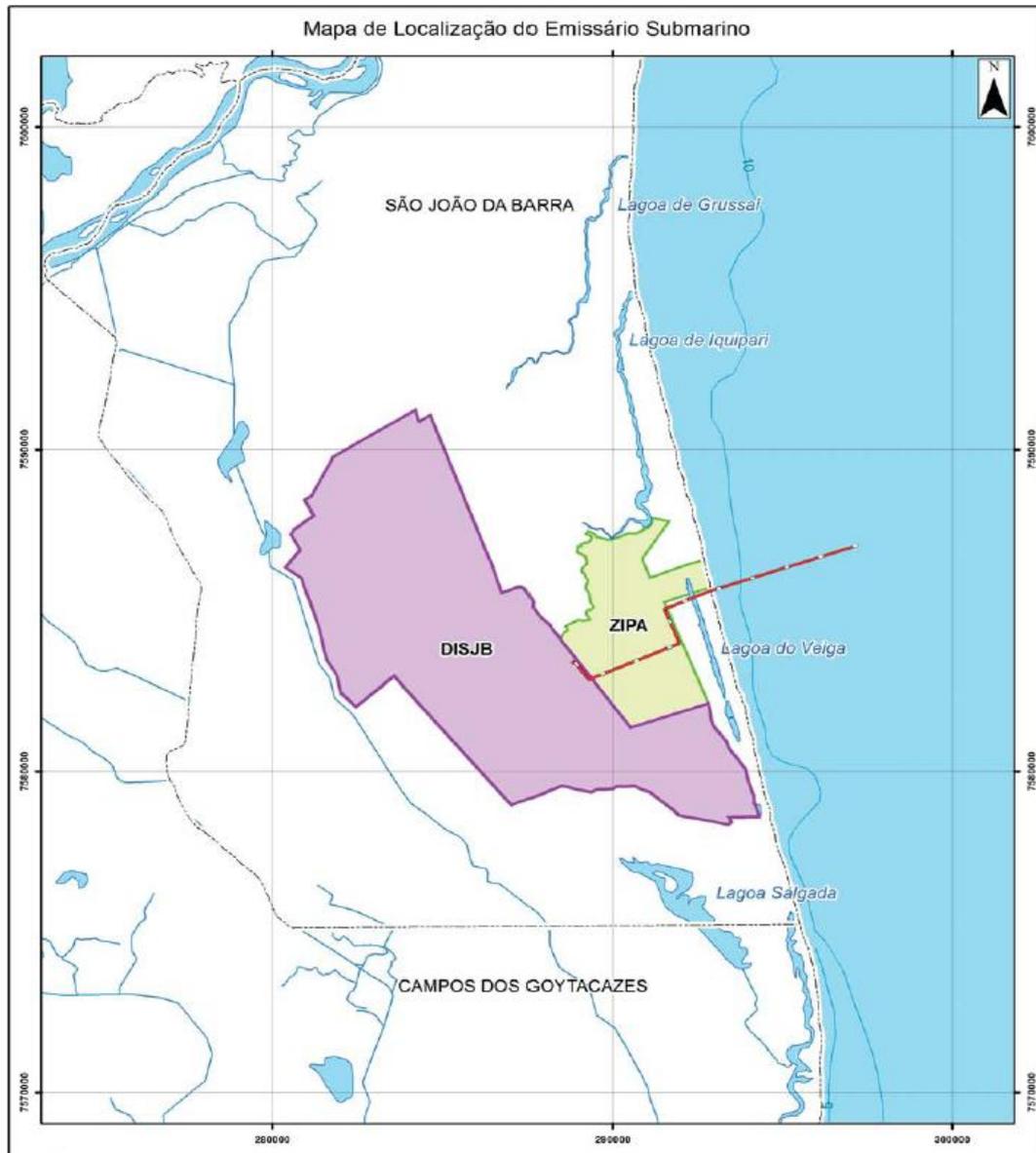
Em decorrência da instalação do Porto em São João da Barra, a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN), órgão responsável pela implementação de distritos industriais, criou o Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB) para receber possíveis empresas que seriam atraídas por esse empreendimento.

Dessa forma, um memorando de entendimentos foi firmado entre o Governo do Estado e a empresa LLX Açúcar Operações Portuárias S/A, que ficou responsável por implantar as infraestruturas de uso comum do DISJB e realizar o licenciamento ambiental do empreendimento. (RIMA, 2011).

O DISJB é uma grande área próxima da costa, com 7.036 hectares, vizinha à Zona Industrial do Porto do Açúcar - ZIPA. O conjunto de empreendimentos em andamento na ZIPA,

<sup>11</sup> Dados disponíveis em: <http://www.prumologistica.com.br/pt/imprensa/Paginas/LLX-agora-é-Prumo.aspx>.

mais os planejados para o DISJB, formam o Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açú - CLIPA. (RIMA, 2011).



Mapa 3 – Localização do Distrito Industrial de São João da Barra e da Zona Industrial do Porto do Açú.

Fonte: RIMA, 2011, pág. 17.

Considerando as informações apresentadas, foram elaboradas as questões de pesquisa que nortearão a realização do estudo proposto.

#### 1.1.1. Questões de Pesquisa

Na maior parte dos casos, a chegada de um grande empreendimento em uma localidade causa significativas mudanças em sua economia e em sua configuração socioespacial. Tendo o município de São João da Barra como recorte espacial e considerando

a instalação do Porto no local e o atual Plano Diretor Municipal, surgiram as seguintes questões de pesquisa:

1. Como ocorreu o planejamento urbano em São João da Barra, levando-se em consideração a conjuntura política e econômica do município?
2. A instalação do Porto possibilitou o aumento da qualidade de vida da população e da justiça social, ou seja, o desenvolvimento urbano?

#### 1.1.2. Objetivo Geral

A partir dessas indagações, o objetivo geral da pesquisa consiste em **estudar as recentes mudanças ocorridas em São João da Barra desde a instalação do Porto do Açú no município em relação ao planejamento urbano estratégico, para elucidar quais ações do governo local foram implantadas visando ao desenvolvimento urbano.** Portanto, objetiva-se averiguar se houve apenas crescimento econômico desde o ano de 2007 no município e em que medida o Porto influenciou na elaboração de planos estratégicos.

#### 1.1.3. Objetivos Específicos

Os objetivos específicos visam alcançar o objetivo geral da pesquisa, aplicando-o às seguintes situações particulares:

1. Examinar o processo de elaboração do Plano Diretor de 2006;
2. Analisar o processo de revisão desse Plano Diretor;
3. Comparar os dois processos acima citados, ponderando-se os eixos de habitação, saneamento e mobilidade urbana;
4. Propor a criação de cenários com situações intermediárias.

#### 1.1.4. Justificativa

Ao observar o Produto Interno Bruto (PIB) do município desde o ano de 2005 (Tabela 1), verifica-se que, de 2007 (ano que o Porto se instalou no município) para 2008, houve um crescimento no PIB de 216,54%. Na indústria, houve um crescimento de 302,65% de 2007 para 2008, e de 340,42% de 2007 para 2010. Esses dados demonstram que a chegada do Porto em São João da Barra ocasionou significativas mudanças na economia local.

<b>Produto Interno Bruto de São João da Barra</b>				
<b>Ano</b>	<b>Valor Adicionado Bruto da Agropecuária</b>	<b>Valor Adicionado Bruto da Indústria</b>	<b>Valor Adicionado Bruto dos Serviços</b>	<b>PIB</b>
<b>2005</b>	15.623	596.286	209.553	837.553
<b>2006</b>	17.046	823.959	227.690	1.092.718
<b>2007</b>	17.571	663.421	240.037	943.957
<b>2008</b>	17.285	2.671.268	265.384	2.988.011
<b>2009</b>	20.321	1.810.353	412.996	2.302.276
<b>2010</b>	20.310	2.921.881	475.741	3.844.707

Tabela 1 – Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes (mil reais)<sup>12</sup>.

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA<sup>13</sup>.

Quando há crescimento econômico em uma localidade, há uma forte tendência de crescimento urbano. Logo, surge a necessidade de planos estratégicos que “ordenem” o espaço da cidade, e demandas por políticas destinadas ao acesso e à ocupação do solo urbano. O presente estudo, por conseguinte, se justifica pela importância em se estudar o planejamento urbano estratégico de São João da Barra, considerando-se a instalação de um grande empreendimento que acarretou mudanças significativas na economia da cidade. Dessa forma, a pesquisa contempla aspectos gerais da política urbana, do planejamento da cidade e, fundamentalmente, sua principal ferramenta, o Plano Diretor Municipal atual.

## **1.2. Categorias e Conceitos para uma Compreensão do Planejamento Urbano**

Antes de abordar especificamente o estudo de caso realizado, serão definidos os conceitos e as categorias utilizadas no trabalho, com o objetivo de ampliar a discussão sobre a temática do planejamento urbano.

Conceitos são definições, ou caracterizações, para se formular uma ideia. Um conceito expressa as qualidades de uma coisa ou de um objeto, determinando o seu significado<sup>14</sup>. Uma categoria é cada uma das classes em que se dividem as ideias ou os termos.<sup>15</sup> Os conceitos selecionados para esse trabalho são: planejamento urbano, gestão urbana e desenvolvimento

<sup>12</sup> Todos os valores foram corrigidos para o ano de 2010 com base no Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

<sup>13</sup> Dados disponíveis para consulta em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

<sup>14</sup> Definição disponível em: <http://www.significados.com.br/conceito/>.

<sup>15</sup> Definição disponível em: <http://www.significados.com.br/?s=categoria>.

urbano. As categorias são os instrumentos e parâmetros urbanísticos utilizados no planejamento.

### 1.2.1. Planejamento e Gestão: pensando o presente e o futuro

Os conceitos planejamento e gestão são muito utilizados, porém pouco discutidos e esclarecidos. No Brasil, a palavra “gestão” passou a ser um sucedâneo do termo “planejamento” a partir dos anos 1980, quando este último, desacreditado e associado a práticas autoritárias do Estado e pouco eficazes, enfrentou uma crise urbana e regional. Todavia, esses dois termos não são intercambiáveis (sinônimos), pois possuem referenciais temporais distintos e trazem à baila diferentes tipos de atividades.

O termo gestão, de acordo com Souza (2002) traz a conotação de um controle mais democrático, operacionalizado com base em acordos e consenso. Em contraposição, o planejamento é mais tecnocrático. A “gestão” remete ao presente, enquanto que o “planejamento” remete ao futuro.

Planejar é uma tentativa de prever a evolução de um “fenômeno”, ou seja, “tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios”. (SOUZA, 2002, p. 46). Gerir significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”. (Ibidem).

Na linha temporal, o planejamento deve auxiliar a gestão futura, evitando ou minimizando problemas; a gestão precisa ser a efetivação das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Portanto, esses são termos distintos, porém complementares.

Apesar das dificuldades que o ato de planejar engloba, esta é uma ação essencialmente importante. O desafio, contudo, é planejar a cidade de modo flexível, considerando-a como um produto dos processos socioespaciais que refletem a interação das variadas escalas geográficas. A cidade deve ser o reflexo da interação dos diferentes agentes modeladores de seu espaço, onde o Estado e o mercado são apenas um dos condicionantes de seus fatores estruturais. (SOUZA, 2002).

O planejamento é uma necessidade econômica e política, e não um modelo rígido e centralizador. Todavia, descentralização e flexibilidade não devem ser tomadas como sinônimos de “mercadofilia”, visto que a submissão ao mercado é uma fonte de crescente

esgarçamento do tecido social. A ação coordenadora do Estado precisa objetivar cada vez mais a democracia participativa, tanto na gestão quanto no planejamento. (SOUZA, 2002).

A gestão presente e o planejamento futuro visam ao desenvolvimento urbano, conceito discutido a seguir e que engloba outros conceitos, como os de melhoria de qualidade de vida, justiça social e autonomia (individual e coletiva).

### 1.2.2. Desenvolvimento Urbano: o objetivo do planejamento e da gestão urbanos

As discussões teóricas sobre o tema “desenvolvimento” despontaram a partir da Segunda Guerra Mundial, tomando este termo como sinônimo de desenvolvimento econômico. Até mesmo as tentativas de escapar do “economicismo” não conseguiram suplantar a noção enraizada de que a modernização da sociedade capitalista ocidental é o que se entende por desenvolvimento.

Diversamente, porém, há desenvolvimento quando ocorre mudança social positiva. Em termos socioespaciais, um autêntico processo de desenvolvimento se traduz na melhoria da qualidade de vida e no aumento da justiça social. Nesse caso, uma mudança social positiva precisa contemplar a espacialidade tanto quanto as relações sociais, pois o espaço<sup>16</sup> (lugar<sup>17</sup> e território<sup>18</sup>), em sua multidimensionalidade, não deve ser negligenciado. (SOUZA, 2002).

Melhorar a qualidade de vida, para Souza (2002), é fazer crescer a satisfação das necessidades de uma parcela cada vez maior da população. A justiça social, por sua vez, possui ampla gama de conceituações, sendo aqui nesse trabalho utilizada a definição de Barzotto (2003): “(...) a justiça social, ao regular as relações do indivíduo com a comunidade, não faz mais do que regular as relações do indivíduo com outros indivíduos, considerados apenas na sua condição de membros da comunidade”. (p. 32).

De acordo com Barzotto (2003), a justiça social tem por objeto o bem comum, em contraposição à justiça particular, que tem como objeto o bem do particular, seja em uma troca ou em uma distribuição. A fórmula da justiça social é expressa pelo autor nos seguintes termos: “a todos a mesma coisa” (p. 40), onde o termo “todos” designa a totalidade dos indivíduos que formam uma comunidade.

---

<sup>16</sup> Para Milton Santos (2002), o espaço é um conjunto indissociável de objetos e ações, onde, por meio da técnica, ele é socialmente construído e modificado ao longo do tempo, o que permite a materialização da sociedade.

<sup>17</sup> A ideia que Souza (2002) adota de lugar referencia-o a um espaço vivido e dotado de significado. Nesse sentido, o lugar não é um espaço qualquer, mas se constitui como realidade intersubjetivamente construída, cujo alicerce repousa sobre a experiência concreta de indivíduos e grupos.

<sup>18</sup> Para Haesbaert (2005), o território está imerso em relações de dominação e/ou apropriação da sociedade-espaço, desdobrando-se ao longo da dominação político-econômica mais concreta e funcional à apropriação mais subjetiva e/ou cultural-simbólica.

Na interpretação de Barzotto (2003), a sociedade se constitui como comunidade quando os indivíduos passam a se considerar participantes de um projeto comum que busca a realização de uma vida boa para os seus membros (melhor qualidade de vida). Essa concepção de vida boa adquire um caráter normativo ao considerar os bens que a compõem (tais como liberdade, saúde, educação, entre tantos outros) como direitos.

Destarte, os indivíduos se tornam parte da comunidade (sociedade) quando estão engajados na garantia de direitos para todos, onde “cada um deve respeitar nos outros os mesmos direitos que exige para si” (BARZOTTO, 2003, p.41). Nessa acepção é firmada uma contrapartida, pois ao mesmo tempo em que todos têm direitos iguais, todos passam a ter também deveres iguais como membros da comunidade. Nesse ponto, a justiça social forma o laço constitutivo da sociedade, visto que, para a sua existência, “todos”, como seus membros, têm “a mesma coisa” (os mesmos direitos e deveres).

Na Constituição Brasileira de 1988, o termo “justiça social” se faz presente nos Arts. 170 e 193<sup>19</sup>, tratando dos princípios gerais da atividade econômica e dispondo sobre a ordem social. A ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa com o objetivo de assegurar a todos existência digna segundo os ditames da justiça social, observando-se, para isso, alguns princípios, tais como a função social da propriedade, a livre concorrência e a redução das desigualdades regionais e sociais. (Título VII, Cap. I, Art. 170).

A justiça social, na consecução do bem comum, deve ser exercida tanto no campo do trabalho como no da livre iniciativa, com a finalidade de criar os bens econômicos que serão usados como meios para garantir a existência digna a todos. (BARZOTTO, 2003).

Por sua vez, “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.” (Título VIII, Cap. I, Art. 193). A ordem social tem como objetivo a justiça social. Esse objetivo pode ser alcançado por mecanismos típicos da justiça social (como a atribuição de direitos iguais para todos), ou por meio de mecanismos de justiça distributiva, qualificando os indivíduos que terão acesso a um direito específico. (BARZOTTO, 2003).

Outro termo diretamente relacionado ao desenvolvimento é o conceito de “autonomia”, que se subdivide em individual e coletiva. Souza (2002) define autonomia individual como “a capacidade de cada indivíduo de estabelecer metas para si próprio com lucidez, persegui-las com a máxima liberdade possível e refletir criticamente sobre a sua

---

<sup>19</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

situação e sobre as informações de que dispõe”. (p. 64). Essa autonomia pressupõe a existência de instituições sociais que garantam efetiva igualdade de oportunidades para os indivíduos. A autonomia coletiva, por sua vez, pressupõe “a constante formação de indivíduos lúcidos e críticos, dispostos a encarnar e defender essas instituições”. (p. 65).

A justiça social e a qualidade de vida são subordinadas à autonomia individual e coletiva (enquanto princípio e parâmetro). Portanto, a autonomia é o parâmetro essencial do desenvolvimento. A justiça social e a qualidade de vida estão vinculadas a diferentes esferas. Enquanto a primeira se relaciona com a esfera pública, a segunda remete, a princípio, à esfera privada. Entre esses dois parâmetros subordinados ao desenvolvimento deve haver uma relação de complementaridade, pois eles, se tomados isoladamente, são insuficientes para as estratégias de desenvolvimento socioespacial. Nas palavras de Souza (2002), “cada um dos dois calibra e complementa o outro”. (p. 72).

O desenvolvimento urbano é o objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanos. Ele ocorre quando há melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social. Todavia, estes são objetivos derivados daquele objetivo fundamental e são, do ponto de operacional, parâmetros subordinados ao parâmetro essencial do desenvolvimento urbano, que é a autonomia individual e coletiva.

Qualquer adaptação singularizante ou escala de avaliação utilizada devem refletir os valores e percepções das coletividades envolvidas na deliberação de intervenções socioespaciais, i.e., dos cidadãos cuja autonomia deve ser estimulada e respeitada.

Com a finalidade de promover o desenvolvimento urbano, o planejamento, coordenado com a gestão, utiliza instrumentos e parâmetros urbanísticos. Alguns deles, listados a seguir, formam juntos categorias para se planejar o espaço urbano.

### 1.2.3. Instrumentos e Parâmetros Urbanísticos

O planejamento urbano é interdisciplinar e utiliza uma variada gama de instrumentos, como os índices urbanísticos e os tributos. Uns promovem justiça social, enquanto que outros, diversamente, beneficiam grupos específicos. Há ainda aqueles de natureza maleável, onde, dependendo das circunstâncias de sua aplicação, acarretam malefícios ou benefícios. Para Souza (2002), os instrumentos podem ser classificados em cinco grupos gerais, em relação ao seu potencial de influenciar as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano:

1. **“instrumentos informativos”**, que são os sistemas e meios de divulgar informações importantes para um ou mais grupos de agentes modeladores;

2. “**instrumentos estimuladores**”, que vão desde incentivos fiscais e outras vantagens ofertadas a empreendedores privados, até outras táticas de caráter sustentável;
3. “**instrumentos inibidores**”, que são mais fortes, onde a sua aplicação limita a margem de manobra dos agentes modeladores do espaço urbano;
4. “**instrumentos coercitivos**”, ainda mais fortes que os anteriores, pois expressam proibição e fixam limites legais para atividades dos agentes modeladores.
5. “**instrumentos cuja *rationale* não influencia a ação dos agentes modeladores**”, mas possui objetivos como a aferição de recursos adicionais.

Os parâmetros urbanísticos, ao lado do zoneamento, são as ferramentas de uso mais utilizadas no planejamento urbano. Essencialmente, os mesmos expressam os aspectos da densidade urbana e das formas espaciais. Assim como os instrumentos urbanísticos, os parâmetros podem servir às intencionalidades mais díspares. Como principais parâmetros podem ser listados, de acordo com Souza (2002, pp.220-225):

- o **gabarito**, que expressa em pavimentos ou metros a altura máxima permitida para as edificações em uma zona específica;
- os **afastamentos**, que compreendem os recuos obrigatórios da edificação em relação às divisas do lote, ao logradouro e às edificações do mesmo lote. Os afastamentos estabelecem condições aceitáveis para a ventilação, a iluminação e a privacidade da edificação;
- a **área construída (total), ou área edificada (total)**, que é a soma das áreas dos pavimentos de uma edificação;
- a **taxa de ocupação (TO)**, que é a relação entre a área da projeção horizontal da edificação(ões) e a área total do lote ou gleba;
- o **coeficiente de aproveitamento (CA)**, que é o índice que relaciona a área construída (área total edificada) com a área do terreno (superfície total);
- a **taxa de permeabilidade (TP)**, que é a relação entre a parte do terreno que permite a infiltração da água e a sua área total;
- o **índice de áreas verdes (IAV)**, que é a relação entre a parcela do terreno revestida por vegetação e sua área total;
- a **área bruta e a área líquida**, onde a área bruta é a área total de uma zona, incluindo os logradouros e espaços institucionais, e a área líquida é apenas a área para fins residenciais;
- a **densidade bruta e a densidade líquida**, onde a bruta expressa o número total de pessoas em uma zona, dividido pela área total da mesma, e a líquida expressa o número total de pessoas na zona, dividido pela área utilizada apenas para fins residenciais.

## **2. Capítulo I: Fundamentos e Procedimentos Teórico-Metodológicos para a Realização de um Estudo de Caso sobre o Planejamento Urbano em São João da Barra**

Cada época tem, de tempos em tempos, necessidade de se pensar, ou pelo menos aqueles que por profissão produzem ideias têm necessidade de pensar sua época, como radicalmente nova. (TOPALOV, p. 28, 1991).

A sociedade está em constante mutação. Os fenômenos que ocorrem no espaço urbano (re)configuram paisagens e (re)estabelecem relações sociais, despertando a curiosidade de pesquisadores que, no intuito de entendê-los, empreendem estudos, pensando e refletindo sobre a época em que vivem. Em certa medida, esses pensadores contribuem de alguma maneira para o melhor funcionamento do tecido social.

Assim surgem as novas teorias, e outras tantas são repensadas e aprimoradas em contextos específicos. Teorias são modelos logicamente consistentes e cientificamente aceitáveis para descrever o comportamento de um conjunto de fenômenos (naturais ou sociais). Na elaboração de um estudo, concomitante à teoria são traçados os caminhos a serem percorridos, convencionalmente chamados de metodologia, para a obtenção dos resultados.

O presente capítulo apresenta, pois, os fundamentos teóricos que estruturaram o estudo de caso realizado em São João da Barra, bem como os procedimentos metodológicos que possibilitaram, por meio da análise dos dados coletados, os resultados da pesquisa.

### **2.1. Embasamento Teórico**

No cenário sociológico brasileiro e francês, alguns pensadores, baseados nos clássicos da sociologia, empreenderam análises sobre o planejamento urbano e realizaram uma contextualização histórica das sociedades em que viviam. Entre eles, destaca-se nesse trabalho Sérgio Buarque de Holanda<sup>20</sup>, Christian Topalov e dois autores que fizeram parte da primeira geração do que se convém chamar de Escola Marxista Francesa: Manuel Castells e Jean Lojkine.

---

<sup>20</sup> O autor destaca os seguintes pares na estrutura social e política para compreender o Brasil e os brasileiros: trabalho e aventura; método e capricho; rural e urbano; burocracia e caudilhismo; norma impessoal e impulso afetivo. (CÂNDIDO, 2012).

Dentre os vários aspectos que Holanda (1936/2012) desenvolve em “Raízes do Brasil”, ressalta-se aqui a primazia da vida rural em consonância com o espírito de dominação portuguesa, que não trouxe normas imperativas e absolutas, e nem construiu ou planejou alicerces no Brasil. Assim, os domínios rurais ganharam mais importância quanto mais livres se acharam das influências de centros urbanos.

Holanda (1936/2012) fez uma análise comparativa entre a colonização espanhola e a colonização portuguesa, salientando, dessa forma, as diferenças no “planejamento urbano”<sup>21</sup> das colônias. Para tanto, o autor descreve a formação das cidades, a existência de institutos de ensino superior e as diferenças no clima.

Os portugueses optaram por uma colonização litorânea, dificultando a ocupação do interior do continente para que com isso não se despovoasse a marinha. Apenas no terceiro século de domínio os portugueses permitiram um afluxo maior de emigrantes para além da faixa litorânea, com o descobrimento de ouro em Minas Gerais. Aos portugueses não interessava povoar e conhecer mais do que as terras da marinha, por onde a comunicação com Portugal fosse mais fácil, e o fato das terras brasileiras se acharem habitadas por uma só “raça de homens” falando a mesma língua representava enorme vantagem.

A fisionomia mercantil dessa colonização se expreme tanto no sistema de povoação litorânea ao alcance dos portos de embarque quanto no desequilíbrio entre o esplendor e a miséria urbana. Holanda aponta para o fato de que no Brasil houve mais uma feitorização do que uma colonização, pois nessas terras não convinha que se fizessem grandes obras, menos quando estas trouxessem benefícios imediatos.

Holanda (1936/2012) descreve como era o padrão das cidades da América Espanhola. Ao descrever, contudo, as cidades brasileiras, o autor afirma que estas, diferentemente das já citadas, não resultaram dos princípios racionais e estéticos de simetria que o Renascimento instaurou, inspirando-se nos ideais da Antigüidade. A rotina e não a razão abstrata foi o que norteou os portugueses. A cidade que os portugueses constuíram na América não é produto mental e sua forma segue a linha da paisagem. Não houve rigor, nem método, só desleixo.

Em Portugal, havia uma inflexibilidade das classes sociais, fato que diferencia esta nação das outras terras onde a tradição feudal criara raízes profundas e onde a estratificação era mais rigorosa. As regras eram moderadas, isentas de rigor e distanciadas em muitos pontos dos

---

<sup>21</sup> É digno de nota salientar que o objetivo do autor não era discorrer sobre o tema do planejamento, mas fazer uma análise da formação da sociedade brasileira. Todavia, é possível associar seu pensamento a essa questão, e assim compreender o tipo de planejamento adotado pensando na figura do homem cordial.

ideais aristocráticos e feudais. Entretanto, Holanda (1936/2012) destaca a unidade política que lhe garantiu uma homogeneidade étnica.

A aversão às virtudes econômicas é outro fator que Holanda (1936/2012) afirma ter se enraizado no Brasil. Faltava aos ibéricos racionalização na esfera dos negócios e os tratos comerciais davam-se por traços pessoais, i.e., entre “amigos”. Em resumo, pautavam-se por laços guiados pela tradição. Desse comportamento social procede os principais obstáculos que se erigem contra a rígida aplicação das normas de justiça e quaisquer prescrições legais.

Holanda (1936/2012) aponta para o fato de que o Estado não é uma ampliação do círculo familiar, e muito menos uma integração de vontades particularistas. O Estado e a família pertencem essencialmente a ordens diferentes, e só pela transgressão da ordem familiar é que nasce o Estado. Há neste fato um triunfo do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material. Foi o moderno sistema industrial que suprimiu a atmosfera familiar de intimidade e estimulou os antagonismos de classe, separando os empregadores dos empregados nos processos de manufatura e diferenciando cada vez mais as suas funções. A relação humana desaparece na hierarquia de funcionários, diretores, presidentes, etc.

De acordo com o autor, onde quer que haja em bases muito sólidas a ideia de família, e principalmente a do tipo patriarcal, a formação e evolução da sociedade tende a ser precária. No Brasil, onde imperou o tipo primitivo de família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização acarretou um desequilíbrio social, cujos efeitos ainda são vivenciados. Há uma inversão de papéis, uma indistinção entre o público e o privado, onde impera a figura do funcionário patrimonial que vê na gestão política um assunto de seu interesse particular.

Na obra de Holanda encontramos a figura do “homem cordial”, não no sentido de boas maneiras e civilidade, mas no sentido de ser um homem regido por sentimentos, relações de amor e ódio pessoais. O homem cordial consegue manter sua supremacia ante o social, onde se reafirma a presença contínua e soberana do indivíduo. Aí está, pois, o culto ao personalismo, fruto da frouxidão da estrutura social. A vida íntima do brasileiro não é bastante coesa e disciplinada para envolver e dominar toda a sua personalidade, integrando-a conscientemente no conjunto social.

Citando Antônio Vieira (Sermão da Sexagésima, pronunciado em 1655 na capela real, em Lisboa), Holanda (1936/2012) demonstra que o semear é uma arte que tem mais natureza que arte. Para o português, a ordem aceita é aquela feita com desleixo e certa liberdade; é a ordem do semeador e não do ladrilhador, sendo também a ordem em que estão postas as coisas divinas e naturais.

Sob a análise de Holanda (1936/2012) é possível afirmar que o Brasil pouca importância deu ao ordenamento das cidades, e quando este se tornou fator de preocupação, foi realizado seguindo planos que não tinham clareza e atendiam às necessidades das elites econômicas que, em certa medida, eram o Estado brasileiro. A partir de 1930, os problemas urbanos se agravaram e não mais puderam ser ignorados. Os planos, contudo, priorizavam apenas as obras viárias, vinculadas ao capital imobiliário, e escondiam a verdadeira direção dos investimentos. (MARICATO, 1997).

Esse planejamento foi mais um modelo importado e “adaptado” à realidade do Brasil, que desconsiderava a problemática que o país enfrentava. Ele foi incorporado pelas instituições e pela sociedade brasileira, e garantiu boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades, deixando à outra (a menos abastada economicamente) os problemas sociais relacionados ao acesso à cidade formal.

A sociedade brasileira se consolidou com uma esfera pública privada, cujo Estado é dirigido por interesses particulares, e com uma modernização excludente, onde houve o desenvolvimento moderno do atraso, principalmente nas cidades. As relações políticas, baseadas na troca de favores e no patrimonialismo, garantiram cidadania e o direito à cidade apenas para alguns. (CEZARIO, 2012).

Assim, Maricato (1997) aponta para o fato de que o planejamento urbano está em crise. Praticam-se um urbanismo arcaico, baseado no discurso pós-moderno, onde as leis se aplicam para beneficiar uma parte da cidade e para segregar a outra parte.

De acordo com Topalov (1991), essa “crise urbana” veio acompanhada de uma crise econômica, fruto de uma crise de crescimento. “Crise”, então, veio enunciar a urgência de uma “questão urbana”. O objetivo do autor é enfatizar a relação que há entre ciência urbana e o projeto de uma ordem espacial, desenvolvendo esta última como ordem produtiva e ordem política.

Topalov (1991), em uma breve abordagem, faz um resgate histórico dos saberes sobre as sociedades urbanas para demonstrar como a cidade passou a ser o objeto de uma ciência específica. Suas várias disciplinas foram marcadas pela procura de uma ordem escondida sob a desordem aparente e pela definição dos meios para remediar essa desordem:

(...) Para o observador superficial, a destinação do solo a seus diferentes usos parece ter sido feita pelo Chapeleiro Maluco do chá de Alice. (...) Tal situação é um ultraje à ordem. Tudo parece estar no lugar errado. Temos vontade de arrumar esta colcha de retalhos e de colocar as coisas em seus devidos lugares. (ADAMS, Thomas, 1929, *apud* TOPALOV, 1991, p.29).

Primeiramente, o autor pontua que a ciência das cidades nasceu de uma inquietação sobre a "questão urbana". Assim, seja qual for o "mal" de que a ciência se ocupe, a mesma sempre buscará "recolocar as coisas em seus lugares" (TOPALOV, 1991, p. 29), instaurando uma nova ordem espacial, meio e resultado de uma nova ordem social. Assim sendo, a forma como a realidade é estudada designa um modelo da ordem a ser gerida, pois "a desordem é a imagem invertida de uma ordem escondida, ainda potencial, e que a ciência urbana e uma política experimental devem tornar real". (Ibidem).

Partindo da suposição de que o social nasce do social, Topalov (1991) afirma que os cientistas criam categorias de análise para representar a realidade em relação àquilo que se quer que ela se torne. Portanto, os modelos de inteligibilidade são relacionados com um modelo de sociedade.

A ciência urbana se constituiu no início do século XX e desde logo esteve relacionada ao planejamento urbano, concedendo-lhe sua legitimidade, seus conceitos, sua metodologia e seus especialistas. (TOPALOV, 1991, p. 30). Contudo, sua legitimidade social foi concedida pelos grupos dominantes definidores da nova ordem social, mais produtiva e com menos conflitos, porém não sem tensões. Os novos profissionais criaram um novo objeto, a cidade em sua totalidade, aplicando nesse objeto análises e intervenções. Todavia, encontram à sua frente certos interesses, inclusive econômicos, de proprietários imobiliários e de companhias de serviços urbanos.

Nesse ponto, emerge a análise sobre o papel do Estado e a sua relação com os "homens da ciência". No decorrer da Primeira Guerra Mundial, da depressão dos anos 1930, da Segunda Guerra e do período de reconstrução, intensificou-se a utilização de cientistas urbanos na administração dos aparelhos governamentais.

Surgiu, assim, um novo paradigma dessa ciência, apoiado em três proposições: 1 - a cidade pode se tornar um fator de progresso; 2 - a cidade é um organismo onde o bom funcionamento dos elementos depende do bom funcionamento do conjunto; 3 - a ciência urbana é um diagnóstico e um prognóstico, determinando com precisão as fontes da desordem (interesses econômicos imediatos, burocracia, submissão dos políticos a seu eleitorado e o modo de vida inadequado das populações). (TOPALOV, 1991).

A primeira proposição parte do discurso dominante de que a cidade era um mal em si, e que a ciência dispunha dos meios técnicos e científicos para controlar a urbanização. Não obstante, o desenvolvimento urbano era analisado como evolução das funções ligadas a cada necessidade do indivíduo ou da coletividade; essas funções eram objetivas e podiam se traduzir em normas. A segunda proposição aponta como objeto da ciência urbana o estudo de

suas leis e a análise dos seus “males”, sendo a planificação um meio para solucionar os problemas das cidades.

A última proposição traz uma nova escala de análise para a ciência urbana, a ciência regional, traçando fronteiras, hierarquizando as cidades em redes, desenhando as estruturas urbanas, enunciando em que consiste uma boa região e um desenvolvimento equilibrado, denunciando administrações atrasadas e comportamentos econômicos inadaptados. Porém, todas as proposições buscam instaurar uma ordem espacial que se desdobraria em ordem produtiva e em uma nova ordem política, garantindo o progresso social e o progresso democrático.

Topalov (1991) enfatiza a relação entre racionalização urbana e racionalização industrial, voltando sua análise para o início do século XX, quando os reformadores sociais foram confrontados, nas metrópoles dos países industrializados, com uma realidade urbana que passou a ser a de vários países de economia periférica nos dias de hoje.

A indústria passou a ser pensada pela ciência urbana como o lugar típico e a forma necessária de uma ordem produtiva moderna. O desenvolvimento fabril possibilitou o desenvolvimento do planejamento da expansão urbana para por fim à desordem, e permitiu que a nova ciência em ascensão realizasse os seguintes objetivos: descongestionamento das cidades de grande porte, descentralização das indústrias para as periferias ou cidades satélites, e separação clara no espaço de zonas de trabalho e zonas de residência. (TOPALOV, 1991).

A nova ordem urbana trazida pela ciência da cidade assumiu também uma conotação política por meio de um projeto prático: “realizar, graças a uma comunidade local reconstruída, a integração social das populações em uma ordem democrática”. (TOPALOV, 1991, p. 34). Tal reconstrução poderia partir da “base” ou de “cima”, de um projeto urbano ou da organização popular. Independentemente do caso, o progresso deveria ser orientado por uma ordem política na qual houvesse mobilização consciente de atores sociais, visto que apenas o mercado seria incapaz de produzi-lo.

Para Topalov (1991), a ciência urbana possui duas faces: se, por um lado, enuncia conhecimentos adquiridos pela objetivação do método científico, por outro depende do reconhecimento que a sociedade lhe confere para manter seu estatuto social e seus recursos. Nesse sentido, os políticos, cujo interesse preconizava uma política despolitizada, passaram a ser aliados dessa ciência, e os “cientistas urbanos” se tornaram, a partir da metade do século XIX, candidatos à burocratização das funções administrativas, que surgiu com a criação de uma função pública, o recrutamento por concurso e o desenvolvimento de institutos de

formação, anunciando o triunfo da administração científica, cujas competências “substituíram” os privilégios de nascimento ou os favores clientelistas.

Contudo, em uma sociedade como a brasileira, onde as relações são regidas pela pessoalidade e pelo “homem cordial” de Holanda (1936/2012), a burocratização do planejamento preservou traços de uma dominação do tipo tradicional (se vista por uma análise weberiana), regida não pela meritocracia, mas pela “indicação”.

Assim surgiu o típico planejamento tecnocrático modernista, que apresentou rápida expansão nos períodos da Primeira Guerra na Europa, do *New Deal*, do Estado Novo, do *Welfare State*, do Partido Trabalhista Britânico e dos EUA de Kennedy e Johnson. Nesses períodos, as ciências urbanas tornaram-se ciências do Estado. Para Topalov (1991):

Assim nasce o urbanismo moderno, no encontro entre candidatos à profissionalização, filantropos, industriais progressistas ou municipalidades reformistas. Assim nasce a ciência e o planejamento regional, graças ao desenvolvimento de burocracias econômicas, dos governos centrais ou regionais, das fundações privadas ou dos organismos internacionais. Assim nasce o planejamento estratégico, graças ao enfraquecimento ou mudanças de orientação das burocracias precedentes e pela necessidade de negociar decisões públicas com grupos econômicos ou organizações populares, caso as instituições estejam dispostas a suscitar suas demandas de pesquisa. (pp.34-35).

As tensões entre o poder público e os cientistas não deixaram de mostrar o caráter ambíguo da relação que se estabeleceu entre ambos. O pesquisador traz uma mensagem crítica, de denúncia dos problemas sociais, ao mesmo tempo em que almeja ser ouvido pelo Estado. Ele aponta fenômenos que o político ignora e, “enquanto ele demanda cada vez mais democracia, é como substituto cômodo à democracia representativa que o solicitam”. (TOPALOV, 1991, p. 35.), pois a ciência urbana contém os princípios para um governo que ordena racionalmente os usos e ocupações do espaço urbano, mas que raramente os adota.

Portanto, há uma relação às vezes privilegiada, às vezes contrária às ações do Estado. É com ele que as ciências da cidade dialogam, pois qualquer projeto de progresso se dirige direta ou indiretamente ao político e depende das relações com o poder, que hoje é regido pela racionalidade do mercado, do lucro. Nas palavras de Topalov (1991), “nosso saber está, aberta ou secretamente, a serviço do Estado, o deles está, sem complexos, a serviço da empresa”. (p.37).

Nesse sentido, convém falar do que Vainer (2011) distingue como planejamento empresarial, a cidade empresa. Antes, no entanto, convém traçar um breve resumo sobre as

diferentes etapas do planejamento urbano, para proporcionar maior clareza na discussão empreendida.

Os estudos que interpretam as diferentes abordagens sobre o planejamento estratégico urbano e sobre o papel que o Estado desempenha em cada contexto histórico no ordenamento das cidades apontam para o fato de que, desde sua emergência, o planejamento urbano é identificado como uma política pública onde o Estado é o agente principal e, algumas vezes, agente único no ordenamento das cidades.

Santos (2006) demonstra de forma sucinta as diferentes faces que o planejamento urbano vêm apresentando ao longo dos anos. Inicialmente, ele foi identificado como um instrumento de política higienista para controle de doenças infectocontagiosas. Em um segundo momento, o planejamento foi utilizado para difundir o urbanismo tecnocrático-modernista. Com a intensificação do crescimento populacional urbano, surgiram movimentos sociais que questionaram a ação do Estado e desse planejamento tecnocrático, exigindo que o poder público garantisse o direito à cidade à população de baixa renda. Contudo, a incapacidade financeira do Estado mediante esse desafio o levou a firmar parcerias com o empresariado para a promoção de projetos associados ao planejamento com empreendedorismo urbano.

Atualmente, o planejamento urbano está deixando de ser tecnocrático para ser um processo político no qual participam vários agentes sociais, ao mesmo tempo em que tem sido questionado quanto a quem se dirige: “à parcela da população que vive em áreas urbanas regulares ou a toda a população, aí incluído o crescente número de pobres, que vivem em áreas jurídica e urbanisticamente irregulares?”. (SANTOS, 2006, p. 1).

O planejamento de hoje reflete um lento, complexo e continuado processo de constituição de um bloco hegemônico que oferecia à cidade em crise dos anos 1970 e 1980 um novo projeto. Assim, o planejamento moderno, fortemente marcado por uma ação direta do Estado, expressa nos zoneamentos e planos diretores municipais, foi cedendo espaço para um planejamento competitivo e flexível, sendo orientado pelo e para o mercado. (VAINER, 2011).

O mercado exigiu que as cidades fossem flexíveis e o Estado, teoricamente detentor do controle político e burocrático, além de principal articulador do espaço das cidades, passou a aproveitar as oportunidades de negócios, apresentando-as como econômica, social e competitivamente eficientes. Esse fato levou à atual existência das “cidades empresas”, cuja legislação veio legalizar, autorizar e consolidar o desrespeito à Lei e à prática da “exceção legal”. (VAINER, 2011).

Dessa forma, a “cidade empresa” passa a ser também a cidade da exceção, que se afirma como uma nova forma de regime urbano, onde a lei se torna passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do Estado são transferidas para agências livres do controle político-burocrático. Assim sendo, “o governo eleito governa, o legislativo municipal legisla... Mas a forma como governam e legislam produz e reproduz situações e práticas de exceção, em que poderes são transferidos a grupos de interesse empresarial”. (VAINER, 2011, p. 11).

Observa-se que o Estado, ao colocar as cidades à venda, não promove a justiça e a equidade social, “escondendo” os problemas sociais que se intensificam com esse processo, tais como os mecanismos ocultos geradores de desigualdade social (alocação e distribuição de recursos, localização e especulação, entre outros). Com isso, suas ações distributivas influenciam diretamente na renda dos indivíduos, que por sua vez intervêm nas ações do Estado.

Inseridos nessas “questões urbanas”, os estudos franceses da segunda metade do século XX (a partir dos anos 1960) deram origem a um movimento cujo pensamento sociológico contesta a tradição empirista dada ao entendimento do espaço urbano. Por iniciativa de Henri Lefebvre, Jean Lojkine e Manuel Castells, a teoria urbana, fundamentada no pensamento marxista, passou a tematizar a cidade capitalista sob a égide do Capitalismo Monopolista de Estado. O pensamento de Marx e Engels foi resgatado e foi lançado um debate crítico sobre a perspectiva funcionalista da Escola de Chicago. Sobre essas prerrogativas, o tópico a seguir apresenta algumas abordagens feitas pela Escola Marxista Francensa.

### 2.1.1. “Nova Sociologia Urbana”: a Escola Marxista Francesa

Mais especificamente a partir dos anos 1970, dois estudiosos vão se destacar enunciando os fundamentos críticos em relação à tradição da Sociologia Urbana da Escola de Chicago: Castells e Lojkine. Esses pensadores entendiam que a corrente estadunidense reduzia o tratamento da questão urbana aos aspectos exteriores do modo de produção capitalista, fugindo sutilmente da lógica do capital subjacente à dinâmica da composição urbano-industrial denunciada pelos clássicos.<sup>22</sup> (SOUZA, 2005).

---

<sup>22</sup> É importante salientar que a pesquisadora utilizou as obras da “primeira geração” dos autores enfocados, que criticaram a corrente estadunidense. Contudo, ressalta-se aqui a importância dos estudos e técnicas utilizadas pela Escola de Chicago, que lançou as bases para a sociologia urbana por meio de pesquisas que se caracterizaram principalmente pelo conhecimento prático direto.

Sustentando-se no marxismo para o tratamento da cidade, os estudiosos franceses tentaram superar a ideologização centrada na perspectiva dos estudos etnográficos embasados no Interacionismo Simbólico, que seguia um viés filosófico do pensamento inspirado no pragmatismo norte-americano. O objetivo da crítica marxista sobre a problemática urbana era demonstrar que nem o espaço, nem as organizações e nem os agentes estão isentos da disputa econômica, política e ideológica da luta de classes, não podendo se desprender autonomamente da lógica estrutural do capital. (SOUZA, 2005).

Assim sendo, Castells vai demonstrar que o espaço em si não é útil para explicar a aglomeração urbana, mas sim enquanto suporte das relações sociais fundamentais do modo de produção entendido a partir das condições historicamente determinadas, pois assim não estaria sob as ideologias dominantes que impedem a visualização da sua condição social de mediação estratégica e fundamental à reprodução das condições de produção.

Lojkine, por sua vez, acredita que Castells não se refere ao processo de extração da mais-valia, não analisando, portanto, o consumo produtivo. Entende que Castells cometeu um desvio interpretativo de Marx não considerando, por exemplo, a urbanização como elemento chave das relações de produção. Lojkine, apoiado em “O Capital”, usa como categorias chave: processo imediato de produção, reprodução do capital, reprodução ampliada das classes sociais e desenvolvimento do modo de produção. (SOUZA, 2005).

As categorias marxianas utilizadas também são distintas: Castells parte das Condições Gerais de Reprodução da Força de Trabalho, pensando a cidade apenas como espaço de reprodução, apoiada na noção de consumo final. Lojkine parte das Condições Gerais da Produção, analisando as dinâmicas urbanas associadas aos meios de comunicação e transporte. (SOUZA, 2005).

Em que pesem essas diferenças dentro do campo marxista, esses autores vão identificar, por caminhos diferentes, a questão da distribuição desigual dos equipamentos de consumo coletivo e dos serviços públicos como um dos elementos chave para a releitura econômico-social da cidade, explicitando o caráter de luta de classes das cidades, das políticas urbanas e do Estado, entendendo-os como determinações advindas da dinâmica do capital.

O Estado para Castells é o principal agente definidor das políticas urbanas cristalizadoras dos processos de segregação socioespacial. Para Lojkine, seguindo a mesma linha de pensamento, o Estado capitalista também é identificado como o principal responsável pela distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos. (SOUZA, 2005).

A urbanidade, então, não será apenas objeto do planejamento, mas condição social indispensável à reprodução ampliada do Capitalismo Monopolista de Estado. Ela é pensada

pela Escola Marxista Francesa a partir das lutas sociais e do papel do Estado na produção e distribuição dos equipamentos e serviços públicos. Sob essa ótica, a cidade é a materialização da expressão da luta social contra o capital, cristalizada no processo de segregação socioespacial dinamizado pela lógica do capital.

Nos tópicos seguintes são apresentadas as ideias de Castells e de Lojkine mais detalhadamente. A ordem dos autores deve-se ao fato do ano de publicação das obras escolhidas para o presente embasamento teórico. Assim sendo, Castells, em 1972 escreve “A Questão Urbana” e Lojkine, em 1977, criticando a obra de Castells e lançando outros aportes teóricos, escreve “O Estado Capitalista e Questão Urbana”.

### 2.1.2. Uma Análise do Fenômeno Urbano e do Processo Histórico da Urbanização Segundo o Pensamento de Manuel Castells

A análise dos contornos históricos de um dado fenômeno é proeminente para sua investigação. Por esse motivo, estudar o processo histórico da urbanização se faz relevante para abordar a questão urbana, introduzindo a problemática do desenvolvimento das sociedades e o processo de formação das cidades, cujas bases estão nas redes urbanas e na organização social do espaço.

Parte dos estudos sobre o processo de urbanização possui um viés teórico evolucionista, segundo o qual cada formação social se produz, sem ruptura, pelo desdobramento dos elementos da formação social anterior. Entretanto, mais que estabelecer periodizações, é necessário compreender a produção das formas espaciais a partir da estrutura social base. Nesse sentido, o processo social que está alicerçado na organização do espaço e no desenvolvimento da urbanização deve ser analisado a partir da relação entre forças produtivas, classes sociais e formas culturais. (CASTELLS, 2009).

Castells (2009) distingue dois sentidos para o termo “urbanização”: “1) Concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e de densidade. 2) Difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado ‘cultura urbana’. (p.39)”. O autor assimila urbanização à industrialização, assim como Henri Lefebvre, em “O Direito à Cidade” (1969/2001). De acordo com Lefebvre, a industrialização caracteriza a sociedade moderna, fornecendo o ponto de partida para a reflexão sobre a época atual.

A cidade, porém, preexiste à industrialização. Castells (2009) demonstra que a cidade é o lugar geográfico onde a superestrutura político-administrativa de uma sociedade alcançou o desenvolvimento técnico e social que possibilitou uma diferenciação do produto em

reprodução simples e ampliada da força de trabalho, o que levou a um sistema de distribuição e de troca.

Inseridos nesse sistema, existem também um sistema de classes sociais, um sistema político que permite concomitantemente o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe, um sistema institucional de investimento e um sistema de troca externo. Este é, pois, o “fenômeno urbano” articulado à estrutura de uma sociedade.

A cidade antiga não era um local de produção, mas de gestão e de domínio, ligada à primazia social do aparelho político-administrativo. Todavia, a queda do Império Romano quase liquidou a forma socioespacial da cidade com a substituição das funções político-administrativas pelas dominações locais dos senhores feudais. (CASTELLS, 2009).

A cidade medieval renasceu sobre uma nova dinâmica social intrínseca na estrutura social precedente. Nessa base se organizaram as instituições político-administrativas próprias à cidade, conferindo-lhe coerência interna e maior autonomia em relação ao exterior. Essa especificidade política da cidade definiu suas fronteiras enquanto sistema social.

Formou-se à parte do poder feudal uma classe negociante e intermediária que ultrapassou a economia de subsistência e acumulou autonomia para investir em manufaturas: a burguesia, que lutou para emancipar-se do feudalismo e do poder central. Dessa forma, a cidade foi assumindo os contornos da lógica capitalista e se tornou um grande atrativo para a indústria.

Lefebvre (1969/2001) pontua que, no apogeu de seu desenvolvimento, as cidades medievais centralizaram riquezas que se tornaram móveis com o advento do capitalismo comercial e do bancário. Quando a industrialização começou, a “sociedade”, compreendendo a cidade, o campo e as instituições que regulamentam suas relações, comportou uma divisão técnica, social e política do trabalho, feita a partir do vínculo estabelecido entre essas cidades.

A urbanização ligada à Primeira Revolução Industrial e inserida no desenvolvimento do tipo de produção capitalista suscitou um processo de organização espacial cujos fatos fundamentais repousaram sobre dois aspectos:

1. A decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e a emigração da população para os centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização.
2. A passagem de uma economia doméstica para uma economia de manufatura, e depois para uma economia de fábrica o que quer dizer, ao mesmo tempo, concentração de mão-de-obra, criação de um mercado e constituição de um meio industrial. (CASTELLS, 2009, p.45).

Assim, a mão de obra e o mercado se tornaram os dois grandes atrativos da indústria, que, por sua vez, desenvolveu novas possibilidades de emprego e serviços. A mesma impulsionou a urbanização e passou a ser o elemento dominante, organizador da paisagem urbana e expressão da lógica capitalista que está na base da industrialização.

A industrialização pressupôs a ruptura do sistema urbano preexistente, desestruturando as estruturas estabelecidas. Houve certa descontinuidade entre a indústria nascente e as suas condições históricas. Desde que possível, a indústria se instalou próxima aos centros urbanos, atribuindo à cidade papel preponderante para o seu desenvolvimento. Visto que as concentrações urbanas sempre acompanharam as concentrações de capitais, a indústria produziu seus próprios centros urbanos. (LEFEBVRE, 1969/2001).

Nesse duplo processo, que envolve industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social, a cidade passou a ser o centro de decisão, tornando-se meio da produção e dispositivo da exploração do trabalho social por aqueles que detêm a informação, a cultura e os poderes de decisão. (CEZARIO, 2012).

Surgiu, então, a “desordem urbana”, que, na verdade, segue uma ordem, a do mercado, e decorre, segundo Castells (2009), da ausência de controle social da atividade industrial. Em torno dessa “desordem”, Castells aponta quatro dados fundamentais na atual problemática da urbanização: 1 – aceleração do ritmo da urbanização em âmbito mundial; 2 – crescimento urbano em regiões subdesenvolvidas incoerente com o crescimento econômico da primeira urbanização nos países capitalistas industrializados; 3 – surgimento de novas formas urbanas e de grandes metrópoles; 4 – relação do fenômeno urbano com novas formas sociais advindas do capitalismo e que tendem a ultrapassá-lo.

A cidade é, pois, a projeção da sociedade no espaço. Este, por sua vez, “é um produto material em relação com outros elementos materiais – entre outros, os homens, que entram também em relações sociais determinadas, que dão ao espaço (...) uma forma, uma função, uma significação social”. (CASTELLS, 2009, p.181).

O espaço é a expressão concreta de cada conjunto histórico de uma dada sociedade. Ele é “estruturado”, ou seja, os processos sociais conectados a ele expressam os “determinismos” de cada tipo e período da organização social. (Ibidem, p. 182). Nesse sentido, pode-se fazer uma associação ao que Milton Santos (2002) veio a chamar de “rugosidades”.

Rugosidade é o que “fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares” (SANTOS, 2002, p.140). De acordo com Milton Santos

(2002), o processo social sempre deixa heranças para a constituição das novas etapas. Tal processo envolve uma redistribuição dos seus fatores, que não fica indiferente às formas herdadas de momentos anteriores.

Assim, o que hoje constitui uma paisagem representa um tempo do passado, uma rugosidade que se apresenta como forma isolada ou arranjo e que traz os restos das divisões do trabalho já passadas. Portanto, “em cada lugar, (...) o tempo atual se defronta com o tempo passado, cristalizado em formas”. (p. 140). As rugosidades revelam combinações que eram as únicas possíveis em um tempo e lugar.

Ao abordar a questão espacial, Castells (2009) cita diferentes correntes de pensamento que tratam do tema, sendo uma delas a Escola de Chicago. O autor lhe atribui algumas críticas, em especial ao exemplo da teoria do crescimento urbano e à ecologia humana. Para Castells, tal exemplo é limitado e definido mais por sua formulação concreta do que por seus princípios de análise.

Em relação à ecologia humana, Castells (2009) ressalta que na base dos estudos espaciais da Escola de Chicago há uma teoria geral da organização social guiada por dois princípios essenciais: o princípio da interdependência entre os indivíduos e o princípio da função central. A sociedade é compreendida como uma comunidade, como um sistema de relações entre partes com diferentes funções. Assim, a organização urbana se explica por um conjunto de processos que moldam, distribuem e correlacionam “unidades ecológicas” (toda expressão espacial que possui uma especificidade com relação ao seu ambiente imediato). Existem dois tipos de crítica à tradição da ecologia humana:

(...) a que substitui a determinação natural por um arbitrário social de base cultural e a que lembra a especificidade do espaço histórico fazendo intervir a divisão da sociedade em classes, com os conflitos e as estratégias que resultam disso, no processo social de constituição de um espaço. (CASTELLS, 2009, p. 189).

Castells (2009), no entanto, demonstra que, antes de analisar a composição e diferenciação das formas espaciais, é preciso definir os elementos da estrutura urbana e as suas relações. Assim, para elaborar uma “teoria do espaço”<sup>23</sup> é necessário descobrir as leis estruturais da produção e do funcionamento das formas espaciais estudadas; ultrapassar a oposição entre a determinação natural e cultural do espaço a partir de um estudo da estrutura

---

<sup>23</sup> Não existe, necessariamente, uma teoria específica do espaço, mas “desdobramento e especificação da teoria da estrutura social, para prestar conta das características de uma *forma social* particular, o espaço, e de sua articulação a outras formas e processos dados historicamente”. (CASTELLS, 2009, p. 192).

social considerada como processo dialético de correlacionamento desses dois tipos de elementos por intermédio das práticas sociais determinadas por seus aspectos históricos; e definir os elementos teóricos para situar o conteúdo do espaço no conjunto da estrutura social.

As críticas formuladas por Castells (2009) são teóricas e não invalidam os estudos e os resultados obtidos pelas diferentes correntes de pensamento. O autor escolheu o viés marxista para embasar as suas pesquisas, partindo dos conceitos do materialismo histórico.

Na Crítica da Economia Política, Marx (1982) pontua que foi no século XVIII que as relações sociais alcançaram seu mais alto grau de desenvolvimento, quando na sociedade civil apareceram as diversificadas formas de conexão social como meios de o indivíduo alcançar seus fins privados. Ao falar sobre a produção, Marx enfatiza a importância de considerá-la em um determinado nível de desenvolvimento social, demonstrando que o capital também é um instrumento de produção.

Na sociedade industrial, um povo encontra-se no auge de sua produção quando a busca pelo lucro passa a ser o essencial. Na produção, os membros da sociedade fazem com que os produtos da natureza se adéquem às necessidades humanas. Mas a produção está diretamente ligada à distribuição, que determina a proporção dos produtos que cabem ao indivíduo, e à troca, que determina a produção da qual o indivíduo busca para si a parte que lhe foi atribuída pela distribuição.

A produção é o termo universal, enquanto que a distribuição e a troca são o termo particular. O consumo é o termo singular com o qual o todo se completa. De acordo com Marx,

A produção é determinada por leis gerais da natureza; a distribuição resulta da contingência social e, por isso, pode exercer uma ação mais ou menos estimulante sobre a produção; a troca situa-se entre ambas, como um movimento formalmente social; o ato final do consumo, que é concebido não apenas como resultado, mas também como objetivo final, situa-se, a bem dizer, fora da economia... (MARX, 1982, p.30).

Em todos os seus momentos, o ato da produção é também um ato de consumo e este é imediatamente produção. Sem produção não há consumo e sem consumo não há produção. O consumo reproduz as necessidades e a produção cria o consumidor. Em outras palavras, a produção não apenas cria uma mercadoria para o sujeito, mas cria um sujeito para a mercadoria, fornecendo-lhe sua matéria, definindo o modo de consumo e provocando no consumidor a necessidade de bens que ela criou. O consumo, por sua vez, cria a disposição do produtor, ou seja, a necessidade para a produção. Entre o produtor e os produtos interpõe-se a distribuição. Sua estrutura é determinada pela estrutura da produção, pois só são distribuídos

os seus resultados. A produção, entretanto, só se estrutura pela distribuição, pois esta é, ao mesmo tempo, distribuição dos instrumentos de produção e distribuição dos membros na sociedade. (MARX, 1982).

A troca é o momento mediador entre, por um lado, a produção e a distribuição, e por outro, o consumo. A troca é um ato incluído na produção, completamente determinada pela mesma, e apenas no momento em que o produto é trocado para ser consumido é que a troca se torna independente da produção. Não existe troca, porém, sem divisão do trabalho, e a sua extensão e estrutura são condicionadas pelo desenvolvimento e estrutura da produção. Como pode ser observado, existe uma interação entre esses quatro elementos (troca, produção, distribuição e o consumo). Quando o mercado – a esfera da troca – se expande, a produção aumenta e se divide mais. Quando há concentração de capital ou a distribuição se modifica por algum fator, a produção também se modifica. O mercado é, pois, uma estrutura fundamentada por esses elementos, que se completam a cada momento e que dependem um do outro para se realizar. (MARX, 1982).

Castells (2009) atenta para o fato de que toda forma social (sendo uma delas o espaço) pode ser compreendida a partir da articulação histórica de vários modos de produção, que nada mais são do que “a matriz particular de combinação entre as ‘instâncias’ (sistemas de práticas) fundamentais da estrutura social: econômica, político-institucional e ideológica, essencialmente”. (p. 193). Portanto, analisar o espaço, enquanto expressão da estrutura social, é examinar sua modelagem pelos sistemas econômico, político e ideológico, bem como pelas práticas sociais que dele são derivadas.

A economia, definida como “a maneira pela qual o ‘trabalhador’, com a ajuda de certos meios de produção, transforma a natureza (objeto de trabalho) para produzir bens necessários à existência social” (Ibidem), condiciona as leis do modo de produção. As práticas sociais (ação dos homens) possibilitam as combinações e transformações entre diferentes sistemas e elementos da estrutura.

O sistema político-institucional se organiza no espaço em torno de duas relações principais: relação de dominação-regulação e relação de integração-repressão. Sua expressão espacial se reflete na divisão e na ação sobre a organização econômica do espaço, por meio da regulação-domação das instituições sobre os elementos do sistema econômico, pelo processo de gestão.

O último sistema, o ideológico, organiza o espaço atribuindo-lhe significados, de conteúdo ideológico, que devem ser reconstruídos por seus efeitos sobre a estrutura social em seu conjunto.

Por sua vez, pensar na especificidade de um espaço, e, nesse caso, do espaço urbano, é refletir sobre as relações entre os elementos da estrutura social no interior de uma unidade definida em uma das instâncias dessa estrutura. Portanto, a delimitação de urbano “*conota* uma unidade definida seja na instância ideológica, seja na instância político-jurídica, seja na instância econômica.” (CASTELLS, 2009, p. 334).

O “urbano-unidade ideológica” é a posição que mais está presente nas teses sobre a cultura urbana, onde a cidade é vista como uma forma específica de civilizações. Aí, pois, reside o fundamento de delimitação social e espacial da mesma. (CASTELLS, 2009, p. 334). Contudo, o “urbano-unidade do aparelho político-jurídico” é que se constitui como o fundamento efetivo da existência da cidade em específicas conjunturas históricas.

Nas sociedades de capitalismo avançado, e em especial nas regiões metropolitanas, há, porém, uma inadequação entre essas fronteiras políticas e a especificidade de seu conteúdo social, especificidade essa que se define cada vez mais pelo nível do econômico. Castells (2009) observa que esse fenômeno não é ocasional, porque as unidades espaciais se definem em cada sociedade de acordo com a instância dominante, característica do modo de produção (político-jurídico no feudalismo, econômica no capitalismo).

O “urbano-unidade econômica” possui uma estrutura complexa, formada por monopólios (relação de propriedade) e setores de produção (relações técnicas). O urbano conota diretamente processos relativos à força de trabalho, e não à sua aplicação direta no processo de produção. Assim, o espaço urbano passa a ser definido por uma parte dessa força de trabalho, delimitada concomitantemente por um mercado de emprego e para uma unidade de seu cotidiano. O urbano é, então, conotação do processo de reprodução da força de trabalho, e o espaço urbano é o que ajuda a manifestar as unidades articuladas desse processo. (CASTELLS, 2009, p. 335 e 336).

Dessa discussão, Castells (2009) deduz duas problemáticas. Na primeira, o autor afirma que a distribuição espacial de cada elemento da estrutura social faz parte de uma teoria das formas, onde há “um espaço ideológico, um espaço institucional, um espaço da produção, da troca, do consumo (reprodução), todos se transformando, sem cessar, pela luta de classes”. (p. 336). Na segunda problemática, Castells (2009) propõe a hipótese de que em sociedades onde o capitalismo alcançou seu nível mais avançado, o processo que estrutura o espaço é o que diz respeito à reprodução simples e ampliada da força de trabalho. Para o autor, “o conjunto das práticas ditas urbanas conotam a articulação do processo ao conjunto da estrutura social”. (p. 336).

Embasado nessas problemáticas, Castells (2009) compara as unidades urbanas às empresas, onde as primeiras seriam para o processo de reprodução o que as segundas seriam para o processo de produção. O autor propõe, assim, o conceito de sistema urbano para conceber essas relações internas e a sua articulação com o conjunto da estrutura.

Por sistema urbano Castells (2009) entende “a articulação específica das instâncias de uma estrutura social no interior de uma unidade (espacial) de reprodução da força de trabalho.” (p. 337). Esse sistema se define por três fatores. O primeiro está no conjunto de relações entre o elemento produção (P), o elemento consumo (C) e o elemento troca (T). O segundo está no elemento gestão (G). Esta consiste na regulação das relações entre “P”, “C” e “T” em função das leis estruturais da formação social e da dominação de uma classe. É, pois, a especificação urbana da instância política. O terceiro fator reside no elemento simbólico (S) que expressa a ideologia presente nas formas espaciais. Esse elemento não pode ser compreendido por si só, mas em sua articulação com o sistema urbano.

De forma mais acurada, Castells (2009) aborda cada um desses elementos, começando pelo elemento “C”. Este exprime, em nível da unidade urbana, o processo de reprodução da força de trabalho, que pode ser simples e ampliada (no interior do sistema econômico, do sistema político-jurídico – institucional –, e do sistema ideológico). O segundo elemento analisado é o “P”; para ser compreendido deve ser distinguido, por um lado, entre os elementos de trabalho e o objeto de trabalho, e por outro deve considerar a articulação da produção com outras instâncias.

O elemento “T” pode ser decomposto em tantos subelementos quanto o número de transferências possíveis no interior ou entre os demais elementos ou instâncias da estrutura social com relação a uma dada unidade urbana. Já o elemento “G” articula o sistema urbano somente à instância política, regulando as relações entre o conjunto e seus elementos. Ele se define por sua posição em uma dupla dicotomia (global/local) e atua ou sobre um dos elementos do sistema urbano ou sobre o conjunto (específico/geral). Assim sendo, a gestão depreende quatro elementos:

1. Específico/local – G1: administração urbana;
2. Específico/global – G3: organismo de planificação;
3. Geral/local – G2: municipalidade;
4. Geral/global – G4: delegação de autoridade central (Prefeito). (CASTELLS, 2009, p. 342, adaptado pela pesquisadora).

O elemento “S” especifica a instância ideológica ao nível das formas espaciais da unidade de consumo coletivo, assumindo as configurações particulares dos diferentes elementos e lugares dessa instância.

Castells (2009) afirma que a decomposição de cada um dos elementos acima elencados especifica a análise sobre o sistema urbano, cujas regras de funcionamento determinam as regras gerais do modo de produção. As relações que esses elementos e os subelementos mantêm entre si e com a estrutura social definem a conjuntura do sistema urbano.

Os agentes-suportes que se inserem nessa estrutura são os definidores das práticas sociais urbanas. Portanto, é preciso definir no interior de cada subelemento a sua posição na estrutura social, pois são as diferenças entre as posições ocupadas pelos agentes-suporte que explicam as práticas sociais contraditórias e permitem que ocorram transformações no sistema urbano. Por conseguinte, “já que não existe estrutura social sem contradições, isto é, sem luta de classes, a *análise da estrutura do espaço prepara e exige o estudo da política urbana*”. (CASTELLS, 2009, p. 344).

A interpretação de uma situação concreta deve considerar a sua inserção no processo político (sua relação com o poder). Castells (2009) define as relações de poder como “as relações entre as classes sociais” (p.349) e as classes sociais como “combinações de posições contraditórias definidas no conjunto das instâncias da estrutura social, sendo então o poder a capacidade de uma classe ou fração de classe de realizar seus interesses objetivos à custa das classes ou conjunto de classes contraditórias”. (p. 349).

Toda conjuntura social é organizada ao redor da luta política de classes, cujo objetivo é preservar ou destruir/reconstruir o aparelho de Estado. Destarte, toda análise sociológica versará sobre processos políticos, pois são eles que estruturam o conjunto do campo e exercem influência sobre seus modos de transformação. Nas palavras de Castells:

O âmago da análise sociológica da questão urbana está no estudo da política urbana, isto é, da articulação específica dos processos designados como ‘urbanos’ no campo da luta de classes e, por conseguinte, na intervenção da instância política (aparelho de Estado). (CASTELLS, 2009, p. 351).

Nesse sentido, os problemas urbanos se tornam problemas políticos na medida em que as contradições das sociedades capitalistas adiantadas se intensificam e a dominação de classe passa a refletir cada vez mais a desigualdade social.

Um “problema urbano” se define “por seu lugar na conjuntura de um dado sistema urbano, por sua significação social e seu tratamento na prática de que faz parte.”

(CASTELLS, 2009, p. 375). Ele também se enuncia pela determinação simultânea de seu lugar na estrutura social geral e no processo de produção, no processo ideológico e no processo político-jurídico.

Segundo Castells (2009), o sistema urbano especifica e faz parte da estrutura social. Contudo, é necessário considerar a sua relação com outros níveis, cuja articulação se dá por meio da inserção dos agentes urbanos<sup>24</sup> no sistema de posições econômicas, políticas e ideológicas da estrutura social, assim como nas relações que definem seu sistema interno.

A articulação do sistema urbano com a estrutura social geral dá origem ao que Castells (2009) denomina de “práticas urbanas”. Estas formam um sistema de combinações entre determinadas convenções de elementos estruturais, manifestando, concomitantemente, as leis estruturais do sistema, “(...) tanto de sua reprodução quanto de sua transformação, de sua organização quanto de suas contradições”. (CASTELSS, 2009, p. 380).

O campo da política urbana engloba três especificações teóricas: o **político** – instância que reproduz as leis estruturais e as amplia para realizar os interesses da classe social dominante; a **política** – o sistema de relações de poder; e o **urbano**. Por sua vez, o estudo da política urbana se subdivide em dois setores de análise indissolúvelmente conectados à realidade social: “*a planificação urbana sob suas diferentes formas, e os movimentos sociais urbanos*”. (CASTELSS, 2009, p. 374). Existe, então, o estudo da intervenção estatal sobre a organização do espaço e das condições sociais de reprodução da força de trabalho, bem como o estudo da luta (política) de classes.

Em vista disso, o raciocínio que Castells (2009) desenvolve recai sobre dois processos: o primeiro é o de intervenção do político nas instâncias de uma formação social com o objetivo de garantir a reprodução ampliada do sistema e a regulação das suas contradições para assegurar os interesses da classe dominante e a reprodução estrutural de produção predominante (processo de planificação). Segundo o autor, as contradições serão tanto mais profundas quanto visem ao sistema econômico, à relação de propriedade e quanto questionem a dominação da organização das forças produtivas (elemento “P”).

O segundo envolve a conjuntura das relações de classe que, por meio da organização do sistema dos agentes sociais, tende a produzir, ao nível das estruturas, uma mudança na lei estrutural da instância econômica e, ao nível das práticas, uma alteração nas relações de força,

---

<sup>24</sup> Por “*sistema de agentes urbanos*” Castells (2009) define a “apropriação diferencial das posições em cada elemento do sistema urbano, [articulada com] as posições definidas nas outras instâncias [e com] as práticas sociais que versam sobre domínios específicos distintos dos ‘problemas urbanos’.” (p.376).

colidindo com a dominação social institucionalizada (movimento social). O desenvolvimento desse segundo processo objetiva modificar, em última instância, o poder do Estado.

Um movimento social “nasce do encontro de uma dada combinação estrutural, que acumula várias contradições, com um certo tipo de organização.” (CASTELLS, 2009, p. 386). Por parte do sistema, todo movimento social provoca um contra-movimento, que é a expressão de uma intervenção política cujo objetivo é manter a ordem. Quanto maior o número de contradições acumuladas, maior a carga social com potencial mobilizador.

Uma organização se define, estruturalmente, “como uma intervenção, a partir de uma certa combinação estrutural (...) sobre uma outra combinação estrutural diferente e que a integra”. (CASTELLS, 2009, p. 388). A sua função na formação de um movimento social é unir as diferentes contradições inseridas nas combinações estruturais a ela relacionadas. Por outro lado, o seu papel para destruir um movimento social é desunir as contradições.

Assim sendo, “há movimento social quando há correspondência entre as contradições estruturais do sistema urbano e uma linha exata de uma organização formada a partir da cristalização de outras práticas.” (CASTELLS, 2009, p. 390). Por “linha exata”, o autor entende a prática política, cujo horizonte estrutural satisfaz os objetivos da organização, que são dependentes dos interesses de classe representados pela organização numa dada conjuntura.

Concluindo seu pensamento, Castells (2009) afirma que “a questão urbana” é, na verdade, uma questão ideológica que engloba em um mesmo discurso a problemática das formas espaciais, cujo referencial recai sobre o processo de reprodução da força de trabalho e sobre a especificidade cultural da sociedade moderna. A base social que aprofunda a ideologia urbana é formada pelas contradições vividas pelos indivíduos e grupos sociais no que diz respeito ao processo de reprodução simples e ampliada de suas subsistências e relações sociais.

Em relação ao espaço como produto social, Castells (2009) assegura que o mesmo será sempre especificado por uma relação definida entre as instâncias econômica, política e ideológica (que formam a estrutura social), e a conjuntura de relações sociais que dela resulta. Dessa forma, o espaço será:

(...) uma conjuntura histórica e uma forma social que recebe seu sentido dos processos sociais que se exprimem através dele. O espaço é suscetível de produzir, em troca, efeitos específicos sobre os outros domínios da conjuntura social, devido à forma particular de articulação das instâncias estruturais que ele constitui” (CASTELLS, 2009, p. 539).

Por sua vez, o urbano, mais concretamente nas sociedades de capitalismo avançado, abrange os processos de reprodução simples e ampliada da força de trabalho, bem como sofre uma interpenetração técnico-social das produções e atividades que se fazem necessárias, onde a concentração dos meios de produção e de sua gestão leva a uma concentração paralela dos meios de consumo. Nesse caso, o urbano exprime a organização social do processo de reprodução.

Na prática social, a relação entre o espaço e o urbano se deve à “natureza social da delimitação do espaço no capitalismo avançado e à estrutura interna do processo de reprodução da força de trabalho.” (CASTELLS, 2009, p. 539). Nesse sentido, só existem unidades urbanas na medida em que existem unidades do processo de reprodução, definidas com base no espaço da força de trabalho.

As instâncias econômica, político-jurídica e ideológica especificam cinco elementos importantes da estrutura urbana que a constituem apenas em suas relações. São eles a produção, o consumo, a troca, a gestão e o simbólico (elementos “P”, “C”, “T”, “G” e “S”). Já no que diz respeito à problemática urbana, Castells (2009) acredita que o campo teórico correspondente à intervenção estatal denomina-se “planificação urbana”, enquanto que o relativo à sua luta política chama-se “movimentos sociais urbanos”. Assim sendo, “o campo da ‘política urbana’ é o centro de toda análise do fenômeno urbano”. (p. 541).

Analisando o pensamento de Castells sobre a questão urbana e empreendendo um debate crítico sobre o papel do Estado na sociedade capitalista, Jean Lojkin (1997) parte dos seguintes questionamentos: “O que vem a ser uma política? No quadro do sistema capitalista contemporâneo, quais são os principais determinantes sociais dessa política?”. (p. 41). Dessa forma, o autor cogita a hipótese de que “a urbanização, como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado”. (p. 41). Portanto, o urbano é um componente que não pode deixar de ser pensado. Na seção que se segue são apresentados alguns aportes teóricos presentes na obra “O Estado Capitalista e Questão Urbana”.

### 2.1.3. O Estado e a Questão Urbana: os estudos de Jean Lojkin

As políticas urbanas têm papel decisivo no crescimento capitalista e no desenvolvimento da contradição principal capital/trabalho, trabalho morto/trabalho vivo. Lojkin (1997) analisa os elementos fundamentais da estrutura do Estado capitalista contemporâneo, utilizando o exemplo francês, para demonstrar que o ocorre na estrutura capitalista é independente da formação social considerada.

Lojkine (1997) aborda os elementos fundamentais do conjunto da política estatal, sobretudo das variações e dos invariantes de sua essência estrutural. Por meio do método de exposição de “O Capital”, parte das determinações gerais mais simples para as determinações mais complexas que reproduzem a riqueza do concreto real. Assim, os seis capítulos de O Estado Capitalista e a Questão Urbana organizam-se em quatro níveis de análise: a exposição dos fundamentos materialistas do Estado e do urbano, para depois enriquecer as suas determinações gerais, definindo as principais formas da política estatal no domínio urbano.

Na introdução de sua obra, Lojkine (1997) afirma que, atualmente, não é possível dissociar um procedimento marxista de um balanço crítico, e faz o seguinte diagnóstico:

O esgotamento dos modelos socialistas deve-se essencialmente ao fato de eles não terem sido mais que ‘contraculturas’ capitalistas, inscritas nos paradigmas da civilização industrial do século XIX: divisão entre o econômico (monopolizado pelos especialistas patronais), o político (monopolizado por uma casta tecnocrática) e o social (a que se limitou o movimento operário); estatismo centralizador, eficácia econômica reduzida a um produtivismo devastador. (pp. 9 e 10).

Toda a regulação da sociedade capitalista pelos movimentos operários está hoje em crise, bem como as variantes socialistas e comunistas. O comunismo deve ser relativizado em seus efeitos a longo prazo, situando-se na divisória entre o social e o econômico, o social e o político. (LOJKINE, 1997).

O autor também aponta as causas para o fracasso do movimento operário tradicional: “o assalariado atual não é mais, em sua essência, um assalariado operário, como ainda era nos países ocidentais nos anos 50, mas é, majoritariamente, um assalariado de serviços”. (LOJKINE, 1997, p. 10). Para Lojkine (1997), os serviços urbanos desempenham um papel crucial no crescimento da produtividade global. Essa é uma originalidade que a revolução informacional trouxe se comparada à revolução industrial.

Todavia, a era informacional inseriu o processo de socialização urbana em uma trílice contradição entre seu valor de uso coletivo e sua apropriação privada: em primeiro lugar, influenciou o modo dos financiamentos do urbano (públicos e privados); em segundo lugar, influenciou o modo de coordenação dos agentes em termos de planejamento e mercado imobiliário; por fim, influenciou nos círculos viciosos (causação circular) produzidos pela privatização do valor de uso urbano, ocasionando segregações pelos mecanismos de renda fundiária urbana. (LOJKINE, 1997).

Em sua análise do urbano, Lojkine (1997) valorizou a segregação das funções e fez uma abordagem dinâmica das instituições, considerando-as como estruturas abertas que

funcionavam por meio da construção de espaços públicos locais e como organizações de uma política com diferenciados efeitos sociais. Lojkine (1997) também fez uma distinção entre agente e ator, sendo este último o ator sujeito-histórico capaz de antecipar e superar o horizonte de seu meio social.

Na tentativa de articular os agentes e a lógica urbana no espaço regional, Lojkine (1997) confrontou as normas universalistas do espaço público local com os efeitos a longo prazo de um conjunto de decisões e estratégias que desencadeiam a lógica segregacionista urbana. Em suas palavras,

Trata-se, antes, do encontro no espaço urbano local de decisões públicas em cascata e do jogo cruzado dos agentes imobiliários e dos grandes usuários de escritórios: as classes dominadas (e seus representantes) afinal pesarão pouco diretamente sobre esses processos segregativos, mas as contradições ressaltadas nos debates e as opções estatais também remeteriam a formas de ‘representação’ indireta, deformada, de interesses sociais incapazes de se exprimir de maneira autônoma. (LOJKINE, 1997, p. 21).

De acordo com Lojkine (1997), a sociologia é dividida em duas correntes antagônicas: uma sociologia da ordem e da reprodução e uma sociologia da mudança, da ação. O sociólogo pode apreender a mudança social situando-se na sociedade em via de se fazer ou analisando na instituição cristalizada as desagregações que podem vir a provocar mudanças estruturais da sociedade. O autor posiciona-se nesse segundo eixo, averiguando a capacidade real dos agentes de transformar as regras de funcionamento da sociedade.

Assim, Lojkine (1997) estuda os movimentos urbanos e os detentores do poder do Estado pela via de uma sociologia política, para avaliar a capacidade das instituições em “traduzir” as demandas sociais que se exprimem em tais movimentos urbanos.

Em uma reflexão socioeconômica sobre o urbano, Lojkine (1997) não define a grande cidade moderna nem pelo consumo, nem pela produção, mas como uma forma de associação política (o encontro entre o espaço urbano e o espaço político). O autor tenta esclarecer os processos históricos de produção do urbano.

Ao avaliar os limites capitalistas da urbanização, Lojkine (1997) analisa um importante aspecto da relação entre urbanização e acumulação capitalista, qual seja, “o desenvolvimento da aglomeração urbana determinado pela tendência constante do capitalismo a diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital”. (p. 174).

A cidade, portanto, surge como uma grande empresa, sendo o efeito direto da necessidade de se economizar despesas de produção, circulação e consumo para acelerar a rotatividade do capital e aumentar o seu período de valorização. Todavia, o desenvolvimento

urbano não é assegurado apenas pela necessidade constante de aumento da produtividade do trabalho social, porque todo desenvolvimento da produtividade reforça a tendência à baixa de lucro, freando o desenvolvimento das forças produtivas, e porque a cooperação dos agentes de produção no espaço urbano é contrariada pelas leis de concorrência e pela fragmentação do espaço devido à propriedade privada dos proprietários fundiários.

Em suas contradições, o capitalismo e as relações de produção, especialmente em decorrência da indústria moderna, provocam uma crescente tendência à aglomeração urbana, imprimindo três limites ao planejamento urbano: um limite ligado ao financiamento dos elementos que compõem a vida urbana, sobretudo os meios de comunicação e de consumo coletivos; um limite relacionado à divisão do trabalho no espaço urbano e à concorrência anárquica entre os agentes que o ocupam ou o transformam; e um limite resultante da propriedade privada do solo. (LOJKINE, 1997).

Na discussão do primeiro limite, Lojkine (1997) considera a cidade capitalista como o produto da socialização das condições gerais da produção e do espaço. Assim como Castells (2009), Lojkine aborda a questão da aglomeração urbana; contudo, trata dos seus efeitos a respeito do impacto global das atividades urbanas sobre a economia capitalista, relacionando-a à renda fundiária urbana, cuja renda de localização é uma utilização direta do valor de uso do espaço urbano para fins especulativos.

Os diversos tipos de aglomeração espacial são a combinação de infraestruturas estritamente complementares e essenciais para fornecer uma base às diferentes atividades desenvolvidas no urbano. Portanto, a análise das infraestruturas engloba o estudo das infraestruturas de formação educacional, das infraestruturas socioculturais (habitação, saneamento, cultura e lazer) e das infraestruturas econômicas, ligadas ao setor industrial e de comunicação.

O capitalismo dissocia as condições gerais da produção necessárias à reprodução do capital (que são rentáveis), das condições gerais da produção que não o são, i.e., dos meios de consumo coletivos. Tal dissociação hierarquiza os conjuntos inscritos nos meios de consumo coletivos e em outras condições gerais da produção, fazendo variar a sua rentabilidade para o capitalismo. Assim, determinados setores, como estabelecimentos de saúde e de ensino, são privatizados, mas não anulam a “mutilação” dos valores de uso coletivo, “indivisíveis do ponto de vista das formas produtivas”. (LOJKINE, 1997, p. 184).

Em relação ao segundo limite anteriormente citado, Lojkine (1997) acredita que o desenvolvimento da aglomeração urbana e, conseqüentemente, o desenvolvimento das cidades, depende da sua articulação com um polo de emprego. Atualmente, a localização de

cada setor (industrial, de serviços, de habitação) no espaço urbano demonstra a contradição que existe com as necessidades tecnológicas e sociais de um verdadeiro planejamento territorial, fruto da cooperação desenvolvida entre os mesmos.

A instalação de empresas, em especial as de grande porte, leva em conta as vantagens de localização, conferidas pelo conjunto das infraestruturas urbanas. Nas palavras de Lojkin (1997), “a cidade desempenha pois fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo mas, inversamente, a urbanização é moldada, modelada, de acordo com as necessidades da acumulação capitalista”. (p. 185).

Analisando o pensamento do autor, é possível relacioná-lo ao princípio da causação circular<sup>25</sup>, ao afirmar que a divisão social do trabalho, sob o efeito da acumulação capitalista, engendra dois fenômenos espaciais contraditórios, mas que decorrem do desejo de economizar ao máximo as despesas de produção. São eles o subdesenvolvimento crescente de regiões mais desprovidas de infraestrutura urbana e o congestionamento, e a aglomeração em áreas onde já existe concentração de meios de comunicação e de consumo coletivos, refletindo

Aglomerações no interior das quais se reproduzirá o mesmo processo de diferenciação espacial entre as zonas mais bem equipadas que o serão cada vez mais – centros de negócios, zonas residenciais das classes dominantes – e as zonas menos equipadas, cuja distância em relação às primeiras tende sempre a crescer. (LOJKINE, 1997, p. 185).

No terceiro limite, Lojkin (1997) observa que o crescimento desordenado das cidades e o seu desigual desenvolvimento se devem não apenas pelas vantagens de localização que as empresas buscam para a sua instalação, mas também devido à ação dos proprietários fundiários.

Lojkin (1997) demonstra que Marx, em “O Capital”, atribui duas funções ao valor de uso do solo urbano: a de instrumento de produção e a de simples suporte passivo de meios de produção, circulação ou consumo. Marx (2002) afirma que, como valor-de-uso, não há mistério na mercadoria, pois se destina a satisfazer as necessidades humanas e adquire suas propriedades em consequência do trabalho humano. Seu caráter misterioso decorre simplesmente por encobrir as características sociais do trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho. De acordo com Marx (2002):

---

<sup>25</sup> A “causação circular” é decorrente de uma desigual distribuição espacial de benefícios líquidos, que provoca impactos sobre a superfície de preços no mercado de solo urbano. Uma discussão mais ampla desse tema está na página 59.

A igualdade dos trabalhos humanos fica disfarçada sob a forma da igualdade dos produtos do trabalho como valores; a medida, por meio da duração, do dispêndio da força humana de trabalho, toma a forma de quantidade de valor dos produtos do trabalho; finalmente, a relação entre os produtores, nas quais se afirma o caráter social dos seus trabalhos, assumem a forma de relação social entre os produtos do trabalho. (p. 94).

Dessa forma, os produtos dos trabalhos se tornam mercadorias, coisas sociais, com propriedades perceptíveis e imperceptíveis aos sentidos. Assim sendo,

Uma relação social definida, estabelecida entre os homens, assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas. Para encontrar um símile, temos de recorrer à região nebulosa da crença. (...) É o que ocorre com os produtos da mão humana, no mundo das mercadorias. Chamo a isso de fetichismo, que está sempre grudado aos produtos do trabalho, quando são gerados como mercadorias. É inseparável da produção de mercadorias. (Ibidem).

Esse fetichismo do mundo das mercadorias decorre do caráter social do próprio trabalho que produz mercadorias. O conjunto dos trabalhos particulares forma a totalidade do trabalho social, ou seja, os trabalhos privados compõem o trabalho social através das relações que a troca estabelece entre os produtos do trabalho e os produtores.

A condição de ter valor só se fixa nos produtos do trabalho quando eles se determinam como quantidades de valor. É nas proporções de troca dos produtos desses trabalhos particulares que o tempo de trabalho socialmente necessário à sua produção se impõe, e esta é a lei reguladora. A determinação da quantidade de valor pelo tempo do trabalho faz-se, dessa forma, um segredo oculto sob os valores relativos das mercadorias. É, pois, o dinheiro que dissimula o caráter social dos trabalhos privados e das relações sociais entre os produtores particulares.

Lojkine (1997), por sua vez, acrescenta um terceiro valor de uso à socialização das condições gerais da produção, que é a sua capacidade de aglomerar, combinando socialmente meios de produção e reprodução de uma formação social. A fragmentação desse valor de uso, causada pela apropriação privada do solo, torna-se um obstáculo para o desenvolvimento das forças produtivas sociais.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Para exemplificar tal fato, Lojkine (1997) cita a instalação de um porto, exemplo que pode ser apropriado para o estudo de caso em São João da Barra em relação ao Porto do Açú: “Se, (...) do ponto de vista da divisão *técnica* do trabalho, um porto tem valor de uso ‘coletivo indivisível’ e pode fornecer serviços ao conjunto das indústrias regionais e até nacionais ou mesmo multinacionais para as quais foi equipado, do ponto de vista da divisão *social* do trabalho esse valor de uso tenderá a ser privatizado e fragmentado sob o duplo efeito da concorrência entre agentes ou frações do capital (...) e da necessidade para o MPC de rentabilizar todos os setores da economia, integrado-os à esfera capitalista mercantil.” (p. 182). Durante o processo de elaboração da pesquisa pôde ser verificado que a instalação do Porto do Açú trouxe a promessa de desenvolvimento local e geração de empregos. Esse último fator realmente ocorreu, i.e, alguns entrevistados apontaram como efeitos positivos da vinda do Porto o aumento da oferta de empregos, porém os mesmos não se direcionaram a população local, que não possuía a qualificação para ocupá-los, o que gerou uma demanda de trabalhadores de fora do município.

O estágio clássico do capitalismo foi marcado pela oposição entre o capital industrial e a propriedade fundiária agrícola. Esse estágio foi sucedido pelo monopolista, marcado pelo entroncamento do capital financeiro com a renda fundiária, integrando-a a tendência em aumentar a taxa de mais valia em decorrência do investimento na produção. Nesse processo, houve uma passagem progressiva da renda fundiária urbana fragmentada pelos pequenos incorporadores (independentes) para uma renda fundiária monopolizada por grandes grupos financeiros internacionais, que dominam o mercado imobiliário e de terras.

Assim, a renda fundiária urbana passa a ter importante papel no desenvolvimento urbano, cuja principal manifestação espacial se reflete no fenômeno da segregação, causado pelos mecanismos de formação dos preços do solo, determinados pela nova divisão social e espacial do trabalho. Essa nova divisão monopolística deixa transparecer a apropriação privada dos meios de consumo coletivos concentrados nos grandes centros urbanos pelos grupos multinacionais, o que gera a formação de um submercado imobiliário específico, que adquire um papel determinante na formação dos preços imobiliários para o conjunto dos centros urbanos, produzindo uma segregação econômica e social das funções e das classes.

Lojkin (1997) distingue três tipos principais de segregação urbana: 1 - a oposição centro e periferia (cujo preço do primeiro é elevado), onde a renda de acordo com a localização explica os efeitos de aglomeração; 2 - a separação entre as zonas de moradias, umas destinadas à reprodução das camadas mais ricas e outras para moradia popular (que em São João da Barra estão destinadas a ocupar áreas onde o preço do solo é menor); 3 - a existência de zonas geograficamente distintas e especializadas, concentrando as funções urbanas (zonas comerciais, industriais e de moradia); a isso, a política urbana atribui o nome de zoneamento.

Sob essa ótica, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, complementar à Lei do Plano Diretor, é um instrumento que ajuda a perpetuar a segregação ao separar a cidade em zonas e áreas que passam a ser restritas a determinados grupos e setores, dificultando a socialização conjunta que o verdadeiro “direito à cidade” deve proporcionar. No caso sãojoanense, essa Lei, seguindo a lógica da cidade empresa e da exceção legal, privilegiou áreas onde as classes mais abastadas economicamente se reproduzem e privilegiou o empreendimento que ali se instalou.

O vínculo desse terceiro tipo de segregação com a renda fundiária se manifesta na seleção social contida na diferença dos preços do solo no centro e na periferia. O centro, cada vez mais, fica reservado às sedes das grandes empresas. Assim sendo, a segregação do espaço urbano passa a ser produto da divisão monopolística do trabalho e nela reside uma

hierarquização das três formas citadas em função do seu vínculo (in)direto com a contradição social entre o uso monopolista e o não monopolista do solo.

Portanto, a segregação social é a forma atualmente condicionante da relação entre as diferentes classes com os valores de uso urbanos. Com isso, as frações não monopolísticas do capital (pequeno e médio capital) também ficam excluídas do acesso aos grandes meios de comunicação e de consumo coletivos, pelo jogo da renda fundiária.

Lojkine (1997) também destaca as características das políticas urbanas dos Estados capitalistas desenvolvidos. Nesse aspecto, o autor concorda com Castells (2009) quanto as críticas que o autor direcionou às análises funcionalistas dessa política, mas discorda quanto a definição dada em relação ao seu conteúdo e à sua função sociológica. Castells considera a política urbana como a combinação entre a planificação urbana e os movimentos sociais urbanos. Contudo, Lojkine não aceita a assertiva que reduz a intervenção estatal sobre a organização do espaço apenas à planificação urbana. Mesmo dizendo que a planificação urbana não deve ser identificada com planos de urbanismo, Castells caracteriza a intervenção do político como referente à instância ideológica, e não ao sistema urbano como tal.

Lojkine (1997) afirma que o urbanismo característico dos países capitalistas desenvolvidos é uma distorção entre planos e práticas. Portanto, se for considerado o pensamento de Castells (2009) de que os planos de urbanismo constituem a maior massa de intervenção do Estado sobre a organização do espaço, seria, então, válido perguntar em que medida a política urbana seria capaz de atender aos interesses da classe dominante, visto que essa política é ideologia e não intervenção econômica.

Dito isso, Lojkine demonstra que a interpretação feita por Castells está “atrasada” com relação à análise imediata dos fatos, e se fechou imprudentemente ao restringir política à planificação. O autor também observa que as diferentes lógicas do aparelho de Estado (dominação, regulação, repressão e integração-reforma) remetem a uma perspectiva funcionalista e voluntarista.

Para Lojkine (1997), uma política urbana deve ser interpretada diferente do Estado e da política no modo de produção capitalista, em especial no atual estágio monopolista. As hipóteses do autor se articulam em torno de dois eixos: “de um lado, o conteúdo da política urbana; de outro, sua função sociológica, ou seja, seu efeito real sobre a situação urbana das diferentes classes sociais.” (p. 202).

Em relação ao Estado, Lojkine (1997) afirma que o mesmo

(...) não deve ser reduzido a um simples ‘aparelho’ de repressão e de organização pertencente exclusivamente à classe dominante: ele também é objeto da disputa social, é cena política que pode se abrir à representação de interesses contraditórios, contanto que as classes dominadas tenham a capacidade cultural de construir novas racionalidades, mais dignas de crédito do que a racionalidade capitalista baseada na rentabilidade e na delegação de poder. (LOJKINE, 1997, p. 29).

Nos últimos anos, o aumento do papel do Estado na articulação do espaço urbano tem levado a uma crescente politização da alocação de recursos. Diferentes autores vêm analisando os investimentos públicos e a sua distribuição espacial na cidade, bem como os aspectos distributivos de uma política e o seu impacto sobre os habitantes dos municípios.

O espaço urbano capitalista se caracteriza como um espaço fragmentado, dividido em áreas residenciais segregadas, e articulador de forças sociais que desenvolvem as estruturas de dominação e apropriação. Os agentes que organizam esse espaço são múltiplos, podendo-se listar, entre eles, os proprietários dos meios de produção e de terras, empresas imobiliárias e de construção, e o Estado.

O Estado pode reforçar ou não a segregação socioespacial, minimizando ou aumentando a distância entre populações com diferentes níveis de rendimento por via da provisão diferenciada de infraestrutura urbana. A alocação dos recursos públicos pelo Estado gera impactos na redistribuição ou concentração da renda, o que reforça a sua importância na produção do espaço urbano. Sendo assim, mudanças na forma espacial da cidade provocam mudanças na renda do indivíduo.

Harvey (1980) analisa os mecanismos que tendem a redistribuir a renda em uma população urbana. O autor avaliou os efeitos de certos mecanismos ocultos de redistribuição de renda, que ampliam as desigualdades sociais mais do que as reduzem. Tal fato corroborou para que o desequilíbrio diferencial na forma espacial da cidade redistribuísse renda de forma regressiva, assegurando que os mais ricos conseguissem grandes benefícios enquanto que os mais pobres tivessem oportunidades restritas.

Tomando a cidade como um “gigantesco sistema de recursos” (HARVEY, 1980, p. 55), Harvey observa que a renda real de um indivíduo (que pressupõe a atribuição de valores aos direitos de propriedade individual e ao domínio sobre recursos) pode ser alterada quando os recursos disponíveis para o mesmo se modificam. Essa mudança pode implicar a alteração da quantidade de um recurso sem preço, ou até mesmo a mudança no preço de um recurso ou o custo de acesso a ele. Por conseguinte, à medida que um sistema urbano se desenvolve é

relevante considerar o impacto sobre a distribuição de renda e a disponibilidade/mutabilidade dos recursos.

Outro aspecto considerado pelo autor é a relação entre a distribuição da renda real e as decisões políticas. Quando o processo político não está organizado para facilitar a igualdade de barganha entre os diferentes setores sociais, a desigualdade de recursos nesse processo cria condições para sua ulterior disposição.

Marques e Bichir (2001) salientam que há uma errática noção de que os investimentos direcionados para os pobres tendem a ser mais elevados nos momentos anteriores às eleições. Contudo, os autores demonstram que há uma independência entre as variáveis: investimento e renda. Ainda que ocorram obras realizadas com objetivos eleitorais, especialmente em áreas de baixa renda, elas não são predominantes nas ações de organizações estatais complexas. O perfil político-ideológico dos candidatos influi muito mais a direção dos investimentos, do que simples trocas e barganhas entre pobres e candidatos políticos em épocas de eleição.

Conseqüentemente, o preço da acessibilidade e o custo de proximidade aos investimentos do Estado em determinados áreas da cidade afetam a renda real de um indivíduo e são afetados por ela, numa espécie de “causação circular”, que contribui para a produção desigual do espaço urbano e faz com que a injustiça social aumente.

De acordo com Vetter e Massena (1981), a determinação da estrutura interna de uma cidade se dá a partir da apropriação dos benefícios líquidos gerados pelos investimentos do Estado. Suas ações, em um dado período, acabam tendo impacto sobre a segregação residencial, que influencia a alocação de recursos, em uma espécie de “causação circular”.

Essa segregação significa altas concentrações espaciais de poder econômico e político, estando altamente associada ao conceito de renda real. O espaço, por sua vez, não é um agente passivo ao processo de apropriação dos benefícios das ações do Estado, pois ele também é gerador de desigualdades.

No modelo de “causação circular”, as ações do Estado geram uma distribuição espacial de benefícios líquidos que provoca impactos sobre a superfície de preços no mercado de solo urbano. Essa superfície influi sobre a segregação residencial, segundo grupos de rendimentos. Visto que o poder político possui uma correlação positiva com o poder aquisitivo, áreas com grupos de alto rendimento recebem mais benefícios líquidos das ações do Estado. Essa concentração espacial demanda serviços de qualidade, que acabam por determinar também o *status* social da área. Portanto, as áreas com indivíduos de rendimento mais alto tendem a receber mais benefícios líquidos das ações do Estado, considerando que possuem também maior poder político. (VETTER e MASSENA, 1981).

Vetter e Massena (1981), para exemplificar esse processo desigual de distribuição de poder político e econômico, citam um estudo realizado na cidade do Rio de Janeiro entre 1975 e 1977 a respeito dos investimentos em água e esgoto. Os resultados mostraram que a distribuição desses investimentos foi regressiva, sendo mais concentrada no núcleo do que nas periferias, e os impostos predial e territorial incidiram mais sobre as áreas pobres, onerando menos as ricas, além do fato de que o mercado imobiliário e os proprietários de terras se aproveitaram de alguns investimentos públicos para especular áreas em que residiam pessoas de menor poder aquisitivo, forçando-as a sair desses locais por incapacidade de se manterem em relação ao aumento do preço da terra e do custo de vida.

Assim sendo, esses indivíduos se estabeleceram em periferias desprovidas de infraestrutura urbana, em áreas de proteção ambiental ou em áreas de risco, tendo o seu direito à cidade negado e/ou limitado.

Terra, Givisiez e Oliveira (2007), utilizando a cidade de Campos dos Goytacazes como objeto de análise, buscaram compreender como o poder público local, dotado de elevadas receitas orçamentárias devido aos *royalties* e participações especiais provenientes da exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos, administra a distribuição dos investimentos em obras públicas da cidade. Os autores verificaram se a autonomia alocativa minimizou desigualdades no espaço urbano campista e identificaram quais segmentos populacionais mais se beneficiaram com a alocação espacial desses investimentos.

Os resultados obtidos por Terra, Givisiez e Oliveira (2007) apontam para uma causalidade circular no município campista, pois a distribuição dos investimentos indicou que, com a elevação das receitas orçamentárias, as áreas com população de alta e média renda receberam proporcionalmente mais recursos que as áreas onde residem pessoas com menor poder aquisitivo. Assim sendo, embora esse seja o município brasileiro com o maior volume de *royalties* pela exploração de petróleo e gás, não há indícios de que essa vantagem orçamentária tenha se traduzido em justiça social.

Esses fatos demonstram que quanto maior o volume de recursos disponíveis para investimento, menor será a inversão dos mesmos para os estratos mais pobres. Estabelece-se, assim, uma correlação negativa entre volume de investimentos em áreas de populações mais pobres e volume de orçamento municipal. Por conseguinte, o Estado e as relações que o cercam mantêm um sistema amplamente desigual, favorecendo e não minimizando as segregações residenciais.

Bodart (2010), analisando o Orçamento Participativo em Serra/ES entre os anos de 1998 e 2007, também buscou identificar se o mesmo era capaz de promover justiça social,

rompendo com o princípio de causalidade circular. O Orçamento Participativo (OP) se caracteriza pela participação direta da sociedade na gestão municipal, deliberando a respeito dos investimentos públicos, geralmente em obras de infraestrutura.

Os resultados da pesquisa no decorrer dos estudos em torno da distribuição dos investimentos *per capita* em obra de infraestrutura com os investimentos destinados ao Orçamento Participativo de Serra/ES, a partir do critério de rateio, demonstraram que as áreas de baixo *status* não foram beneficiadas prioritariamente, mas que o OP tem sido capaz de romper com o princípio de causalidade circular.

Contudo, as únicas variáveis que obtiveram correlação positiva foram investimento *per capita* do OP e proporção de domicílios com esgoto inadequado, sendo que geralmente obras de saneamento básico absorvem grandes volumes de investimentos públicos. Portanto, os resultados indicam muito mais que há um princípio de causalidade circular, apesar do mesmo não promover tanta desigualdade no espaço e na distribuição dos recursos devido ao Orçamento Participativo.

Esse foi, pois, o aporte teórico que embasou o estudo de caso no município de São João da Barra. A seguir, são apresentados os referenciais metodológicos que conduziram o desenvolvimento da pesquisa, tomando como ponto de reflexão as teorias aqui apresentadas.

## 2.2. Metodologia

A metodologia utilizada valeu-se da alternância programática entre trabalho de gabinete e trabalho de campo, preconizando-se o viés da pesquisa qualitativa a partir de abordagens interdisciplinares para a análise do planejamento estratégico no município de São João da Barra sob a ótica do Plano Diretor de 2006. Seguindo pressupostos do método indutivo<sup>27</sup> e comparativo<sup>28</sup>, dados primários e secundários<sup>29</sup> foram coletados, codificados e analisados, possibilitando a enumeração dos resultados da pesquisa.

---

<sup>27</sup> De acordo com Marconi e Lakatos (2003), a indução parte de dados particulares para se inferir uma verdade geral ou universal não contida nas partes analisadas. No método indutivo, as conclusões são mais amplas do que as premissas das quais se partiu. A indução segue três elementos: a observação dos fenômenos, comparação entre eles e generalização encontrada na relação estabelecida entre os fenômenos.

<sup>28</sup> Para Marconi e Lakatos (2003), esse método, como o próprio nome indica, realiza comparações com a finalidade de verificar semelhanças e explicar diferenças. Ele é usado para comparar grupos ou sociedades, e permite avaliar um dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais.

<sup>29</sup> Os dados primários foram recolhidos no trabalho de campo com o objetivo de atender às necessidades específicas da pesquisa. Os dados secundários foram obtidos através de pesquisas já realizadas, como mapas, informações geográficas e estatísticas, e biografias.

A abordagem escolhida foi qualitativa<sup>30</sup> em decorrência dos rumos que a pesquisa foi tomando em seu desenvolvimento, uma vez que o desenho desse tipo de pesquisa é flexível e melhor se enquadrou na realidade que estava sendo analisada. Assim, foram feitas entrevistas com profissionais que participaram da elaboração e revisão do Plano Diretor.

As mesmas permitiram um aprofundamento do tema estudado devido a dois fatores: primeiramente, as entrevistas foram realizadas com os diretamente envolvidos nos processos de elaboração/revisão e, em segundo lugar, seguiram um roteiro composto de questões abertas onde os entrevistados apresentaram ampla quantidade de informações. Com o desenrolar do estudo, percebeu-se que as entrevistas conseguiram responder às questões de pesquisa levantadas e, com isso, não houve necessidade de fazer uma pesquisa quantitativa (desenho inicial).

O trabalho de gabinete consistiu na preparação do “desenho” da pesquisa, formulação das questões e objetivos do estudo e elaboração do embasamento teórico, com a seleção e escolha da literatura pertinente à temática desenvolvida. Dessa forma, houve consulta a livros, artigos, trabalhos monográficos, teses e dissertações que abordavam o assunto.

Fichamentos e resenhas produzidas possibilitaram efetuar um diálogo crítico com os autores que pensam a cidade em suas diferentes dimensões. Realizou-se também a análise e decodificação de todos os dados coletados, a elaboração dos roteiros de entrevista e de todo o processo dissertativo.

O trabalho de campo consistiu em visitas à Sede e à localidade do Açú para a realização da pesquisa exploratória<sup>31</sup>; também houve participação em audiências públicas de revisão do Plano Diretor, assim como em audiências públicas promovidas com o intuito de esclarecer e fiscalizar as obras em andamento no Porto do Açú.

Também foram realizadas entrevistas com parte da equipe que elaborou o Plano Diretor de 2006 e com um dos componentes da equipe que participou do processo de revisão. No cronograma de execução da pesquisa ainda estavam previstas entrevistas com os secretários de Planejamento do município.

Os contatos haviam sido obtidos nas audiências de revisão do Plano, no *site* da Prefeitura de São João da Barra e disponibilizados por algumas pessoas que compõem o corpo

---

<sup>30</sup> Essa abordagem seguiu princípios etnográficos para a realização do estudo de caso em São João da Barra. A etnografia é um método utilizado pela antropologia na coleta de dados, que se vale da observação participante e efetua uma descrição densa do fenômeno analisado.

<sup>31</sup> A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o fenômeno estudado, para que as questões de pesquisa possam ser mais precisas. No estudo de caso realizado, a pesquisadora não conhecia a localidade do Açú, então optou por essa modalidade de pesquisa para se habituar ao local e estabelecer um diálogo com os moradores.

técnico que trabalha nos órgãos públicos municipais. Contudo, não foi possível realizar essas entrevistas.

Em todas as idas ao campo foi utilizado um caderno de notas para que pudessem ser registradas as apreensões, reflexões e comentários sobre as audiências e entrevistas. Também foi utilizada uma máquina fotográfica digital para a obtenção de imagens e um gravador, quando seu uso foi permitido.

### 2.2.1. Coleta de Dados

Essa fase da pesquisa teve por objetivo reunir informações da realidade estudada por meio das técnicas selecionadas, que consistiram na “coleta documental” e na “entrevista semiestruturada”, cujo instrumento foi o roteiro de entrevista do tipo padronizado. Nas etapas seguintes à elaboração do roteiro de entrevista, realizaram-se as idas ao campo para que o instrumento fosse aplicado e para a obtenção de alguns dados primários. Em busca de maior convergência, abrangência e reflexividade na análise dos dados recolhidos, perpetrou-se uma combinação entre as duas técnicas acima citadas, que maximizou os resultados da pesquisa.

A análise documental utilizou a Constituição Federal Brasileira de 1988 (Arts. 182 e 183), o Estatuto da Cidade, a Lei do Plano Diretor de São João da Barra, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), o Plano de Saneamento Básico de São João da Barra, o Guia de Transporte Coletivo Municipal (Linhas e Itinerários) e o Relatório de Impacto Ambiental. Outras Leis foram utilizadas para uma maior apreensão dos fenômenos abordados e por esse trabalho estar inserido em um Programa que focaliza as políticas sociais em seus campos específicos.

A amostragem foi selecionada utilizando o tipo não probabilístico<sup>32</sup> **proposital** (os entrevistados foram escolhidos pelo julgamento da pesquisadora) e **bola de neve** (os entrevistados indicaram outros indivíduos que atendiam ao objetivo da pesquisa).

Os dados primários foram obtidos no campo por intermédio de entrevistas, conversas com alguns moradores locais, fotografias e materiais disponibilizados nas audiências de revisão do Plano Diretor (como alguns *folders*, por exemplo). No entanto, toda a análise, decodificação, ordenamento e revisão dos dados recolhidos em campo se deram no trabalho de gabinete.

Os dados secundários foram recolhidos no trabalho de gabinete. Assim, houve coleta de mapas, biografias, informações geográficas e estatísticas (conseguidas em *sites* como o do

---

<sup>32</sup> São amostras que não seguem regras de probabilidade para a seleção dos seus participantes. Essa seleção seguiu critérios subjetivos, de acordo com os objetivos do estudo.

IBGE), e de documentos disponíveis em *sites* oficiais (como o Palácio do Planalto – para obter a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade – e o da Prefeitura Municipal de São João da Barra – para obter a Lei do Plano Diretor e a de Uso e Ocupação do solo).

### 2.2.2. Procedimentos Analíticos

Os procedimentos utilizados na aplicação das duas técnicas selecionadas (coleta documental e entrevista semiestruturada) buscaram a máxima acurácia no exame dos dados coletados.

Em relação à coleta documental, a maior parte da análise valeu-se da legislação e o objetivo foi “averiguar” o que o Estado permite e o que de fato tem sido feito no município de São João da Barra. Por isso, partiu-se da Carta Magna, a Constituição de 1988, ponderando o Capítulo II, Arts. 182 e 183 (que tratam Da Política Urbana). O Estatuto da Cidade foi incluído na análise por regulamentar os Arts. acima citados e traçar as diretrizes para a execução da política urbana.

O Plano Diretor de São João da Barra foi escolhido por ser o principal instrumento instituído pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade para o planejamento municipal. A Lei de Uso e Ocupação do Solo entrou na análise por ser complementar à Lei do Plano Diretor, consolidando as Leis de Uso e Ocupação, Parcelamento do Solo e Sistema Viário.

Visto que a pesquisa enfoca três eixos principais, (habitação, saneamento e transporte), buscou-se no município sãojoanense planos que ordenassem a sua execução. Nessa busca, encontrou-se a preliminar sobre o Plano de Saneamento Básico de São João da Barra e o Guia de Transporte Coletivo Municipal (Linhas e Itinerários).

O Relatório de Impacto Ambiental foi utilizado para complementar as informações sobre o Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açú. Nele está a descrição do empreendimento, a definição da área de influência, o diagnóstico ambiental, bem como o impacto, o prognóstico e os programas ambientais, entre outros temas.

O procedimento para a análise da segunda técnica utilizada na pesquisa iniciou-se no trabalho de gabinete, com a elaboração do roteiro de entrevista e com a seleção da primeira amostra (proposital). Nesse último procedimento, o objetivo foi “criar” dois grupos de entrevistados: os que participaram da elaboração do Plano e os que participaram da revisão, para que os processos fossem comparados e fosse possível indicar as suas diferenças e similitudes.

Três entrevistas foram gravadas e uma foi realizada via e-mail<sup>33</sup>. Aquelas pessoalmente aplicadas foram posteriormente transcritas e comparadas às notas de campo registradas durante a aplicação do instrumento de pesquisa. Na análise de todas as entrevistas, adotou-se o procedimento da análise de conteúdo<sup>34</sup>, onde as falas foram decompostas em unidades de significação classificadas de acordo com um sistema de categorias, para assim se chegar ao objetivo inicial de comparar o processo de elaboração com o processo de revisão do Plano Diretor. Os métodos e técnicas utilizadas no desenvolvimento da pesquisa levaram aos resultados que serão apontados nos capítulos seguintes.

---

<sup>33</sup> A entrevista foi realizada por email devido à distância e por ter sido a opção escolhida pelo entrevistado, que no período estava se preparando para uma viagem no exterior.

<sup>34</sup> É a técnica de investigação para a descrição quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações. O objetivo da análise de conteúdo não é apenas descrever, mas considerar a relação que as pessoas estabelecem com o conteúdo, a quem ele se dirige e o período em que ele foi produzido.

### 3. Capítulo II – Cidadania e Cidade: o direito à vida urbana

Atualmente, a cidade e a sociedade urbana enfrentam problemas relacionados à moradia, à questão da organização industrial e da planificação global. De acordo com Lefebvre (1969/2001), no seio dessa sociedade surgiram os direitos que definem a civilização, direitos esses mal reconhecidos, mas que aos poucos se inscrevem nos códigos formalizados. Conclama-se, então, o direito ao trabalho, o direito à educação, à saúde, à moradia e à vida. Entre esses direitos, figura o direito à cidade<sup>35</sup>, em seu sentido urbano, onde ocorrem as trocas e os ritmos da vida.

Portanto, o direito à cidade, isto é, o direito à vida urbana, passou a ser condição de um humanismo e de uma democracia renovados. Hoje, esse direito pode ser entendido como o direito de ir e vir nos diferentes espaços da cidade, o direito ao uso e apropriação do espaço público, e o direito aos serviços e equipamentos oferecidos pelo Estado. (CEZARIO, 2012).

No mundo moderno, a ideia de direitos individuais está diretamente relacionada com o conceito de cidadania, que por sua vez está profundamente articulado com o conceito de democracia (compreendida como sinônimo de soberania popular).

Coutinho (1994) define democracia como “a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social”. (p. 145). Marshall (1967), por sua vez, demonstra que a cidadania exige “um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum”. (p. 84).

A cidadania é o conceito que melhor expressa a reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos; ela é a capacidade conquistada por alguns indivíduos ou, em uma democracia efetiva, por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados. Ela está em um processo dinâmico e contraditório, porém constante, de aprofundamento e universalização crescente da democratização das relações sociais. (COUTINHO, 1994).

Pode-se pontuar a partir do pensamento de Marshall (1967), três tipos de direitos na sociedade moderna: os direitos civis (século XVIII), os direitos políticos (século XIX) e os sociais (século XX).

---

<sup>35</sup> Expressão cunhada em 1969 pelo autor ao escrever o livro “O Direito à Cidade”.

Na sociedade inglesa analisada por Marshall (1967), a formação dos direitos civis é caracterizada pela adição gradual de novos direitos a um tipo de “*status*” que pertencia a todos os membros adultos de uma comunidade. Tal *status* era essencialmente o de que todos os homens eram livres.

Os direitos políticos começaram a se formar quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade conquistaram o *status* geral de cidadania. Foi próprio da sociedade capitalista do século XIX tratar os direitos políticos como um produto secundário dos direitos civis, bem como foi próprio do século XX abandonar essa posição e associar os direitos políticos à cidadania como tal, principalmente com a adoção do sufrágio universal. (MARSHALL, 1967).

A fonte original dos direitos sociais foi a participação nas comunidades locais e associações funcionais. A *Poor Law* (Lei dos Pobres) foi a marca registrada dos direitos sociais da cidadania, mas com o tempo passou a tratar as reivindicações dos pobres como uma alternativa, e não como parte integrante dos seus direitos de cidadãos. Foi o direito à educação o direito social genuíno, pois este foi considerado um pré-requisito necessário à liberdade civil. (MARSHALL, 1967).

Por conseguinte, o dever de autoaperfeiçoamento e de autocivilização passou a ser um dever social, visto que o bom funcionamento de uma sociedade dependia da educação dos seus membros. Nas palavras de Marshall, “uma comunidade que exige o cumprimento dessa obrigação começou a ter consciência de que sua cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional.” (1967, p. 74).

Os direitos são, portanto, fenômenos sociais resultantes da história. Entretanto, a ordem cronológica traçada por Marshall (1967) não se reproduziu da mesma forma em todos os países, entre os quais o Brasil. Houve pelo menos duas diferenças importantes: a sequência dos direitos adquiridos foi invertida (primeiro conquistou-se os sociais, seguidos dos políticos e civis) e houve mais ênfase em um tipo de direito: o social.

A alteração na lógica do modelo inglês afetou a natureza da cidadania brasileira. A liberdade e a participação não levaram à resolução dos problemas sociais, e uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade, é ainda um ideal a ser alcançado. (CARVALHO, 2002).

A questão que insurge a respeito dos direitos civis, políticos e, de forma mais intensa, dos sociais, não é apenas o seu reconhecimento legal pelas instituições, como o Estado, mas a luta para que esses direitos se tornem efetivos. Apenas a sua presença nas Constituições não garante a materialização dos mesmos na sociedade. Nesse contexto, a necessidade de uma

gestão e planejamento urbanos que sejam democráticos ganha voz nas esferas sociais onde se reivindica o direito à cidade.

A partir dessas considerações, são traçadas algumas abordagens do caso brasileiro no que diz respeito ao Sistema Brasileiro de Proteção Social e uma importante conquista em termos de direitos sociais que foi a aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade.

Assim, esse segundo Capítulo aborda inicialmente as políticas sociais e o seu desenvolvimento no Brasil. Chega-se, por conseguinte, às políticas sociais no contexto urbano, enfatizando-se três eixos: a moradia, o saneamento e a mobilidade. A seguir, o capítulo aborda o papel do poder público municipal como articulador do espaço urbano e analisa a importância do planejamento e de seu principal instrumento: o Plano Diretor.

### **3.1. As Políticas Sociais no Contexto Urbano: a moradia, o saneamento e o transporte como um direito**

As políticas sociais, de maneira geral, não possuem uma única definição. O Dicionário do Pensamento Social do Século XX (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996) apresenta três abordagens para conceituá-las: a pragmática, a funcionalista e a estrutural.

A política social na abordagem pragmática pode ser concebida como “um campo de ação que consiste em instituições e atividades que afetam positivamente o bem estar dos indivíduos”. (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 586). A política social, nesse contexto, é uma política de governo, cujos serviços de bem estar são publicamente fornecidos e (re)distribuídos pelo Estado para os seus cidadãos.

A abordagem funcionalista vê a política social como “um elemento sistêmico que opera no contexto da reprodução social e econômica”. (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p.587). Segundo essa abordagem, todas as sociedades tiveram “problemas sociais” e receberam alguma espécie de política social, que deve ser analisada sob uma perspectiva histórica.

A política social em termos estruturais determina “a distribuição de recursos, status e poder entre diferentes grupos”. (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p.589). Sua natureza é dual, pois ao mesmo tempo em que mantém a ordem social vigente, evidencia tensões e injustiças nessa mesma ordem. Essa abordagem incorpora mais claramente a existência de direitos políticos e civis para a formulação de direitos sociais, tais como o direito à habitação, que se relacionam com as necessidades dos consumidores e podem ser atendidos pela intervenção na distribuição.

No contexto dos direitos sociais é possível pontuar o surgimento dos Estados de Bem Estar Social. De acordo com Cardoso Jr. & Jaccoud (2005), eles se consolidaram no século XX e podem ser definidos como organizadores de sistemas de garantias legais, cujo objetivo é realizar, fora da esfera privada<sup>36</sup>, o acesso aos bens e serviços que assegurem a proteção social do indivíduo em face de algumas vulnerabilidades e riscos. Os conflitos sociais associados ao processo de industrialização das sociedades modernas levaram o Estado a instituir certas garantias, na medida em que a esfera econômica foi incapaz de suprir, via mercado, um conjunto de necessidades socialmente relevantes. Logo,

(...) a construção de sistemas estatais de proteção social é impulsionada por uma ampliação de demanda por igualdade e autonomia oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto de organização política das sociedades modernas, seja para enfrentar problemas advindos da ampliação da participação, seja para dar retorno ao problema da baixa participação política e fraca institucionalização democrática. (CARDOSO JR & JACCOUD, 2005, p. 184).

No Brasil, a Constituição de 1988 possibilitou uma alteração na intervenção social do Estado, alargando os direitos sociais e a proteção social sob a responsabilidade estatal. As situações sociais protegidas legalmente e submetidas à regulação do poder público expandiram a responsabilidade do Estado em face aos problemas que, anteriormente, situavam-se na esfera privada. Dessa forma, a Constituição de 1988, espelhada em ideais universalistas para a cidadania, ampliou a cobertura das políticas sociais no país.

O Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) passou a ser composto por um conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. (CARDOSO JR & JACCOUD, 2005).

Esse Sistema desenvolveu-se em três vertentes históricas. A primeira delas configura-se por meio da política social de cunho corporativo, organizada durante a década de 1930, assentada nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e na Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). A segunda, voltada ao atendimento de situações de pobreza, passou a ser objeto do Estado após a década de 1930. A última situa-se em 1988 com as políticas

---

<sup>36</sup> O sentido aqui utilizado para “público” e “privado” não é o habermasiano, onde a esfera pública é um espaço simbólico, composto de sujeitos privados com opinião própria, o que assegura a possibilidade de contraposição coletiva a decisões discricionárias do poder público. O “público”, aqui, conota ação estatal, em oposição ao “privado”, que indica a ação de empresas particulares. Para mais, consultar: HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1984.

sociais direcionadas para a afirmação de direitos sociais de cidadania. (CARDOSO JR & JACCOUD, 2005).

No decorrer da história do SBPS é possível identificar quatro Eixos Estruturantes das Políticas Sociais. O primeiro compreende as políticas que se orientam em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho, o segundo agrupa as políticas do Eixo da Assistência Social e do Combate à Pobreza, o terceiro são as políticas do Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social e, por fim, as políticas em torno do Eixo da Infraestrutura Social.

As políticas que compõem o primeiro Eixo têm como principal referência o mundo do assalariamento com carteira, ainda que a Constituição de 1988 identifique institucionalmente outras políticas que têm no trabalho não-assalariado programas e ações governamentais. O segundo Eixo reúne políticas que foram empreendidas a partir do reconhecimento de necessidades ou vulnerabilidades do público alvo, e foram marcadas por fragmentações e descontinuidades das ações, consolidando-se apenas na década de 1990 como uma política nacional de assistência social.

O terceiro Eixo engloba as políticas de educação e saúde, cujo garantia de acesso é incondicional e se baseia no reconhecimento de direitos sociais mínimos do cidadão. Essas políticas assumem caráter autônomo, ligado aos ideais de inclusão social por meio da oferta universal de determinados serviços públicos. A saúde passou a ser dever do Estado e direito universal do cidadão. Em relação à educação, a Constituição de 1988 garantiu a universalidade do ensino fundamental.

O último Eixo foi o que mais tardiamente obteve reconhecimento na Carta Constitucional de 1988. Ele está estruturado em torno das políticas habitacionais, de saneamento e transporte coletivo urbano. Essas políticas são reconhecidas por sua relevância social e se estruturaram institucionalmente durante o regime militar no Brasil (1964-1985), porém marcadas como instrumentos de aceleração do crescimento econômico e não como políticas de desenvolvimento regional ou social.

Anteriormente, inexistiam nessas áreas políticas de escala e escopo nacionais, de modo que a resolução de seus problemas se dava, em grande parte, no âmbito privado. As políticas organizadas a partir desse último Eixo são classificadas como políticas urbanas, e são elas que serão mais detalhadamente analisadas.

Cardoso Jr. & Jaccoud (2005) elaboraram um histórico da política habitacional no pós-64, onde é possível distinguir três momentos: 1964-1985, 1986-1994 e 1995-2002. O primeiro, que vai de 1964-1985, pode ser caracterizado pela criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cujos recursos eram provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e

Empréstimos (SBPE) e, a partir de 1967, também passou a contar com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O SBPE financiava projetos habitacionais apresentados por construtoras particulares, enquanto que o FGTS, por intermédio do Banco Nacional da Habitação (BNH), financiava projetos habitacionais de interesse social. Assim sendo, o eixo central da política habitacional atrelava-se ao mercado de trabalho formal, sendo o FGTS a principal forma de financiar a compra ou a construção da casa própria da classe trabalhadora. (CARDOSO JR & JACCOUD, 2005).

No segundo período, que vai de 1986-1994, a política habitacional foi praticamente inexistente como política sistemática estatal. O BNH foi extinto em 1986 e os programas habitacionais alternativos para financiamentos habitacionais foram executados em sua maioria com recursos do FGTS. Houve pouco investimento dirigido aos segmentos sociais e às localidades mais vulneráveis, pois a política habitacional se confrontava com as restrições fiscais.

Diante desses fatos, houve uma tentativa de reconstrução da política habitacional no âmbito federal no período compreendido entre 1995 e 2002. A nova Política Nacional de Habitação (1996) assentou-se sobre quatro pilares: 1 - focalização sobre a população com renda igual ou inferior a três salários mínimos e financiamento de longo prazo com recursos do FGTS para a população com renda entre três e doze salários mínimos; 2 – descentralização das políticas habitacionais para as esferas estaduais e municipais; 3 – aprimoramento dos mecanismos de participação e controle social sobre a alocação de recursos e definição de prioridades; 4 – privatização para o atendimento à população com renda acima de doze salários mínimos. (CARDOSO JR & JACCOUD, 2005).

As políticas de saneamento sempre estiveram atreladas às políticas voltadas para a habitação. Por isso, também se estruturaram como política pública em escala nacional após 1964 e podem ser divididas em três subperíodos: 1964-1985, 1986-1994 e 1995-2002, situando-se na fronteira entre as políticas sociais e econômicas. Estas foram, na prática, mais políticas de crescimento econômico do que de desenvolvimento social. (CARDOSO JR & JACCOUD, 2005).

A primeira fase foi de estruturação institucional da política, balizada pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1971. O FGTS, sob a gestão do BNH, foi a principal fonte de recursos, seguido em menor medida dos recursos fiscais do Orçamento

Geral da União (OGU) e do PIS/PASEP<sup>37</sup>, sob a gerência do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Esse “subperíodo” experimentou grande expansão com ênfase no abastecimento de água, deixando, todavia, os serviços de coleta e tratamento de lixo e esgotos industriais e sanitários em segundo plano. Além disso, houve amplas desigualdades quanto ao acesso aos serviços básicos, tanto por faixas de renda quanto por região, problemas que se agravaram na segunda fase, entre 1986 e 1994.

Assim como no setor habitacional, a extinção do BNH em 1986 e a transferência da gestão do FGTS para o CEF solaparam a política nacional de saneamento e contribuíram para uma prolongada crise institucional que, atrelada à crise econômica da década de 1980, às restrições fiscais e aos riscos de dilapidação patrimonial do FGTS, comprometeu financeiramente as ações de saneamento básico no período.

O terceiro subperíodo foi caracterizado pela tentativa de reconstrução da estrutura institucional e financeira desse setor. Para tanto, Cardoso Jr & Jaccoud (2005) pontuam que a nova Política Nacional de Saneamento se estruturou a partir do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), que no âmbito do Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999, criou o Pró-Saneamento e o Programa de Ação Social em Saneamento (Pass), e no âmbito do PAA de 2000-2003 criou o Saneamento é Vida e o Saneamento Básico.

Essa nova política propunha reorganizar o setor público tendo por base: focalização ampliada do gasto público; reforço na descentralização fiscal das políticas nas esferas estaduais e municipais; sofisticação dos mecanismos de participação, deliberação e controle social sobre alocação de recursos e definição de prioridades; e impulso à privatização. Além do PMSS, outros três programas foram destinados à reestruturação do setor de saneamento: o Programa de Qualidade da Água (PQA), o Programa Nacional de Controle ao Desperdício de Água (PNCDA) e o Programa de Apoio à Gestão de Resíduos sólidos (Progest). (CARDOSO JR & JACCOUD, 2005).

O SBPS, embora considerado historicamente antigo, só teve as políticas de habitação e saneamento institucionalizadas como políticas sociais nos anos 1970, padecendo por problemas de ordem institucional e econômica que produziram sua desarticulação ao longo dos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990, de modo que a tentativa de reconstrução dessas políticas em períodos mais recentes confirma o seu caráter tardio e periférico inserido no contexto de cidadania social.

---

<sup>37</sup> Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Em termos de mobilidade urbana, o Brasil, a partir da década de 1950, vivenciou um intenso crescimento urbano associado ao aumento do uso de veículos motorizados, tanto os automóveis quanto os ônibus, resultado de uma política de Estado que priorizou o investimento na indústria automobilística. De acordo com o Ipea<sup>38</sup> (2011), a cidade mudou de uma mobilidade essencialmente pública, cujo veículo principal era o bonde/trem, para outra que mesclava a mobilidade pública e privada.

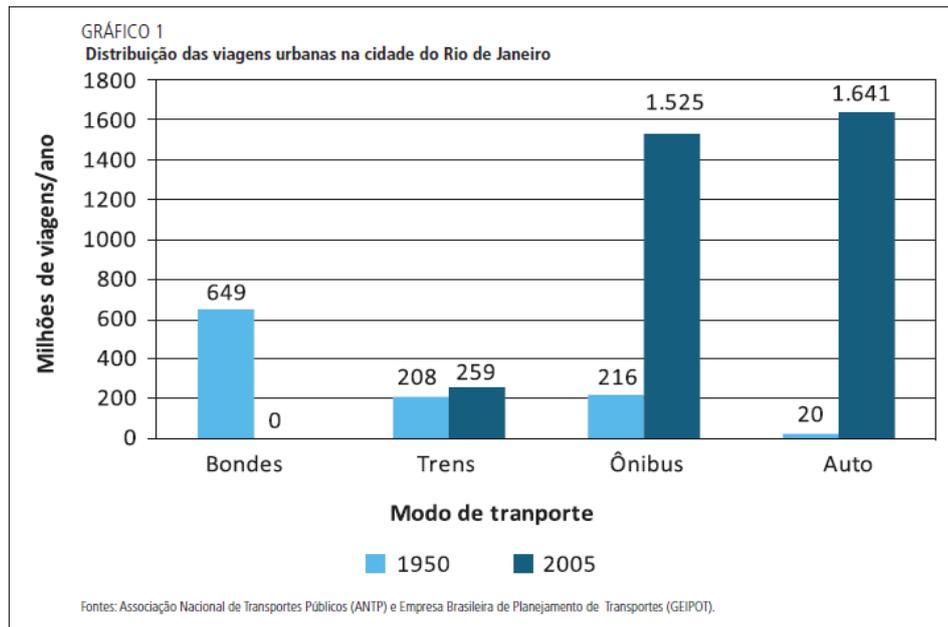


Gráfico 1 – Distribuição das Viagens Urbanas na Cidade do Rio de Janeiro.  
Fonte: Ipea, 2011, p. 2.

Em decorrência desse fato, o país passou a apresentar sistemas de mobilidade de baixa qualidade e de alto custo, com impactos negativos para a população, para a economia e para o meio ambiente. Os problemas relacionados à mobilidade pioram as desigualdades socioespaciais e demandam a adoção de políticas públicas que possibilitem uma mobilidade urbana sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Assim sendo, a análise das condições efetivas de mobilidade por extrato social se justifica para avaliar a qualidade de vida nos municípios e identificar ações de políticas públicas que possam minimizar a problemática urbana de mobilidade, dando maior eficiência

<sup>38</sup> Os Comunicados do Ipea têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os Comunicados são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do Ipea. Este Comunicado faz parte de um conjunto amplo de estudos sobre os Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. O presente estudo foi elaborado por Carlos Henrique Ribeiro Carvalho, Eduardo Alcântara Vasconcellos, Ernesto Galindo, Rafael Henrique Moraes Pereira e Vicente Correia de Lima Neto, e integra o livro *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*, editado por Maria da Piedade Moraes e Marco Aurélio Costa. Disponível em: [www.opp.ufc.br/urbano1.PDF](http://www.opp.ufc.br/urbano1.PDF).

à locomoção de indivíduos e mercadorias, propiciando o efetivo acesso à cidade. De fato, as políticas sociais voltadas para esse último eixo (Infraestrutura Social) se concretizaram mais a partir das mudanças instauradas pela Constituição de 1988. Essa, no Capítulo II, Arts. 182 e 183, trata Da Política Urbana.<sup>39</sup>

Pensando-se em um plano estratégico para a gestão democrática da cidade, no dia 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, chamada “Estatuto da Cidade”, que regulamenta o capítulo original sobre a política urbana aprovado pela Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183)<sup>40</sup>. O Estatuto da Cidade consolidou a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia, propondo as bases para a mudança na ordem jurídico-urbanística do país.

De acordo com Fernandes (2002), o Estatuto das Cidades confirmou o Direito Urbanístico como ramo autônomo do direito público brasileiro. Portanto, a gestão urbana nos dias atuais não pode mais ser pensada separadamente do mesmo. O que o Estatuto e a Constituição de 1988 propõem é a substituição do princípio individualista do Código Civil de 1916 pelo princípio da função social da propriedade. (FERNANDES, 2002).

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 estabelece as normas gerais da política urbana. O Capítulo 1, que enfatiza as Diretrizes Gerais dessa Lei, determina princípios de ordem pública e de interesse social para a regulação do “uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. (Cap. 1, Art. 1º. Parágrafo Único, p. 11). O objetivo da Política Urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Para tanto, destaca-se nesse trabalho as seguintes diretrizes (Cap. 1, Art. 2º, pp. 11-14):

1. A garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Esse “novo conceito” para o direito à cidade vai ao encontro do proposto por Lefebvre (1969/2001), que afirma ser este o direito à vida urbana.

---

<sup>39</sup> Quinto Jr. (2003) faz uma contextualização histórica sobre a legislação urbanística brasileira. De acordo com o autor, durante o período republicano de 1889 a 2001, a legislação urbanística priorizou o embelezamento, o melhoramento e a remodelação das cidades, especificamente até a década de 1950. Nos anos de 1970, por meio de ato institucional, a legislação urbanística foi atualizada e utilizada como estratégia política do governo militar para instrumentalizar as administrações metropolitanas em relação ao crescimento das cidades durante o “milagre econômico”. Nessa década, também foi criada a lei de parcelamento do solo (6766/77), a lei de zoneamento industrial (1817/78) e o projeto de lei 775/83, que tratava do desenvolvimento urbano. A legislação urbanística só voltou à agenda política durante a elaboração da Constituição de 1988, cujo texto final do Capítulo sobre a Política Urbana elegeu o Plano Diretor como principal instrumento definidor da função social da cidade.

<sup>40</sup> A regulamentação do Art. 182 do Capítulo da Política Urbana deu origem ao projeto de lei 5.788/90 (Estatuto da Cidade), elaborado pelo Senador Pompeu de Souza e aprovado pelo Senado Federal. Após longa tramitação (que durou mais de dez anos), foi aprovada a lei 10.257/01, que ficou conhecida como “O Estatuto da Cidade”.

2. A gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Esse aspecto pôde ser verificado tanto na análise do processo de elaboração quanto do processo de revisão, pois ambos estavam abertos à participação da sociedade sãojoanense
3. O planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Nesse aspecto, a revisão, muito mais do que a elaboração, buscou ordenar o território do município considerando as necessidades e os impactos (palavra aqui emprega não apenas no sentido negativo) que a instalação do Porto traria.
4. A justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, bem como a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. Essa é, pois, uma das realidades mais distantes de se concretizarem no país do “homem cordial”, onde a causação circular (anteriormente citada) e a segregação socioespacial, cada vez mais acentuada, impedem o equânime beneficiamento de toda a população
5. Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.
6. Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

É dever da União, entre outros assuntos referentes à Política Urbana, legislar sobre normas para a cooperação entre a união, os estados, o Distrito Federal e os municípios, instituindo diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, que são os principais eixos abordados no trabalho.

O Capítulo 2 aborda os instrumentos da Política Urbana. Entre outros, destaca-se para esse trabalho o III item do Art. 4º: “planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.” (Cap. 2, Seção 1, Art. 4º, pp.15-16). O capítulo do Estatuto da Cidade de maior relevância para o estudo de caso empreendido é o terceiro, cuja abordagem é específica sobre o Plano Diretor Municipal. Esse é o tema que será detalhadamente trabalhado no próximo capítulo.

#### **4. Capítulo III – O Planejamento Estratégico Urbano: caminhos do Plano Diretor de São João da Barra**

Os planos estratégicos urbanos devem ser o resultado da capacidade de articulação do conjunto dos cidadãos que se relacionam no território. Eles são uma ferramenta para auxiliar na construção e no desenvolvimento de cidades menos desiguais, e não apenas uma estratégia para eliminar as suas mazelas sociais. (GOMES FILHO, 2003).

A técnica e a responsabilidade do planejamento foram conferidas ao Estado, que deve assegurar o desenvolvimento econômico e social dos municípios. Entretanto, a prioridade deste se concentrou nas obras viárias, vinculadas ao capital imobiliário, o que originou no Brasil o plano-discurso, um plano que escondeu a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedeceram a um plano sem clareza, controlado não pelo Estado, mas pelas elites econômicas que, em certa medida, eram o Estado brasileiro. (MARICATO, 1997).

A crítica ao planejamento urbano se concentra no modelo importado e adaptado à realidade do Brasil, que não foi criado segundo a problemática enfrentada pelo país. O planejamento era sanitaria e tinha como objetivo “limpar” os centros urbanos, o que garantiu boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades, mas manteve os problemas sociais relacionados ao acesso à cidade formal que continuaram sendo vivenciados pela outra parte da população menos abastada economicamente.

Dessa forma, rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo e detalhados códigos de edificações foram formulados por corporações profissionais que desconsideraram grande parte da ilegalidade em que viviam a população brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra. Isso demonstra a lógica discriminatória da aplicação da lei, que exclui os que mais precisam de infraestrutura urbana e beneficia as camadas superiores.

O Estatuto da Cidade instituiu o Plano Diretor municipal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. De acordo com Oliveira e Cavalcanti (2011), esse Plano é obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, para os municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, para os que integram alguma área de especial interesse turístico e para os que estão inseridos na área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental regional ou nacional.

Assim, o Plano Diretor é uma proposta social de intervenção pública, que se torna operacionalizável por meio de diretrizes e objetivos estabelecidos que visam reduzir as desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo para a expansão da cidadania.

A Constituição Federal de 1988 conferiu a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano ao poder público municipal, que deve estar articulado às ações promovidas pelo governo federal. Com o Estatuto da Cidade, o poder público municipal pôde propor e implementar instrumentos reguladores da produção do espaço nos centros urbanos. Sob essa perspectiva, o sentido individual da propriedade foi revisto e passou a ser definido por uma função socialmente orientada. De acordo com Carvalho (2001), é através do Plano Diretor que se define essa função social da propriedade e da cidade como um todo.

O Plano Diretor, em sua essência, deve propor um ordenamento do território onde seja possível administrar conflitos referentes à apropriação diferenciada da terra urbana pelos agentes sociais, distribuindo benefícios que atendam a todas as demandas da população e não apenas demandas específicas e clientelistas, de forma a diminuir as distâncias sociais. Portanto, o Plano Diretor deve conter os instrumentos legais de apropriação do solo, seu parcelamento e zoneamento.

Tomando por base a conceituação de Villaça (1995), pode-se dizer que o Plano Diretor é um plano que apresenta um conjunto de propostas para o desenvolvimento socioeconômico e para a organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e outros elementos da estrutura urbana, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, econômica, social, política e administrativa do município. Essas propostas são aprovadas por lei municipal e são definidas para curto, médio e longo prazo.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Ele é uma lei, aprovada pela Câmara de Vereadores, que orienta o crescimento e o funcionamento da cidade, definindo áreas de proteção ambiental e histórica, delimitando regiões e estabelecendo critérios para a instalação de atividades econômicas ou para grandes obras.

No processo de elaboração do Plano Diretor, os Poderes Legislativos e Executivos municipais devem garantir a promoção de audiências públicas visando ao debate e a participação da sociedade civil.

#### **4.1. Elaboração e Revisão do Plano Diretor de 2006: pensando o espaço urbano de São João da Barra**

O processo de elaboração e de revisão do Plano Diretor de São João da Barra teve distintas perspectivas e envolveu diferentes agentes responsáveis pelos procedimentos

adotados. Apesar dos processos terem ocorrido em governos diferentes, o Prefeito José Amaro Martins de Souza, conhecido como Neco (sucessor da Prefeita Carla Maria Machado dos Santos) era da mesma coligação e continuou seguindo a política que até então vinha sendo utilizada no município.

Para a análise do processo de elaboração do Plano Diretor de 2006 foram realizadas três entrevistas<sup>41</sup> com alguns profissionais que participaram de sua preparação. Entre os entrevistados, todos faziam parte da FENORTE na época, mas apenas um ainda permanece na Fundação, ocupando o mesmo cargo.

De acordo com os dados obtidos, o Plano começou a ser elaborado entre os anos 2004/2006 e possuía um prazo máximo para ser entregue. A conjuntura política era favorável ao governo da Prefeita Carla Machado, que enfrentava pouca oposição e foi em uma época que o município voltou a receber uma boa quantia paga pelos royalties do petróleo, visto que São João da Barra se enquadra na lista de municípios Produtores da Bacia de Campos, localizada em Macaé. Durante a elaboração do Plano, a equipe buscou não se misturar com a questão política, e a Prefeitura não omitiu nenhuma informação relevante à sua elaboração.

O Plano Diretor foi integralmente feito pelos técnicos da FENORTE, sendo financiado com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A proposta foi apresentada à Prefeitura, que a acatou e disponibilizou os locais para a equipe trabalhar e para a realização das audiências públicas.

Em linhas gerais, os três entrevistados consideram a elaboração do Plano Diretor participativa, aspecto que o diferencia e o destaca dos anteriores. O princípio de valores democráticos foi seguido: a equipe ouviu a população e transformou suas falas em propostas, ou seja, “captamos o que acontecia no momento e traduzimos os desejos em Plano Diretor.” (Fala de um dos entrevistados, 2013). A equipe ia às rádios e dava entrevistas, respondendo as perguntas.

A Cartilha do Governo Federal e do Ministério das Cidades foi seguida à risca; procurou-se fazer reuniões com a equipe da Prefeitura, com secretários, representantes das comunidades e ONGs, audiências públicas (realizadas na Sede, em Mato Escuro, Sabonete e Barcelos), oficinas para informar a população e formulários *on-line*. Por fim, foi gerado um diagnóstico que envolvia todas as áreas, apontando a educação e a saúde como bens fundamentais.

---

<sup>41</sup> O roteiro de entrevista encontra-se no APÊNDICE 1.

O Plano ficou aberto a propostas e sugestões da sociedade civil. Contudo, um dos entrevistados apontou para o fato de que as audiências também foram uma oportunidade para o marketing político, constituindo-se como um palanque para mostrar que a atual gestão era democrática.

Os entrevistados também informaram que o diagnóstico não foi para a versão final, aprovada pela Câmara de Vereadores e que se tornou a Lei nº 050/2006. No diagnóstico havia prazos para as ações que foram sugeridas, mas a Prefeitura enviou outra minuta para a Câmara, eliminando tais prazos, o que serviu a interesses de alguns agentes, como, por exemplo, o de não criar um código de meio ambiente.

Em relação à vinda do Porto ter interferido no Plano, os entrevistados, de maneira geral, disseram que na época ele era apenas uma proposta que estava em negociação. Havia uma preocupação de que o Açú iria “explodir” caso o empreendimento realmente viesse, e de que o Plano não daria conta da demanda populacional e das políticas públicas necessárias, mas a sua elaboração não levou em conta o que iria acontecer, ou seja, não criou hipóteses, apenas descreveu a realidade. Na época já havia estudos para a implantação do Porto e o Grupo X vinha comprando terras no município.

Os três entrevistados avaliam a vinda do Porto como positiva, uma vez que possui licenciamento e projetos sociais. Consideram-no como

(...) uma alavanca de desenvolvimento, pois cria emprego e aumenta a arrecadação municipal, mas ao mesmo tempo traz uma demanda que precisa ser atendida e assistida. Sempre tem um ônus, mas é necessário se preparar para esse ônus também, e é aí que entra o papel do Plano Diretor para atender a essa demanda.” (Fala de um dos Entrevistados, 2013).

Ao reconhecerem o Porto como uma boa oportunidade, principalmente em relação à empregos, visto que o principal empregador era a Prefeitura, os entrevistados, por outro lado, acreditam que deve haver certas restrições para mega projetos, porque transformam substancialmente as regiões. “Ele podia ser limitado em alguns aspectos e não estamos prontos para isso. O processo podia ser feito direito e ser mais harmonioso.” (Fala de um dos Entrevistados, 2013).

Entre as principais mudanças ocorridas no município desde a instalação do Porto no ano de 2007, os entrevistados listaram o aumento da oferta de empregos, a qualificação do corpo técnico da Prefeitura, a melhoria das estradas de acesso (em especial ao 5º e 6º distritos), as desapropriações e como elas foram conduzidas, os impactos ambientais, a elevação desmedida do preço dos imóveis e das terras (especulação imobiliária), o aumento

da frota de carros e caminhões e o aumento do número de acidentes. Também foi enfatizada a carência na prestação de serviços públicos, em especial nas áreas de educação e saúde. “Caberia à SJB zelar mais pelos seus.”(Fala de um dos Entrevistados, 2013).

Em relação à nova conjuntura empresarial da LLX, onde o Sr. Eike Batista deixou de ser o acionista majoritário, os entrevistados veem o atual contexto como uma ”acomodação de capitais. O processo era irreversível e as forças políticas viram isso”. Acreditam que o processo, agora, vai se desenvolver mais devagar e com mais equilíbrio; antes, porém, era até um pouco desorganizado e descontrolado. Assumem que o município ocupa uma situação privilegiada, é rico e com boas condições para que o Porto e o Estaleiro funcionem e tragam desenvolvimento e expansão comercial.

Os entrevistados concordam com o fato de que o município não tinha a infraestrutura adequada para receber o Porto, nem pessoal qualificado para isso. Realçam a importância em se organizar e pensar o planejamento das cidades, apontando as universidades como meios para que isso seja feito, caso as prefeituras não tenham quadro técnico para tanto.

Um dos entrevistados afirmou que o Estado tem capacidade para prover o desenvolvimento, e cada um deles apontou um aspecto diferente para que o mesmo seja alcançado: dar mais importância à habitação de interesse social e implantar ferramentas como o uso do IPTU progressivo no tempo; priorizar a questão agrária e a questão socioambiental por causa das desapropriações e demais impactos; considerar os aspectos culturais, a tradição pesqueira e os aspectos que já existem, não deixando que esse “desenvolvimento” se sobreponha ao que já existe, para que o lugar não perca suas características.

O Plano de 2006, apesar das fragilidades, foi o primeiro passo para um processo de democratização e construção de propostas com a sociedade. Por mais que não tenha obtido muitos resultados, foi uma primeira tentativa. Nos Planos anteriores, o uso do solo era mais rígido e não havia participação: os técnicos resolviam tudo. O cidadão era só um número que compunha as estatísticas. Hoje, “o foco é a participação, do cidadão decidir o que ele quer”. (Fala de um dos Entrevistados, 2013).

“O futuro da gente está nas mãos de vocês. Eu acredito nesses instrumentos, desde que aplicados”, diz um dos entrevistados. O Porto, para ele, é um grande empreendimento que pode ser positivo e que pode trazer benefícios para a população, desde que a questão socioambiental seja também pensada.

Nenhum dos entrevistados participou do processo de revisão da Lei nº 050/2006, que ocorreu no mês de março de 2013, mas um deles ressaltou a sua importância, porque, por mais que o Plano descrevesse a realidade na época, ele não seria capaz de atender as

demandas do município. Se o desenvolvimento não vem com políticas de assistência, educação e saúde, ele massacra a população. É uma nova cultura, um novo processo de colonização, onde se perde toda uma identidade. O recurso público deve se apoiar nesse tripé: assistência, saúde e educação.

A proposta de revisão do Plano Diretor do Município de São João da Barra foi coordenada pela Prefeitura Municipal e teve como objetivo promover um processo de discussão que envolveu a Equipe Técnica Municipal (formada por técnicos da Prefeitura), a Comissão de Acompanhamento (formada por representantes da sociedade civil), e a empresa de consultoria Jaime Lerner Arquitetos Associados<sup>42</sup> (contratada pela Prefeitura no processo de revisão do seu Plano Diretor).

A revisão do Plano Diretor de São João da Barra resultou em um projeto de lei que atualiza o texto do Plano Diretor aprovado em 2006 (50/2006). A Lei do Plano Diretor dispõe sobre o Macrozoneamento e Perímetro Urbano conforme as características e os objetivos desejados.

A proposta do Poder Executivo foi encaminhada para consulta pública, mediante a apresentação do seu conteúdo nas Audiências Públicas que ocorreram nos dias 11 e 12 de março de 2013<sup>43</sup>, visando à discussão das propostas apresentadas e o acolhimento de contribuições resultantes desse debate. A discussão se centrou na Lei do Plano Diretor – que define o macrozoneamento municipal e o perímetro urbano – e na Lei de Uso e Ocupação do Solo – que consolida as Leis de Uso e Ocupação, Parcelamento do Solo e Sistema Viário.

Após a realização das Audiências Públicas a proposta revisada do Poder Executivo foi enviada à Câmara Municipal, última instância de debate antes da formalização do novo Plano Diretor de São João da Barra.

A estruturação do crescimento urbano de São João da Barra propõe uma integração de funções (moradia, trabalho e lazer) e a garantia de três princípios: identidade histórica, cultural e ambiental; mobilidade, em termos de transporte coletivo e individual, possibilitando o direito de ir e vir a todas as áreas da cidade; e sustentabilidade ambiental, econômica e sociocultural. (Audiências de Revisão do Plano Diretor, 2013).

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de São João da Barra é um Projeto de Lei Complementar que estabelece normas complementares ao Plano Diretor, disciplina e ordena o

---

<sup>42</sup> A empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados foi fundada em abril de 2003, com sede em Curitiba, sendo presidida pelo arquiteto Jaime Lerner. A proposta de trabalho da companhia é construir, por meio de parcerias com agentes locais, ideias e soluções que possam ser adotadas pelos gestores das cidades. Para mais informações, acessar: <http://www.jaimelerner.com/escrit%C3%B3rio.html>.

<sup>43</sup> Algumas imagens estão disponíveis no APÊNDICE 2.

uso, a ocupação e o parcelamento do solo do município. O mapa do zoneamento de São João da Barra divide o seu território em macrozonas<sup>44</sup>, zonas<sup>45</sup>, eixos<sup>46</sup> e setores<sup>47</sup>.

Para a análise do processo de Revisão foi realizada uma entrevista<sup>48</sup> com um dos componentes da empresa responsável pela sua elaboração, a Jaime Lerner Arquitetos Associados. O entrevistado é arquiteto e urbanista na função de coordenador de projetos. Há 38 anos trabalha com o arquiteto Jaime Lerner<sup>49</sup> (conhecido em âmbito nacional e internacional) como profissional contratado através de sua própria empresa e por meio dos cargos que ocupou nos governos do Estado do Paraná durante o período em que Jaime Lerner foi Governador. Atualmente ele coordena trabalhos em Aracaju (SE) e em Luanda (Angola).

O mesmo foi o coordenador da equipe que elaborou o processo de Revisão do Plano Diretor, participando dos seus diversos componentes. Segundo informou, a empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados foi convidada pela Prefeitura de São João da Barra<sup>50</sup> (por meio de um acordo de cooperação entre a EBX e a Prefeitura Municipal). O início desse processo deu-se com a publicação de uma portaria da Prefeitura de SJB em 08 de setembro de 2011, dando início à revisão do Plano. Contou com a participação de oito profissionais: cinco arquitetos e urbanistas, um advogado, um economista e um consultor de macrodrenagem.

Ao descrever a conjuntura política do município nessa época, o entrevistado informou que teve uma “impressão de normalidade”. A revisão buscou seguir os procedimentos recomendados pelo Estatuto da Cidade e outras legislações pertinentes. A partir do diagnóstico já existente, foram elaboradas inicialmente as Diretrizes e Proposições, depois a definição do sistema viário, uso e ocupação do solo, sistema de transporte coletivo, proposições em relação à habitação de interesse social e outros componentes do Plano Diretor, finalmente elaborando-se a Legislação Urbana Básica (as leis).

---

<sup>44</sup> As Macrozonas são grandes áreas do município, com características comuns de paisagem urbana, uso e ocupação do solo, bem como quanto às condições sociais e econômicas de desenvolvimento. Neste sentido, distinguem-se as macrozonas por condições de infraestrutura e características socioambientais. São João da Barra ficou dividido em duas macrozonas: Área Urbana – onde é permitido o parcelamento do solo para fins urbanos, em atendimento à Lei 6.766/79 e aos parâmetros da Lei de Uso e Ocupação do Solo – e Área Rural – onde não é permitido o parcelamento do solo para fins urbanos, sendo autorizado apenas o uso rural, sob a fiscalização do INCRA.

<sup>45</sup> As Zonas se dividem em Zonas Comerciais, Zonas de Uso Misto, Zonas Especiais, Zonas de Serviços, Zonas de Interesse Ambiental, Zona de Desenvolvimento Econômico e Zonas de Ocupação Controlada.

<sup>46</sup> Os eixos acompanham diretrizes lineares, como ruas e estradas, e são definidos no mapa do macrozoneamento na forma de Eixos Urbanos, de Comércio e Serviços e Eixo Rural.

<sup>47</sup> SESC, Setor Especial do Porto do Açú, Setor Especial do DISJB e Área Especial de Interesse Portuário.

<sup>48</sup> O roteiro de entrevista está disponível no APÊNDICE 3.

<sup>49</sup> O arquiteto Jaime Lerner foi entrevistado na Segunda Audiência de Revisão do Plano Diretor. Devido aos problemas técnicos, a entrevista não pôde ser gravada e ficou apenas como nota de campo. A mesma está disponível no Apêndice X.

<sup>50</sup> Na época do convite, a Prefeita era Carla Maria Machado dos Santos.

O aspecto que o entrevistado considera mais importante no processo de revisão é a participação efetiva da Equipe Técnica Municipal constituída pela Prefeitura. Nas suas palavras, “o diálogo permanente com a equipe foi fundamental na formatação das propostas”.

A principal diferença apontada entre o Plano de 2006 e os anteriores é a existência de empreendimentos com grande impacto no território municipal, como o Porto do Açú e o Distrito Industrial de São João da Barra.

Em termos de planejamento urbano, o entrevistado informou, ao ser questionado sobre a importância do Plano Diretor, que

Todo município precisa de um plano ordenador da ocupação do seu território, que defina as diretrizes e parâmetros de ocupação considerando as suas particularidades territoriais, sociais, culturais e ambientais. As leis resultantes – lei do plano diretor, lei de uso e ocupação do solo, lei de parcelamento urbano, lei do sistema viário, etc. – estabelecem as regras para tanto e conferem poder ao município para implementá-las. No entanto, é fundamental que por trás do Plano Diretor e suas leis haja uma boa proposta de estruturação urbana para a cidade, que concilie e integre as principais diretrizes relacionadas ao uso do solo, sistema viário, transporte coletivo, meio ambiente, habitação e os outros componentes que caracterizam o desenho de ocupação e crescimento. (Fala do Entrevistado, 2014).

Sobre a eficiência e a efetividade desse Plano, o entrevistado acredita que a proposta do Plano parte de uma estrutura de ocupação que busca viabilizar a articulação de forma equilibrada e equitativa entre as várias áreas urbanas que têm, cada uma, sua própria história, características e funções específicas (somadas as condicionantes ambientais – orla marítima, rio Paraíba do Sul, lagoas e outros – e as condicionantes relacionadas aos empreendimentos portuários e industriais previstos e em curso), respeitando, na medida do possível, as características dos locais de cada porção do território municipal. O entrevistado não soube classificar o tipo de planejamento que ocorre no Município segundo as opções que lhe foram dadas (higienista, tecnocrático, sob influência dos movimentos sociais ou empresarial).

Avaliando a política habitacional, de saneamento e de mobilidade urbana no município, informou que o Plano Diretor, para a primeira política listada, contém uma regra para a produção de habitação de interesse social que é aplicável na maior parte do seu território, define as ZEIS de regularização e prevê a criação de novas ZEIS de produção. Para a política de saneamento, o Plano Diretor enfatizou soluções possíveis para a macrodrenagem, por ser uma questão importante na ocupação urbana no território municipal. Sobre a de mobilidade, além do sistema de médio e longo prazo propostos no Plano Diretor, foi

desenvolvida uma proposta para a primeira etapa de implantação do sistema de transporte coletivo urbano municipal.

A eficiência desses três eixos deve ser garantida com a prática de ações relacionadas aos mesmos de forma integrada e dentro de uma visão de longo prazo. O acesso à cidade para todos seria garantido com a confirmação e fortalecimento do processo participativo na sua implementação.

Sobre a vinda do Porto para o município de São João da Barra, o entrevistado disse que, tanto ele como o Distrito Industrial trazem impactos diversos. O entrevistado entende que o desafio colocado consiste em aplacar e (ou) compensar os aspectos negativos e fortalecer as oportunidades e aspectos positivos que surgem com a implantação e operação dos empreendimentos. Para o mesmo, “se isso acontecer dentro de um processo equilibrado de diálogo e respeito – o que parece fácil mas não é – o futuro do município será muito promissor”.

As mudanças listadas que ocorreram no município desde a chegada do Porto em 2007 foram, especialmente, na estrutura fundiária e de produção rural. Por outro lado, ao mesmo tempo, surgiram novas oportunidades. Para ele,

Se o município for um bom lugar para se morar e viver, com crescimento ordenado, qualidade de vida e acesso aos serviços e equipamentos públicos essenciais, ele – o município – terá condições privilegiadas para se beneficiar dos investimentos realizados e se tornar um centro urbano dinâmico, qualificado e atraente. O Plano Diretor instrumentaliza essa possibilidade, mas não o garante. (Fala do Entrevistado, 2014).

O entrevistado, ao ser questionado se o município estava pronto para receber o Porto, afirmou que poucos municípios brasileiros estariam em condições de receber um empreendimento desse porte sem o fortalecimento institucional e do processo de planejamento, assim como dos investimentos análogos em infraestrutura municipal e urbana que devem acompanhar a sua implantação.

Para a promoção do desenvolvimento urbano, o Porto e o Distrito Industrial não podem se consolidar como elementos estranhos e desarticulados no território municipal. Nesse sentido, o Plano Diretor busca consolidar uma estrutura de crescimento que faça com que os espaços portuários e industriais se integrem de forma equilibrada com as outras porções urbanas e rurais.

A entrevista com o coordenador do processo de revisão do Plano não destoa da visão que os demais entrevistados têm em relação ao planejamento de São João da Barra, no sentido de que o mesmo deve ser um processo participativo e que exige constante acompanhamento.

Mas, não deve ser desconsiderado o fato de que o próprio convite feito pela Prefeitura à empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados já demonstra o quão “empresarial” a cidade tem se tornado, pois a companhia citada estava, a princípio, a serviço do Sr. Eike Batista para elaborar o bairro planejado do Distrito Industrial (segundo informações coletadas no campo em conversa com alguns participantes das audiências de revisão).

Assim sendo, a questão recai em um ponto levantado pelo arquiteto Jaime Lerner na breve entrevista realizada durante o intervalo da Segunda Audiência de Revisão do Plano, qual seja, que “tudo é difícil e nada é difícil. Depende da vontade política de acontecer”. O crescimento econômico só se traduzirá em desenvolvimento urbano se a população e seus governantes estiverem engajados na promoção da justiça social e da melhoria da qualidade de vida, pois vários agentes urbanos, e não apenas o Estado, são responsáveis pela reprodução desigual do espaço urbano, como, por exemplo, os agentes imobiliários.

A adoção de políticas que garantam acesso à moradia, ao saneamento urbano e à um sistema de transportes intermodal e integrado, são ações que conduzem às prerrogativas do desenvolvimento urbano. As seções seguintes apresentam esses três eixos enfocados separadamente.

#### **4.2. A Questão da Moradia e do Planejamento Urbano em São João da Barra**

No Brasil, um dos aspectos mais marcantes da precarização da moradia foi a velocidade com que se processou a mudança de uma sociedade essencialmente rural para outra sociedade caracterizada por um forte índice de urbanização, que nesse período não contou com efetivas normas disciplinadoras para o seu avanço. (OLIVEIRA, 2009).

Como forma de suprir a carência habitacional, alguns governos vêm, nos últimos anos, promovendo políticas destinadas à construção de moradias. Contudo, muitas vezes o discurso assumido é o de que a conquista do direito à moradia torna o indivíduo um cidadão de fato, pois garante uma vida digna e de qualidade. Essa é uma visão errônea do direito a moradia, pois o mesmo é uma condição para o agente ser um cidadão de fato, mas não pode ser a condição única e exclusiva de garantia e efetividade de cidadania.

Apesar da aprovação do Estatuto das Cidades, o direito à moradia continua sendo uma problemática na conformação urbana do Brasil. Os altos índices de carência habitacional e exclusão das camadas menos favorecidas ao mercado imobiliário formal são incessantemente discutidos, porém nunca resolvidos. Nesse processo, os que foram excluídos do sistema habitacional formal buscam um lugar à margem da sociedade. Tal marginalidade mantém o

baixo custo da reprodução da força de trabalho e também um mercado imobiliário fortemente especulativo, sustentado sobre a estrutura fundiária arcaica. (MARICATO, 1997).

Nesse sentido, faz-se necessário pensar em um planejamento urbano que contemple o direito à moradia e o direito à cidade, na tentativa de não apenas minimizar, mas resolver alguns problemas historicamente incrustados na sociedade brasileira. É a partir dessa problemática que o Estatuto da Cidade deve ser considerado, bem como os Planos Diretores, como importante instrumento de planejamento urbano. Pensar hoje em “qual planejamento urbano” é também refletir sobre maneiras de garantir que o cidadão tenha acesso à moradia e à cidade.

De acordo com a Secretaria Nacional de Habitação (2010), no ano de 2004 foi elaborada a Política Nacional de Habitação, cujo objetivo principal é a retomada do planejamento do setor habitacional e a garantia de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) passou a ser um dos mais importantes instrumentos para a implementação dessa Política, e está previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

No caso sãojoanense, a Lei de Uso e Ocupação do Solo destina duas Zonas Especiais, com Interesse Social (ZEIS) para a questão da moradia. A primeira delas é a ZEIS de Regularização, cuja finalidade é a regularização (legalização) fundiária de habitações em loteamentos que estão em situação irregular, sem a devida aprovação junto ao município e ao Cartório de Registro de Imóveis, para integrá-los oficialmente à malha urbana municipal.

A segunda é a ZEIS de Produção. A Lei de Uso e Ocupação do Solo permite a redução do tamanho mínimo de lotes de  $360\text{ m}^2$  para  $140\text{ m}^2$  a partir da doação de parte dos lotes para a política municipal de habitação, cujo destino será a construção de novas habitações de interesse social conforme padrões utilizados na região e em programas federais, tais como o “Minha Casa Minha Vida”. Dessa forma, é permitida a produção de lotes de  $140\text{ m}^2$  com a doação de 10% das unidades para o fundo municipal de habitação de interesse social.

As Zonas Mistas foram divididas em quatro, sendo que três podem ser destinadas à construção de moradias. Na Zona Mista 1, o coeficiente de aproveitamento vai de 1 a 2, o número de pavimentos é 4 e o lote mínimo é de  $360\text{ m}^2$ , ou  $140\text{ m}^2$  com doação para habitações de interesse social. Na Zona Mista 2, o coeficiente de aproveitamento é 1, o número de pavimentos é 2 e o lote mínimo é de  $360\text{ m}^2$ . A Zona Mista 3 destina-se à construção de hotéis; seu coeficiente de aproveitamento é 2, o número de pavimentos permitidos é 4 e o lote mínimo é de  $360\text{ m}^2$ .

De acordo com informações coletadas no campo, o município, até meados do ano de 2013, aguardava o fim do processo de revisão do Plano para implantar ações no setor habitacional. Segundo o Diretor de Habitação (em conversa realizada durante a pesquisa exploratória), estava prevista a construção de 800 casas (200 com recursos municipais, 200 com recursos estaduais e 400 com recursos federais – Programa “Minha Casa Minha Vida”) no município.

As ações direcionadas ao setor habitacional precisam estar engajadas com os programas e projetos vinculados ao setor de saneamento básico. Para que haja desenvolvimento urbano, a garantia desses dois direitos deve ser efetiva na promoção da Política Urbana.

#### **4.3. Saneamento em São João da Barra: o direito à qualidade de vida**

O saneamento básico articula-se com quatro vertentes: o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. Ele está intrinsecamente relacionado à questão da saúde pública, visto que, na adoção de medidas estruturais de saneamento básico e na promoção da educação sanitária, pode-se alcançar o controle da transmissão de doenças por meio de hábitos higiênicos, como a utilização e manutenção adequada das instalações sanitárias e melhorias na higiene pessoal, doméstica e alimentar. Nesses casos, a implantação de um sistema de saneamento interfere no meio ambiente, de maneira a interromper o ciclo de transmissão da doença. (CONEN, 2012).

Em termos de legislação, a Lei nº 11.445<sup>51</sup>, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Em seu 1º Capítulo, no Art. 2, consta que os serviços públicos de saneamento serão prestados de acordo com os seguintes princípios, entre outros: universalização do acesso; abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante.

---

<sup>51</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm).

O Capítulo IV discorre acerca do Planejamento, estabelecendo que a prestação dos serviços públicos de saneamento deverá seguir um Plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual deverá abranger, no mínimo, o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas, e os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização.

Esse Plano, de acordo com o § 4º, será revisto periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual. O § 5º prescreve que deverá ser assegurada ampla divulgação das propostas dos Planos de Saneamento e dos estudos que as fundamentem, realizando-se audiências ou consultas públicas.

O Capítulo IX dispõe acerca da Política Federal de Saneamento Básico, cujos objetivos principais são: contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social; incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico; promover alternativas de gestão que viabilizem a manutenção econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa; e promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais.

O Art. 52 designa à União a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, sob a coordenação do Ministério das Cidades. Este deve conter os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico em todo o território nacional, propondo programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico.

O PNSB deve abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda.

Para o diretor-presidente da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe)<sup>52</sup>, José Carlos Barbosa, 2013 foi um ano produtivo para o setor de

---

<sup>52</sup> A Aesbe é uma Associação sem fins lucrativos, que representa as empresas estaduais de água e esgoto de todo o país. Essas empresas atendem, de acordo com a Associação, 3.943 Municípios brasileiros. (SANEAR, 2014)

saneamento. Em março do referido ano, o Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas a titularidade dos serviços de saneamento ficará sob responsabilidade do Estado e dos municípios. Em setembro, a Lei 12.862<sup>53</sup> incluiu a economia de água nas diretrizes do setor, o que pode ser considerado um importante passo para a promoção do uso racional da água. No mês outubro, o Governo Federal, com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) destinou R\$ 10,5 bilhões para a ampliação e melhoria dos serviços de esgotamento sanitário, drenagem de água pluvial e abastecimento de água. (SANEAR, 2014).

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em dezembro de 2013, foi outra importante conquista para o saneamento urbano no Brasil. Sua elaboração, prevista na Lei no 11.445/2007, foi planejada e coordenada pelo Ministério das Cidades, que o considera “um instrumento fundamental para a retomada da capacidade orientadora do Estado na condução da política pública de saneamento básico e, conseqüentemente, da definição das metas e estratégias de governo para o setor no horizonte dos próximos vinte anos, com vistas à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como um direito social...”<sup>54</sup>

Em cumprimento à Lei 11.445/2007, São João da Barra realizou nos dias 17 e 18 de dezembro de 2012 as Audiências Públicas para apresentar a versão preliminar do Plano Municipal de Saneamento Básico. A elaboração do Plano de Saneamento Básico para o município de São João da Barra propõe uma prestação mais adequada dos serviços de abastecimento de água, esgoto sanitário, manejo de águas pluviais, drenagem urbana, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, com o fim de melhorar a qualidade de vida dos moradores. O plano é feito a partir de um diagnóstico social e estrutural, que identifica os recursos existentes e as deficiências do município, permitindo desenvolver ações de longo prazo, concretas e eficientes, que possam ser regularmente fiscalizadas.

Além do diagnóstico, o Plano de Saneamento estabelece as prioridades, as metas temporais e um plano de investimentos com a previsão e as propostas para as fontes de financiamento. Ele também identifica e seleciona alternativas para a melhoria e a atualização da oferta dos serviços públicos de saneamento básico, bem como seus respectivos custos; define os elementos necessários à sustentabilidade econômica e financeira dos serviços,

---

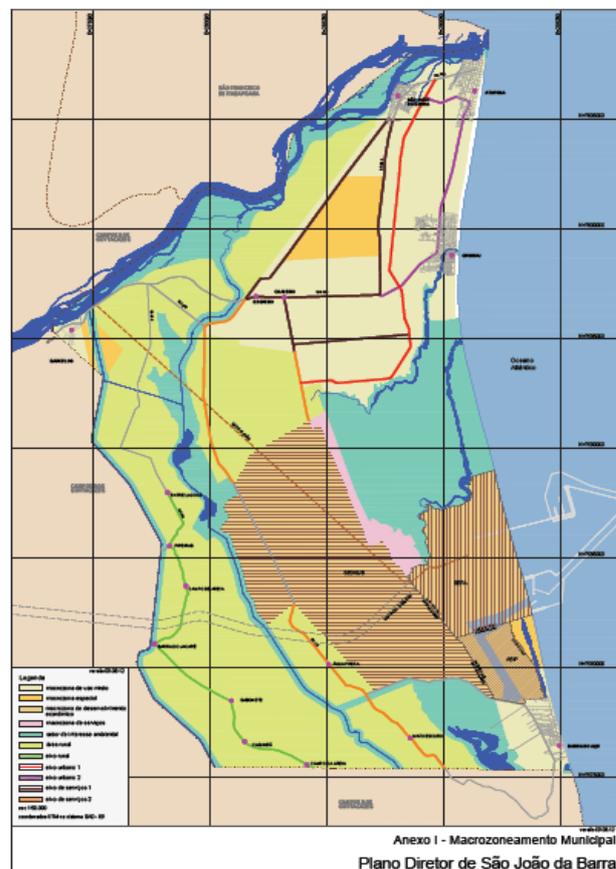
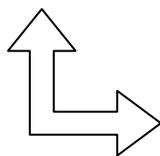
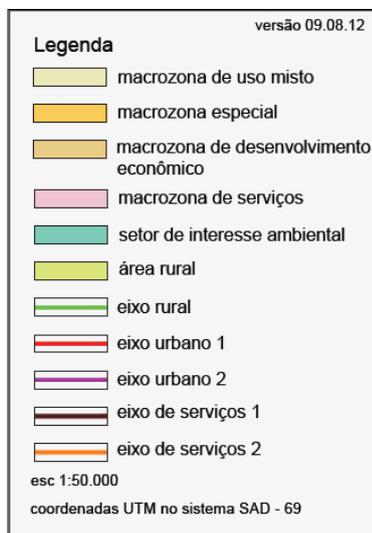
<sup>53</sup> A Lei nº 12.862, de 17 de setembro de 2013 altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, com o objetivo de incentivar a economia no consumo de água. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12862.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12862.htm).

<sup>54</sup> Trecho disponível em: [http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=302:plansab&catid=84&Itemid=113](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=302:plansab&catid=84&Itemid=113).

incluindo as políticas para a garantia do acesso universal, integral e equânime ao saneamento, e os instrumentos de regulação, de fiscalização e de avaliação.

Um Plano de Saneamento Básico deve seguir as diretrizes gerais relativas às edificações, zoneamento, uso, ocupação e parcelamento do solo contidos no Plano Diretor Municipal. Nesse sentido, destaca-se no Plano Diretor de 2006 o Título III, que aborda a Política Urbana e de Meio Ambiente. O capítulo II trata da Política de Saneamento, que objetiva universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico, com ações articuladas em saúde pública, desenvolvimento urbano e meio ambiente. O Art. 28 do Capítulo II estabelece como ações estruturantes, entre outras:

1. Garantir qualidade no abastecimento de água a toda população a partir dos mananciais superficiais e subterrâneos disponíveis na região;
2. Elaborar um mapa de vulnerabilidade dos aquíferos do município;
3. Executar sistema abrangente, eficiente e descentralizado de coleta, tratamento e disposição dos resíduos sólidos e líquidos, bem como de drenagem urbana e rural;
4. Executar um sistema descentralizado e eficiente de limpeza urbana, de coleta e destinação seletiva do lixo em todas localidades do município.



Mapa 4 – Macrozoneamento de São João da Barra.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento de São João da Barra (aprimorado pela pesquisadora).

Assim como o saneamento, as políticas relativas à mobilidade urbana são fundamentais na garantia do direito à cidade aos cidadãos, em especial no sentido de assegurar o direito de ir e vir nos diferentes espaços da cidade por meio de vários modais de transporte. A seção seguinte traz uma análise da mobilidade urbana no município de São João da Barra.

#### **4.4. Mobilidade Urbana: a política de transporte em São João da Barra**

A mobilidade urbana é o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que devem garantir o acesso democrático ao espaço urbano de forma efetiva e socialmente inclusiva.<sup>55</sup> A Lei nº 12.587<sup>56</sup>, de 3 de Janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e passou a ser um instrumento da política de desenvolvimento urbano, cuja finalidade é a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas em um município. (Cap. 1, Art. 1º).

A PNMU visa garantir o acesso universal à cidade, bem como o fomento e a efetivação das condições que cooperem para a concretização dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, que é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte<sup>57</sup>, de serviços<sup>58</sup> e de infraestruturas<sup>59</sup> para garantir os deslocamentos de pessoas e cargas no município. (Cap. 1, Art. 2º e 3º).

Os princípios mais importantes da PNMU incluem o desenvolvimento sustentável das cidades nas dimensões socioeconômicas e ambientais; a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo e no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte e na circulação

---

<sup>55</sup>Informações disponíveis em:

<http://www.cidades.gov.br/index.php/politica-nacional-de-mobilidade-urbana.html>.

<sup>56</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm).

<sup>57</sup> De acordo com o § 1º do caput, os modos de transporte urbano são motorizados e não motorizados.

<sup>58</sup> O § 2º do caput classifica os serviços de transporte urbano quanto ao objeto (de passageiros e de cargas), quanto à característica do serviço (coletivo e individual) e quanto à natureza do serviço (público e privado).

<sup>59</sup> O § 3º do caput define como infraestruturas de mobilidade urbana as vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias; estacionamentos; terminais, estações e demais conexões; pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; sinalização viária e de trânsito; equipamentos e instalações; e instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas, tarifas e difusão de informações.

urbana; a gestão democrática e o controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e, por fim, a segurança nos deslocamentos das pessoas.

Essa Política é orientada pelas seguintes diretrizes, entre outras: integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo; prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

Como objetivos fundamentais, a PNMU visa reduzir as desigualdades, promover a inclusão social e o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais, consolidando a gestão democrática como meio para garantir a construção contínua do aperfeiçoamento da mobilidade urbana.

O Capítulo V dessa Lei trata das diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana, que devem identificar (claramente e de forma transparente) os objetivos de curto, médio e longo prazo, bem como os meios financeiros e institucionais que assegurem a sua implantação e execução. Ainda devem formular e implantar mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos, definindo as metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores previamente estabelecidos.

Os órgãos gestores dos entes federativos têm a responsabilidade de avaliar e fiscalizar os serviços, monitorar desempenhos para que haja concretude na consecução das metas de universalização e de qualidade, e garantir os direitos, observando as responsabilidades dos usuários.

O Plano de Mobilidade Urbana foi instituído como o instrumento de efetivação da PNMU, e deve contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes acima listadas, assim como os serviços de transporte público coletivo, a circulação viária, as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade, a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados, os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana, e a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em um prazo que não ultrapasse 10 (dez) anos.

De acordo com o § 1º do Art. 24, em municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais que devem possuir um Plano Diretor, há obrigatoriedade em se elaborar um Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos Planos Diretores, ou neles inserido. O § 4º do caput determina que os municípios que não

tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana na data de promulgação dessa Lei (3 de Janeiro de 2012) terão o prazo máximo de 3 (três) anos de sua vigência para elaborá-lo. Ao fim do prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência dessa Lei.

Para Carvalho (2011), a oferta de empregos é o principal vetor de crescimento populacional das cidades. Nesse processo, a saturação das metrópoles já consolidadas contribui para o crescimento das cidades de porte médio, que vêm apresentando a maior taxa de crescimento anual de acordo com o Censo IBGE 2010. Como exemplo, o autor cita Campos dos Goytacazes (RJ), que teve entre 1970 e 2010 um crescimento de 49%, devido à consolidação do polo petrolífero na Bacia de Campos. Concomitantemente ao crescimento populacional, surgiram os problemas relativos à mobilidade urbana, ligados intimamente à ineficiência do sistema de transporte público urbano.

São João da Barra, apesar de seu pequeno porte, também registrou um pequeno aumento populacional a partir do ano de 2007, ano em que se iniciaram as obras para a construção do Porto do Açú.

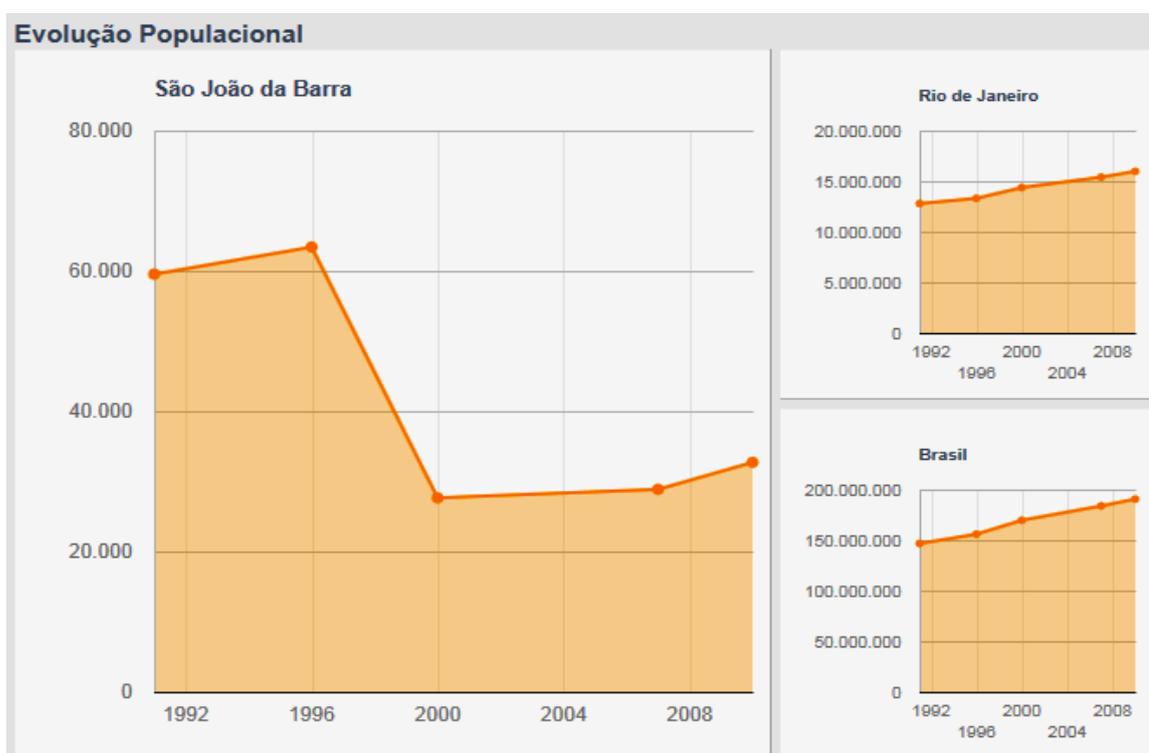


Gráfico 2 – Evolução Populacional do Município de São João da Barra.

Fonte: IBGE: Censo Demográfico 1991, Contagem Populacional 1996, Censo Demográfico 2000, Contagem Populacional 2007 e Censo Demográfico 2010.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=330500&search=rio-de-janeiro|sao-joao-da-barra|infograficos:-evolucao-populacional-e-piramide-etaria>

Ano	São João da Barra	Rio de Janeiro	Brasil
1991	59.561	12.807.706	146.825.475
1996	63.437	13.323.919	156.032.944
2000	27.682	14.391.282	169.799.170
2007	28.889	15.420.375	183.987.291
2010	32.747	15.989.929	190.755.799

Tabela 2 – Evolução Populacional em São João da Barra entre 1991 e 2010.

Fonte: IBGE: Censo Demográfico 1991, Contagem Populacional 1996, Censo Demográfico 2000, Contagem Populacional 2007 e Censo Demográfico 2010.<sup>61</sup>

As cidades brasileiras têm sofrido com a dependência do transporte individual por automóvel, com a ineficiência do transporte público, com a falta de infraestrutura para pedestres e ciclistas, e com o desrespeito às pessoas com dificuldades de deslocamento, além da necessidade de deslocamentos cada vez maiores e congestionamentos. (CARVALHO, 2011). No gráfico abaixo é possível verificar a demanda pelo automóvel em níveis municipais, estaduais e nacionais:

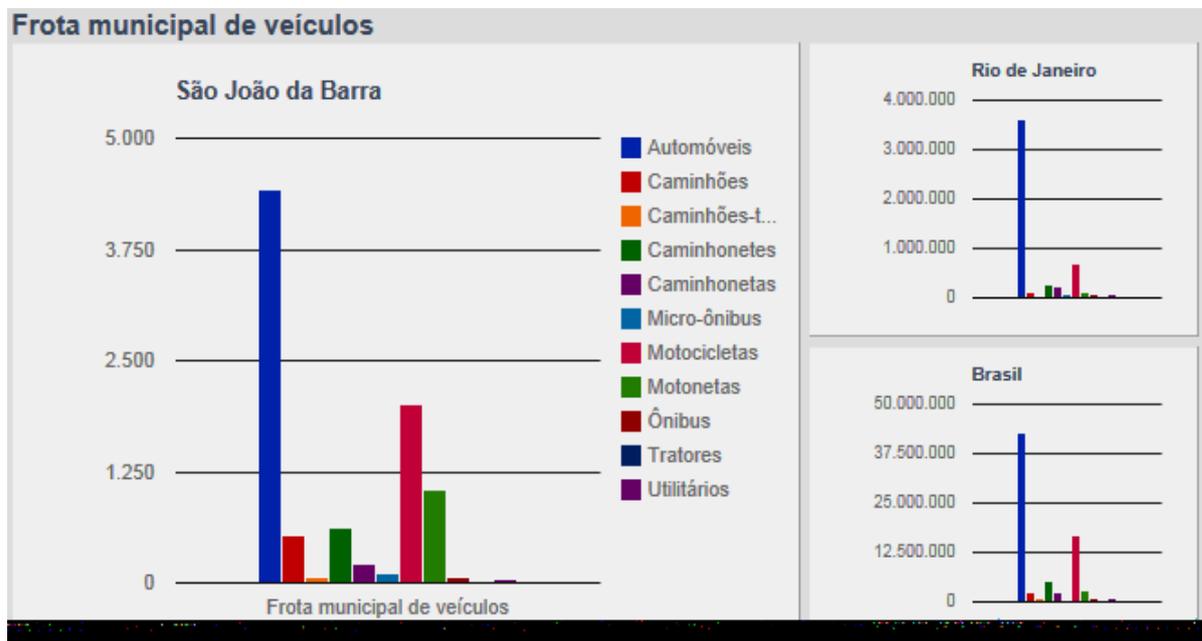


Gráfico 3 – Frota de Veículos em São João da Barra, Rio de Janeiro e Brasil.

Fonte: Ministério das Cidades, Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN - 2012<sup>62</sup>.

<sup>61</sup>Dados Disponíveis em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=330500&search=rio-de-janeiro|sao-joao-da-barra|infograficos:-evolucao-populacional-e-piramide-etaria>. De acordo com o IBGE, a estimativa para o ano de 2013 é que a população seja de 33.951 habitantes. No ano de 1995, São Francisco de Itabapoana ganhou sua autonomia mediante a Lei n.º 2379, de 18 de janeiro, desmembrando-se de São João da Barra, sendo instalado em 1º de janeiro de 1997. Tal fato explica a queda da população de 1996 para o ano 2000. Informação disponível em: <http://www.pmsfi.rj.gov.br/ctdo/index.php?id=12>.

<sup>62</sup> Dados Disponíveis em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/frota.php?lang=&codmun=330500&search=rio-de-janeiro|sao-joao-da-barra|infograficos:-frota-municipal-de-veiculos>.

Analisando apenas o município de São João da Barra, pode-se averiguar no gráfico seguinte a evolução pela demanda pelo tipo de transporte por automóvel e por caminhonete, ressaltando-se, assim, a preferência pelo tipo individual de transporte, entre o ano de 2005 e o ano de 2012:

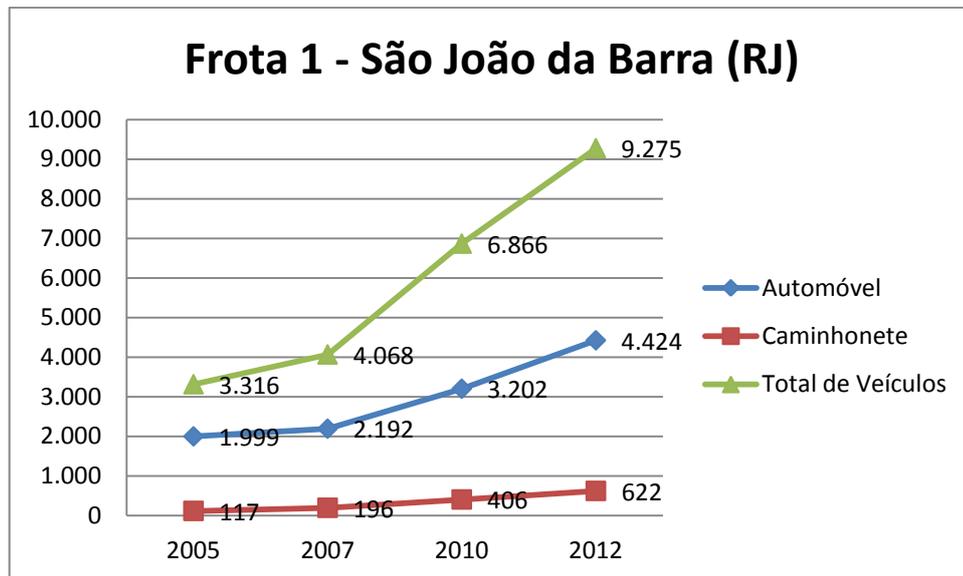


Gráfico 4 – Frota de Veículos em São João da Barra.

Fonte: IBGE – Rio de Janeiro – São João da Barra – Frota<sup>63</sup>. (Elaborado pela pesquisadora).

Em decorrência dos fatos apresentados, o planejamento das cidades deve, em suas interfaces, contribuir com programas e projetos de mobilidade que busquem o desenvolvimento urbano.

Para Carvalho (2011), o planejamento envolve o processo de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano, onde o planejador é agente de um conflito político. Uma de suas tarefas é adequar o novo panorama de adensamento à eficiente mobilidade nos deslocamentos de pessoas e bens, visto que existe uma conexão direta entre a densidade de uma dada região urbana e a quantidade de transporte dentro dessa região. Contudo, o autor pontua que mesmo um sistema eficiente de transportes pode ser arruinado se uma determinada região se desenvolve demais, tornando-se mais densa que o limite suportado por sua infraestrutura.

Nesse sentido, um plano estratégico de mobilidade urbana por transporte público passa a ser fundamental na estruturação da integração de diferentes modais de transporte, para que os deslocamentos diários sejam garantidos com a máxima eficiência possível, viabilizando a

<sup>63</sup> Dados Disponíveis em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330500&search=rio-de-janeiro|são-joão-da-barra>.

qualidade de vida dos munícipes. O Estatuto das Cidades determina que todas as cidades com mais de 500 mil habitantes elaborem um plano de transporte e trânsito (Plano Diretor de Mobilidade, de acordo com a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade) a partir da infraestrutura urbana. (CARVALHO, 2011),

A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que é uma Lei complementar à Lei do Plano Diretor, estabelece e ordena os fluxos de bens e pessoas no espaço da cidade. O Plano de Mobilidade, não obstante, surge como seu complemento na gestão da cidade, para tornar os deslocamentos diários mais eficientes. Esses fluxos (caminhos) articulam e conectam os setores da cidade. Quando os mesmos são desenhados dando preferência ao veículo individual motorizado, grande parte da população acaba sendo excluída. (CARVALHO 2011).

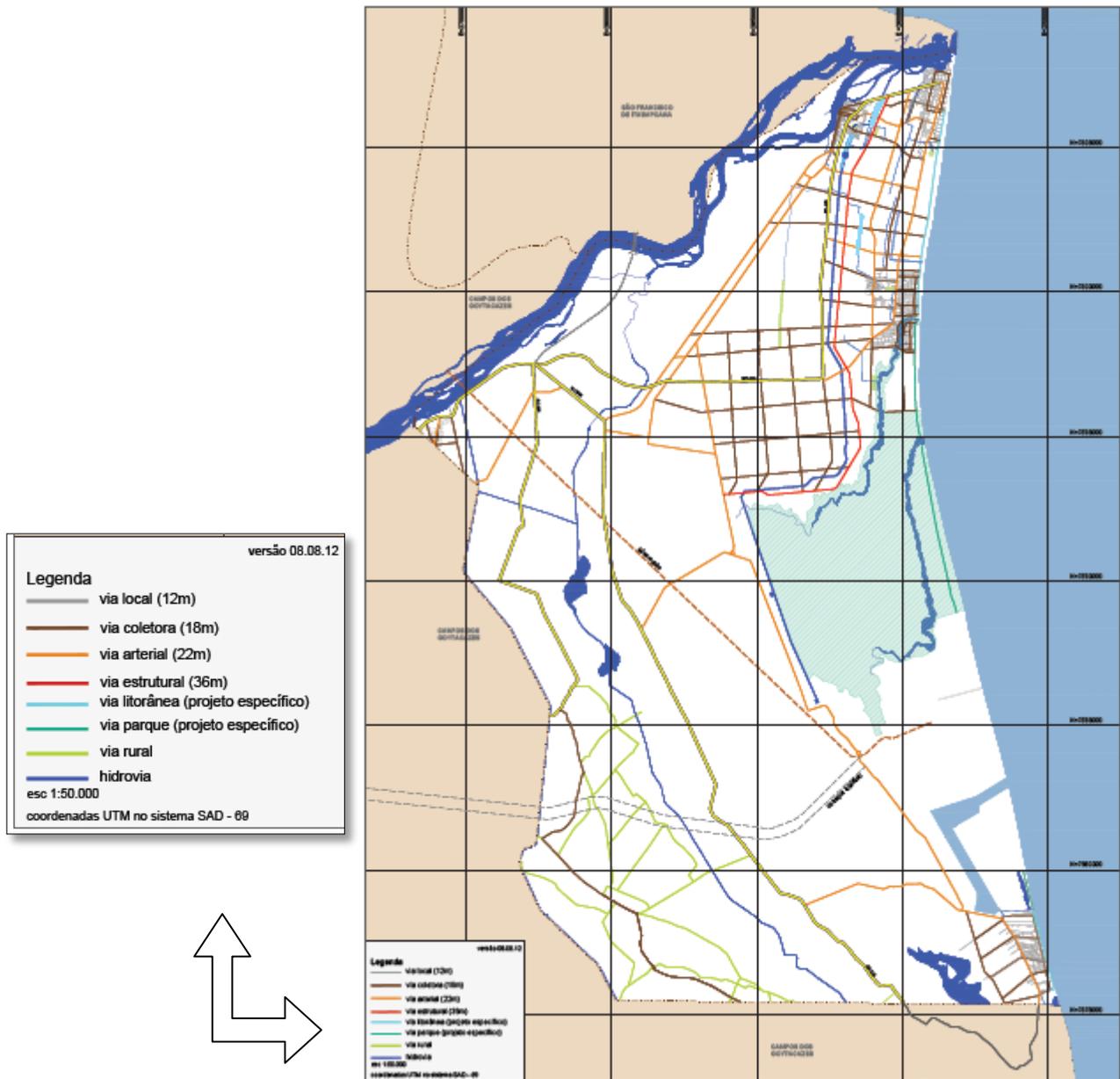
Carvalho (2011) define mobilidade urbana como a capacidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano para a realização de suas atividades cotidianas, em um tempo considerado ideal, de modo confortável e seguro. Contudo, com as questões ambientais em relevo na atualidade, a política de mobilidade passa a incorporar o conceito de sustentabilidade. Dessa forma, mobilidade urbana sustentável pode ser definida como o resultado de políticas de transporte e circulação para proporcionar o amplo e democrático acesso ao espaço urbano, dando preferência aos transportes coletivos e não motorizados de modo efetivo, socialmente inclusivo e ecologicamente sustentável.

Assim, “pensar a mobilidade urbana é, portanto, pensar sobre como se organizam os fluxos na cidade e a melhor forma de garantir o acesso das pessoas ao que a cidade oferece, de modo mais eficiente em termos socioeconômicos e de custo ambiental”. (CARVALHO, 2011, p. 15). Nesses termos, a mobilidade urbana seria um elemento indispensável para o desenvolvimento urbano, além de orientar o crescimento da cidade e a localização dos assentamentos urbanos.

No Plano Diretor de São João da Barra, (Título III - Da Política Urbana e Meio Ambiente, Capítulo IV - Da Política de Mobilidade Urbana) mobilidade urbana é a “garantia de deslocamento e acessibilidade, atendendo às distintas necessidades da população com segurança, redução de distâncias e de tempo de viagem”. (Projeto de Lei Complementar, 2011, p. 14). Entre as diretrizes da política de mobilidade urbana, as que foram consideradas mais relevantes são:

1. Elaborar o plano municipal de mobilidade urbana com vistas à segurança e fluidez do tráfego, e à promoção do transporte não-motorizado, priorizando o transporte coletivo de passageiros (regulamentado e fiscalizado), os pedestres e os ciclistas, com vistas à implantação de vias integrais, que destinem a faixa de domínio aos diversos modais;

2. Implantar ciclovias destinadas ao uso urbano, aos deslocamentos da comunidade local e ao uso turístico;
3. Promover a educação para o trânsito.

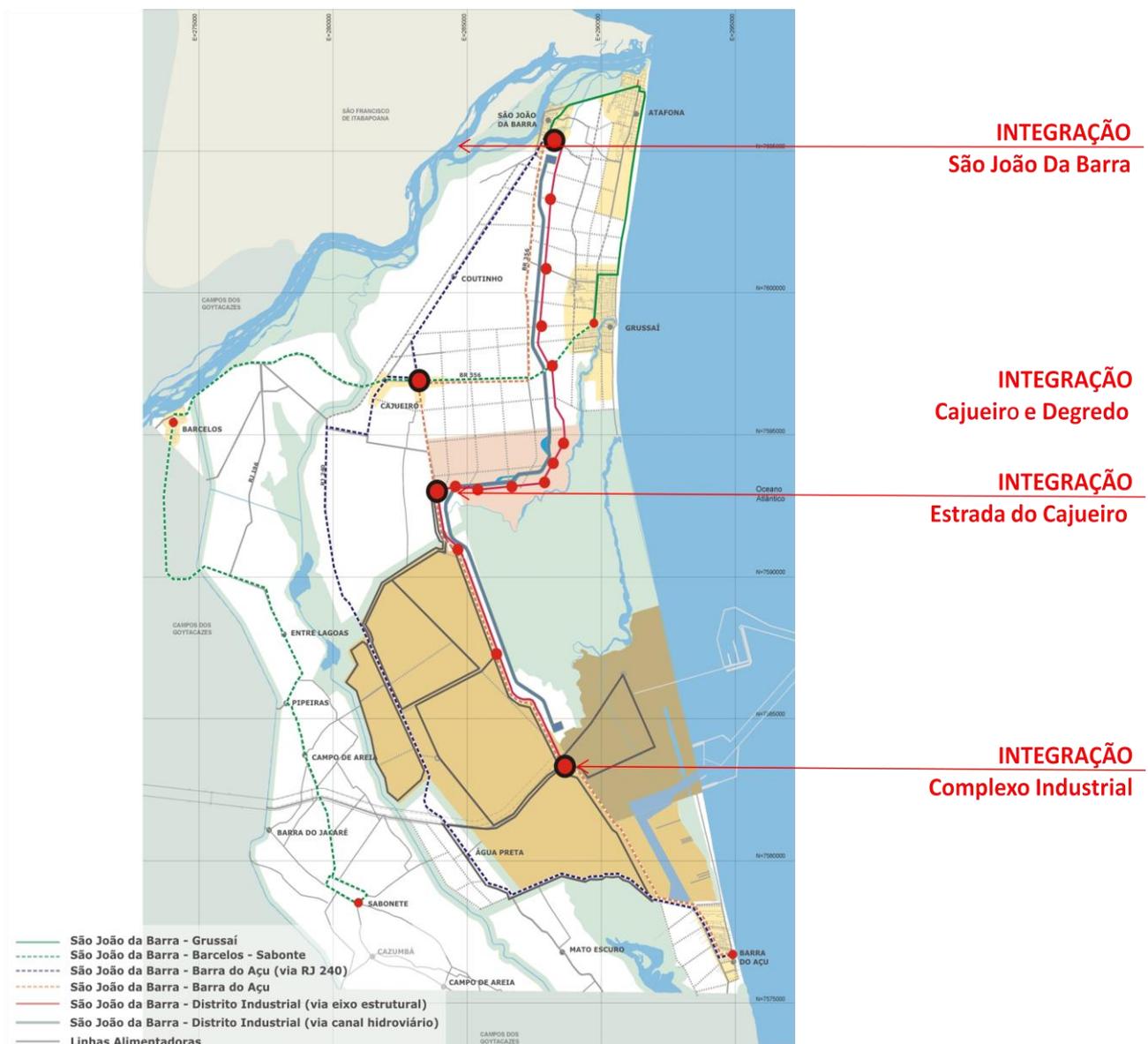


Mapa 5 – Sistema Viário de São João da Barra.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento de São João da Barra (aprimorado pela pesquisadora).

O Capítulo VII da Lei de Uso e Ocupação do Solo do município versa sobre o Sistema Viário, cujas premissas trazem uma concepção integrada uso do solo, transporte e sistema viário, priorizando o transporte público (ônibus, barcos) e o transporte público individual “sustentável” (carros elétricos, bicicletas), bem como o incentivo a modos leves de deslocamento (pedestres, bicicletas) e a integração entre seus os diversos modos.

Esse Capítulo define o traçado das vias, que pelo Sistema Viário Básico se subdividem em: Vias estruturais (36m); Vias arteriais (22m); Vias arteriais com ciclovias (26m); Vias coletoras (18m); Vias coletoras com ciclovias (22m); Vias locais (12m); e Vias especiais – vias logísticas, via litorânea, via parque e vias de pedestres. Todas essas, somadas ao Canal Hidroviário, têm o objetivo de integrar o município e garantir o direito à cidade aos seus cidadãos.



Mapa 6 – Mobilidade Urbana em São João da Barra – Integração do seu Território.  
Fonte: Audiências de Revisão do Plano Diretor, 2013 (Slide 56).



Mapa 7 – Mobilidade Urbana em São João da Barra – Ciclovias.  
Fonte: Audiências de Revisão do Plano Diretor, 2013 (Slide 57).

A necessidade de deslocamento dos cidadãos depende do modo como as atividades e funções urbanas se distribuem territorialmente, o que acaba por refletir suas contradições econômicas, políticas e sociais em seus espaços de circulação; as populações menos abastadas economicamente são as mais atingidas ao terem sua acessibilidade reduzida aos espaços da cidade.

Nos últimos anos, o aumento do uso do veículo individual tornou-se um depreciador da qualidade de vida nas cidades devido à crescente emissão de poluentes na atmosfera (contribuindo para a criação das ilhas de calor) e ao estresse diário dos congestionamentos que causam, conseqüentemente, o aumento do tempo das viagens de deslocamentos e do risco de acidentes.

Carvalho (2011) demonstra que os principais fatores da escolha pelos veículos individuais são a flexibilidade no trajeto e a possibilidade de deslocamento ponto-a-ponto. A questão é que quanto mais individual o modal de transporte, maior será a sua flexibilidade; entretanto, quanto menos individual o modal de transporte, maior a sua eficiência. Comparando-se os diferentes modais, é possível dizer que todos apresentam vantagens e desvantagens em suas diferentes dimensões, como conforto, flexibilidade, eficiência e pontualidade. Nesse ponto, um sistema que integre os transportes públicos (que se mostram mais eficientes) e os privados, ou semipúblicos (mais flexíveis), apresentam uma solução para os problemas anteriormente citados.

A política de transporte intermodal é um conjunto de medidas físico-operacionais, tarifárias e institucionais que se destinam à articulação e racionalização do uso do transporte público. Seu princípio parte do conceito de redes, que possuem como pontos de articulação os nós (em especial os terminais). (CARVALHO, 2011).

O planejamento da mobilidade urbana deve começar pela análise dos motivos de deslocamento da população, da infraestrutura urbana viária (partindo da já existente), do uso e ocupação do solo, da concentração dos polos geradores de tráfego, da origem-destino da população e da oferta de intermodalidade (considerando em especial o transporte público), combinando esses fatores às linhas de desejo de deslocamento propiciando um sistema lógico e eficiente, visto que “é a garantia da eficiência o significado de Mobilidade Urbana”. (CARVALHO, 2011, p. 30).

De acordo com Carvalho (2011), quatro fatores são determinantes para a mobilidade: a geometria urbana, a malha viária, a análise sistêmica da LUOS e qualidade do transporte público. Quando há falta de planejamento, os dois primeiros fatores acabam concentrando os deslocamentos sobre algumas vias, comprometendo nos dias atuais, a fluidez do tráfego sobre esses eixos e sua capacidade de absorver a crescente frota de veículos individuais e coletivos.

O terceiro fator é necessário, pois a LUOS especifica o fluxo diário dos deslocamentos. Os cidadãos se movimentam de casa para onde estudam, trabalham e tem o seu lazer; caso estes locais sejam distantes, geram a necessidade de transporte individual ou coletivo. Quando a malha viária não corresponde devidamente às linhas de desejo de deslocamento, o sistema compromete a eficiência da mobilidade.

O último fator não deve ser analisado levando-se em consideração apenas o conforto ou tempo de espera nos deslocamentos, mas principalmente a compatibilização das principais linhas de desejo, a capacidade da rede (em especial nos horários de maior demanda), os custos ambiental e urbano, e a intermodalidade.

Um sistema de transporte público com caráter integrado e intermodal tem sido a solução apontada por vários países pela busca da eficiência nos deslocamentos urbanos, com destaque para a integração por ciclovias espalhadas pela malha urbana.

De acordo com o Ipea (2011), a modalidade de transporte público predominante no Brasil são os ônibus, cujo sistema opera em cerca de 85% dos municípios. Nos últimos quinze anos, mais da metade dos municípios passaram a adotar também os sistemas de transporte alternativo por vans e mototáxis. Por outro lado, os trens e metrô são pouco utilizados, restringindo-se a poucas regiões metropolitanas do país, bem como o transporte hidroviário, cuja importância concentra-se nas cidades do Norte do Brasil.

Os problemas relacionados à mobilidade urbana se devem em parte à dependência do transporte rodoviário privado, cujos aumentos de custos e a ausência de políticas que priorizem o transporte coletivo integram um círculo vicioso, gerando perdas de demanda e afetando a tarifa cobrada, o que leva a mais perda de demanda. Segundo o Ipea (2011), as tarifas dos ônibus aumentaram cerca de 60% acima da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) desde 1995.

No atual cenário vivenciado pelos brasileiros, o Estado tem investido em políticas de estímulo ao uso de transporte individual que, associadas com medidas de encarecimento do transporte público coletivo, agravam esses problemas de mobilidade, como o aumento de congestionamentos, poluição e acidentes de trânsito. Mesmo que a mobilidade urbana seja de competência local, diante das externalidades geradas por políticas nacionais, faz-se necessária a implementação de programas federais que venham a suavizar os impactos negativos dessas políticas.

As políticas públicas de transporte têm investido mais recursos no apoio ao deslocamento por automóveis, tornando precárias as condições de circulação a pé, de bicicleta e até mesmo das vans e ônibus.

Linha	Nome	Percurso	Dias da Semana	Saída	Nº de Viagens	Tempo Médio de Espera
11	Centro/Praias (via Orla)	Centro – Atafona – Grussaí – Centro	Segunda a Segunda	Rodoviária	12	1h30
11	Centro/Praias (via Orla)	Centro – Atafona – Grussaí – Centro	Segunda a Segunda	Grussaí-Lagoa	12	1h30
12	Centro/Praias (via Sesc)	Centro - Grussaí - Atafona - Centro	Segunda a Segunda	Rodoviária	12	1h30
12	Centro/Praias (via Sesc)	Centro - Grussaí - Atafona - Centro	Segunda a Segunda	Atafona	12	1h30

21	Centro/Barcelos (via Praias)	Centro - Praias - Barcelos - Centro	Segunda a Sábado	Rodoviária	12	1h30
21	Centro/Barcelos (via Praias)	Centro - Praias - Barcelos - Centro	Segunda a Sábado	Barcelos	12	1h30
21	Centro/Barcelos (via Praias)	Centro - Praias - Barcelos - Centro	Domingos e Feriados	Rodoviária	8	1h30 (14h30-19h)
21	Centro/Barcelos (via Praias)	Centro - Praias - Barcelos - Centro	Domingos e Feriados	Barcelos	8	1h30 (14h30-19h)
22	Centro/Barcelos (Direto)	Centro - Barcelos - Praias - Centro	Segunda a Sábado	Rodoviária	12	1h30
22	Centro/Barcelos (Direto)	Centro - Barcelos - Praias - Centro	Segunda a Sábado	Barcelos	12	1h30
22	Centro/Barcelos (Direto)	Centro - Barcelos - Praias - Centro	Domingos e Feriados	Rodoviária	8	1h30 (15h15-19h45)
22	Centro/Barcelos (Direto)	Centro - Barcelos - Praias - Centro	Domingos e Feriados	Barcelos	8	1h30 (15h15-19h45)
41	Centro/Porto do Açu (Direto)	Centro - Porto do Açu - Centro	Segunda a Sábado	Rodoviária	1	6h00
41	Centro/Porto do Açu (Direto)	Centro - Porto do Açu - Centro	Segunda a Sábado	Porto do Açu	1	7h30
42	Centro/Porto do Açu (via Barcelos)	Centro - Barcelos - Porto do Açu - Barcelos - Centro	Segunda a Sábado	Rodoviária	1	17h15
42	Centro/Porto do Açu (via Barcelos)	Centro - Barcelos - Porto do Açu - Barcelos - Centro	Segunda a Sábado	Porto do Açu	1	18h45
51	Centro/Barra do Açu (via RJ-240)	Centro - Barra do Açu - Centro	Segunda a Sexta	Rodoviária	4	2h (11h30-19h30)
51	Centro/Barra do Açu (via RJ-240)	Centro - Barra do Açu - Centro	Sábados	Rodoviária	2	5h30 (7h30 e 13h00)
51	Centro/Barra do Açu (via RJ-240)	Centro - Barra do Açu - Centro	Domingos e Feriados	Rodoviária	2	5h30 (7h30 e 13h00)
51	Centro/Barra do Açu (via RJ-240)	Centro - Barra do Açu - Centro	Segunda a Sexta	Barra do Açu	5	3h (14h30-21h00)
51	Centro/Barra do Açu (via RJ-240)	Centro - Barra do Açu - Centro	Sábados	Barra do Açu	3	3h (9h00-14h30)
51	Centro/Barra do Açu (via RJ-240)	Centro - Barra do Açu - Centro	Domingos e Feriados	Barra do Açu	2	5h30 (9h00 e 14h30)
52	Centro/Barra do Açu (via Pipeiras)	Centro - Pipeiras - Barra do Açu - Pipeiras - Centro	Segunda a Sexta	Rodoviária	6	2h30
52	Centro/Barra do Açu (via Pipeiras)	Centro - Pipeiras - Barra do Açu - Pipeiras - Centro	Sábados	Rodoviária	2	5h (11h00 e 16h00)
52	Centro/Barra do Açu (via Pipeiras)	Centro - Pipeiras - Barra do Açu - Pipeiras - Centro	Domingos e Feriados	Rodoviária	2	5h (11h00 e 16h00)

52	Centro/Barra do Açú (via Pipeiras)	Centro - Pipeiras - Barra do Açú - Pipeiras - Centro	Segunda a Sexta	Barra do Açú	5	2h30
52	Centro/Barra do Açú (via Pipeiras)	Centro - Pipeiras - Barra do Açú - Pipeiras - Centro	Sábados	Barra do Açú	3	4h30
52	Centro/Barra do Açú (via Pipeiras)	Centro - Pipeiras - Barra do Açú - Pipeiras - Centro	Domingos e Feriados	Barra do Açú	2	5h (13h30 e 18h30)

Tabela 3 – Transporte Coletivo Municipal em São João da Barra.

Fonte: Linhas e Itinerários – Transporte Coletivo Municipal<sup>64</sup>.

Analisando a Tabela 3, nota-se que o tempo de espera entre um ônibus e o seguinte é grande (no mínimo 1h e 30m), mas, levando-se em consideração que até o ano passado (2013) essas linhas eram inexistentes, a ação da Prefeitura em criá-las foi um pequeno passo para interligar o Município e melhorar a sua mobilidade urbana.

Os ônibus para as praias centrais (Grussaí e Atafona) possuem horários que não se alteram em nenhum dia e o intervalo entre os estes é de 1h e 30m. O primeiro horário da linha 11 que sai da rodoviária é às 6h e 45m e o último é às 23h. Já o primeiro horário que sai de Grussaí é às 6h e o último às 22h e 15m. A linha 12 possui o horário inverso da linha 11, ou seja, os horários equivalentes aos ônibus que saem da rodoviária são os mesmos dos que saem de Grussaí na linha 11, e os que saem de Grussaí são os mesmos dos que saem da rodoviária.

As linhas 21 e 22 nos domingos e feriados sofrem redução no número de viagens (de 12 viagens realizadas de segunda a sábado, os moradores passam a contar com 8) e aumento do tempo de espera entre os dois últimos horários (que passa a ser de 4h e 30m – linha 21: horário de 14h30 e o seguinte às 19h00 e linha 22: horário de 15h15 e o seguinte às 19h45).

As linhas 41 e 42 são as mais deficitárias em termos de horários e viagens. As mesmas não disponibilizam ônibus aos domingos e feriados e são linhas que atendem diretamente ao Porto do Açú. A linha 41 possui apenas um horário que sai da rodoviária às 6h e outro que sai do Porto do Açú às 7h e 30m. A linha 42, cujo itinerário é via Barcelos, dispõe de um horário às 17h e 15m que sai da rodoviária e outro às 18h e 45m que sai do Porto do Açú.

As linhas 51 e 52 direcionam-se para a localidade onde se localiza o Porto (Barra do Açú), no 5º distrito de São João da Barra. Essas são as linhas com mais divisão de horários em dias e com o maior tempo de espera entre os ônibus. De segunda à sexta, o tempo de espera entre viagens dos veículos que saem da rodoviária e fazem a linha 51 é de 2h, sendo

<sup>64</sup> Disponível em: [www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br).

que o tempo entre os dois últimos horários é de 8h. Aos sábados e domingos, essa linha só realiza duas viagens e o tempo de espera entre elas é de 5h e 30m.

Os ônibus dessa linha que saem da Barra do Açu de segunda a sexta possuem intervalos médios entre as viagens de 3h, sendo que nos dois últimos esse intervalo é de 6h e 30m. Contudo, são realizadas 5 viagens e não 4 como ocorre com os ônibus que saem da rodoviária. Os sábados contam com 3 viagens, respectivamente às 6h00, 9h00 e 14h30, e os domingos com 2, às 9h00 e 14h30.

A linha 52 é via Pipeiras; de segunda a sexta realiza 6 viagens partindo da rodoviária, com intervalos de 2h e 30m. Aos sábados, domingos e feriados, apenas duas viagens são feitas às 11h e 16h, respectivamente. Em relação aos ônibus que saem da Barra do Açu, de segunda a sexta a linha efetua 5 viagens e o tempo entre elas é de 2h e 30m. Aos sábados, o número de viagens cai para 3, com intervalos de 4h e 30m. Nos domingos e feriados apenas duas viagens são feitas, às 13h e 30m e 18h e 30m.

O que pode ser verificado é que o território continua sendo interligado desigualmente. O 5º distrito conta com menos viagens e muito tempo de espera entre os ônibus, enquanto que as áreas mais valorizadas do Município, como as praias de Grussaí e Atafona, além de usufruírem de maior quantidade de viagens têm intervalos menores de tempo entre elas. Nesse sentido, a Prefeitura pouco fez para “minimizar” a preocupação que os técnicos da FENORTE tinham em 2006 em relação à carência de acesso a esse distrito e a possibilidade de que o mesmo poderia se desmembrar do território municipal.

O Porto amenizou essa situação devido à melhoria das estradas e à infraestrutura construída para atender às suas necessidades, mas a população continua sem ter igual direito à cidade. Esse fato pode ser contestado também em relação ao transporte intermunicipal realizado pela empresa CamposTur, única que realiza viagens entre São João da Barra e Campos dos Goytacazes. Até o ano de 2013, a população sãojoanense só contava com essa empresa para se locomover em termos de transporte público no Município.

Linha	Dias da semana	Nº de Viagens	Tempo Médio de Espera
Campos x Atafona	Segunda a Sexta (exceto feriados)	35	30m
Campos x Rodoviária de SJB	Segunda a Sexta (exceto feriados)	5	2h30
Rodoviária de SJB x Campos	Segunda a Sexta (exceto feriados)	38	30m
Campos x Grussaí (Lagoa)	Segunda a Sexta	26	40m
Grussaí (Lagoa) x Campos	Segunda a Sexta	33	30m
Campos X Barra do Açu (Via Degredo SJB) – Ida	Segunda a Sexta	2	10h30 e 16h45
Campos X Barra do Açu (Via Degredo SJB) – Ida	Domingo	1	16h45
Campos X Barra do Açu (Via Degredo SJB) – Volta	Segunda a Sexta	2	5h45 e 14h00
Campos X Barra do Açu (Via Degredo SJB) – Volta	Sábado e Domingo	2	7h00 e 14h00

Tabela 4 – Transporte Intermunicipal Campos x São João da Barra<sup>65</sup>.Fonte: <http://www.sjb.rj.gov.br/horario-de-onibus>

De acordo com os dados acima, o número de viagens para a Sede, 2º e 3º distritos, e vice versa (desses locais para Campos), é praticamente quintuplicado em relação ao número de viagens para a Barra do Açu. O tempo de espera entre as viagens é outro dado que chama a atenção: os horários para a Sede, 2º e 3º distritos possuem uma média de 30 m entre o tempo de espera, enquanto que para o Açu, de segunda a sexta, a empresa CamposTur realiza somente duas viagens, uma pela manhã e outra a tarde (tempo de espera equivalente à 6h e 15m).

<sup>65</sup> De acordo com as informações coletadas no *site* da Prefeitura de São João da Barra, os horários listados estariam disponíveis a partir dos dias 27 e 29 de julho de 2013.

## 5. Considerações Finais

Mediante os dados coletados e sua correspondente análise é possível afirmar que a cidade de São João da Barra tem sido planejada nos moldes do plano tecnocrático, estando, contudo, inserida no planejamento que exige das cidades flexibilidade e competitividade. O município se enquadra na definição de “cidade empresa e da exceção legal”, ou seja, ele é colocado “à venda” para o mercado (grandes empresas) e é planejado especialmente atendendo as suas necessidades, mesmo que para isso seja preciso alterar a legislação para a sua reprodução (simples ou ampliada). São João da Barra é, pois, uma empresa governada por “homens cordiais”.

O caso sãojoanense reflete como um grande empreendimento, sob os auspícios do poder público municipal, reconfigura a organização socioespacial da cidade, por meio de planos que contemplam a igualdade de acesso à cidade formalmente, mas na prática efetiva da política urbana continua gerando desigualdades no uso e ocupação do solo.

O que pôde ser verificado é que os processos de elaboração e de revisão do Plano visavam o desenvolvimento urbano, mas a sua concretização ainda está longe de ser efetivada. O Porto ocasionou algumas mudanças positivas, mas estas não podem ser consideradas como medidas que trouxeram o desenvolvimento para o município.

O Estado, aqui entendido como o poder público municipal, deixou a desejar, nos últimos sete anos (2006-2013), na promoção do aumento da justiça social e da melhoria da qualidade de vida dos são-joanenses. Municipalizar o transporte, por exemplo, subsidiando a passagem a R\$ 0,90, é um passo para aprimorar a mobilidade urbana e assim garantir, em parte, o direito de ir e vir na cidade, mas ainda falta a adoção de outras políticas e a sua efetivação para que o município realmente esteja integrado e apto a garantir o direito à cidade a todos os sãojoanenses.

A população ainda depende de alguns serviços ofertados pelo município de Campos, como a saúde, por exemplo, além de carecer de outros serviços, como saneamento básico para todo o município. Em termos de habitação, a política habitacional ainda não garante o direito à moradia aos menos abastados economicamente e todas as ZEIS destinadas à habitação ficam em áreas menos valorizadas pelo mercado imobiliário, o que corrobora para a perpetuação da segregação socioespacial em São João da Barra.

Por outro lado, o Plano de 2006, apesar das fragilidades, foi o primeiro passo para um processo de democratização e construção de propostas com a sociedade. Por mais que não tenha obtido muitos resultados, foi uma primeira tentativa, visto que nos Planos anteriores, o

uso do solo era mais rígido e não havia participação efetiva dos munícipes: os técnicos resolviam tudo. O cidadão era só um número que compunha as estatísticas. Hoje, “o foco é a participação, do cidadão decidir o que ele quer”. (Fala de um dos Entrevistados, 2013).

Cabe, portanto, à população sãojoanense engajar-se para cobrar das autoridades locais medidas que garantam o acesso à cidade em seus diferentes aspectos, e ao poder público estar atento às reais necessidades dos munícipes, investindo em políticas que contemplem a participação cidadã e em ações que aumentem a qualidade de vida promovendo a justiça social.

Uma proposta social para o município em relação ao planejamento urbano é a criação de cenários com situações intermediárias. A ideia é ir além do diagnóstico feito ao se elaborar o Plano Diretor e criar, junto ao mesmo, um prognóstico. Construir cenários é o mesmo que simular desdobramentos sem quantificar probabilidades e sem se restringir a um único desdobramento esperado. Sua construção não é uma tentativa de “prever” o futuro, mas de pensar situações que poderão ocorrer levando em consideração fenômenos que estão sendo vivenciados.

Os cenários precisam ser consistentes e realistas, porém flexíveis. Eles devem ser criados a partir de estudos que reúnam dados empíricos e conhecimentos teóricos sobre a dinâmica socioespacial do município. Os mesmos também devem atentar para situações intermediárias, ou seja, não devem simular apenas situações boas (como as possibilidades positivas que uma determinada ação pode trazer) ou ruins (os impactos negativos de uma ação), mas encontrar o meio termo entre as possibilidades que poderão surgir. (SOUZA, 2002)

Os contornos históricos assumidos pela sociedade brasileira conduziram-na a um tipo de cidadania deficiente, onde a participação cidadã é mais um número que compõe estatísticas do que o reflexo do engajamento da população na vida política do país. A promoção de audiências públicas, como as ocorridas na elaboração e na revisão do Plano, são uma tentativa de garantir que os processos se deem de forma democrática, mas falta à nossa “racionalidade” um Estado que não articule “cidades da exceção” e que atenda às necessidades de todos os seus cidadãos de forma justa.

Outro exemplo de tentativa de promoção da participação cidadã foi a realização das audiências públicas de acompanhamento e fiscalização das obras em andamento no Porto do Açu, depois do recente quadro de incerteza vivenciado pela LLX, em termos acionários, no segundo semestre de 2013. Essas audiências foram presididas pelo deputado Roberto Henriques.

No dia 25 de outubro de 2013, aconteceu uma reunião preparatória na Câmara de Dirigentes Lojistas de Campos (CDL) para a audiência pública na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), marcada para o dia 6 de dezembro do referido ano. A mesma contou com a presença de vários segmentos da sociedade civil, como representantes do setor imobiliário (Sindicato da Construção Civil) e da academia (UENF e IFF e FAETEC).

O foco era obter um posicionamento do Sr. Eike Batista, ou de alguém que o representasse, sobre a situação da empresa e os rumos que seriam tomados em relação ao Porto. O objetivo dessa reunião foi organizar um “cronograma” de assuntos que seriam tratados na Audiência Pública, para que todos os questionamentos levantados pudessem ser contemplados. Também foram feitas propostas de ações que poderiam ser adotadas para auxiliar nos problemas enfrentados.

Nessa reunião foi sugerida pela pesquisadora do presente trabalho uma proposta social, que foi acatada pelos presentes e incluída na pauta a ser seguida na audiência pública do dia 6 de dezembro. No dia da audiência na ALERJ, a pesquisadora, então, questionou sobre a construção de um corredor logístico, ressaltando a sua importância, e levou a proposta da elaboração de um Plano Diretor Regional que englobasse as cidades impactadas pelos empreendimentos existentes no Norte Fluminense.

Em pleno século XXI, o planejamento ainda enfrenta seus desafios e muitas vezes não se efetiva no ordenamento do espaço urbano das cidades. Todavia, este não deve ser um motivo para desconsiderá-lo e, concomitante à gestão, o mesmo precisa a cada dia ser aprimorado para que os municípios alcancem o tão almejado desenvolvimento, que não chegará com o crescimento da economia local, mas com a eficaz participação dos cidadãos na vida política de suas cidades e a correta ação do poder público para melhorar a qualidade de vida da população e fazer crescer a justiça social, minimizando as segregações e garantido o pleno direito à cidade.

## 6. Referências Bibliográficas

- BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social – Gênese, Estrutura e Aplicação de um Conceito. **Revista do Ministério Público – Ed. Nº 50**. Janeiro de 2003, pp.19-56. Disponível em [http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1274204714.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1274204714.pdf).
- BODART, Cristiano das Neves. Alocação Socioespacial dos Recursos Públicos por Meio do Orçamento Participativo em Serra/ES. **Plural, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**. São Paulo, v. 17.1, 2010, pp.115-144.
- CÂNDIDO, A. O Significado de Raízes do Brasil. **Raízes do Brasil – 5ª ed.** Rio de Janeiro: Olympio Editora, 1969, pp. 9-21.
- CARDOSO JR, José Celso e JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. JACCOUD, L; SILVA, F. [et al.] (ORG). Brasília: IPEA, 2005, pp.181-260.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, Rodrigo Motta de. **Elaboração de um Plano Municipal de Mobilidade por Transporte Público Urbano para Campos dos Goytacazes/RJ**. Monografia Apresentada ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – Campus Campos-Centro. Campos dos Goytacazes, Junho de 2011.
- CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade: Aspectos Políticos e Técnicos do Plano Diretor. **São Paulo em Perspectiva**, outubro/dezembro de 2001, v. 15, n. 4, pp. 130-135.
- CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana – 4ª Edição**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- CEZARIO, Raquel Chaffin. **Do Direito à Moradia ao Direito à Cidade: um estudo de caso no ‘Beco’ em Campos dos Goytacazes**. Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais - CCH/UENF. Campos dos Goytacazes, Janeiro, 2012.
- CONEN – Preliminar do Plano de Saneamento Básico de São João da Barra, RJ, 2012.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre Cidadania e Modernidade**. Rio de Janeiro: Revista Praia Vermelha. UFRJ, nº1, 1994.
- Estatuto da cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. – 3. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 80 p. – (Série legislação; n. 59).
- FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos, 2002, pp. 29-65.
- GOMES FILHO, Hélio. **A Modernidade em Ocaso sem Apogeu – um diagnóstico do século XX**. Julho de 2003.

- HARVEY, David. O Processo Social e a Forma Espacial: (2) A Redistribuição da Renda Real em um Sistema Urbano. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1980, pp.39-79.
- HAESBAERT, Rogério. Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo, pp. 6774-6792.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IPEA. A mobilidade urbana no Brasil. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil - subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Comunicados do Ipea - Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro, nº 94, maio/2011.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. Métodos Científicos – Método Indutivo e Método Comparativo. In: **Fundamentos de Metodologia Científica – 5ª Edição**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2003, pp.86-90 e p.107.
- MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, jan./dez. 1997, v. 11, n. 1-2, pp. 113-130.
- MARQUES, Eduardo Cesar e BICHIR, Renata Mirandola. Estado e Espaço Urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, vol. 16, Jun/2001, pp.9-29.
- MARSHALL, T.H. Cidadania e Classe Social. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967, pp. 57-114.
- MARX, Karl. Introdução e Prefácio. **Para a Crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982, pp. 25-54.
- \_\_\_\_\_. A Mercadoria (O Fetichismo da Mercadoria: seu Segredo). **O Capital – Crítica da Economia Política – Livro Primeiro – O Processo de Produção do Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 92-105.
- MORAES, Roberto. O Barão de São João não é mais o controlador do Porto do Açú. **Blog do Roberto Moraes**. 29 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.robertomoraes.com.br/2013/08/o-barao-de-sao-joao-nao-e-mais-o.html>.
- OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de. Estado Local como Produtor e Modelador do Espaço. **Um Estudo de Caso das Políticas Municipais de Habitação em Campos dos Goytacazes – RJ**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais - CCH/UENF. Campos dos Goytacazes, Junho, 2009.

- OLIVEIRA, Ecirio Barreto e CAVALCANTI, Paula Arcoverde. Aspectos da Trajetória do Planejamento Urbano no Brasil. **Revista Geografia**, Ed. 40, 2011, pág. 37-47.
- OUTHWAITE, Willians e BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova Legislação Urbana e os Velhos Fantasmas. **Estudos Avançados**, vol. 17, n. 47, São Paulo, Abril/2013, PP.187-196. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a11v1747.pdf>.
- Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. ECOLOGUS Engenharia Consultiva Ltda., em associação com a AGRAR Consultoria e Estudos Técnicos S/C Ltda, 2011.
- SANEAR. Aprovação do PLANSAB não traz certeza sobre futuro do saneamento - documento tem caráter muito mais intencional que diretivo. **Sanear - a Revista do Saneamento**, ano VI, nº 23, Janeiro/2014, p.3-16.
- SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento Urbano: para quê e para quem?. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 1, n.1, 2006, pp. 30-61.
- SANTOS, Milton. Da Diversificação da Natureza à Divisão Territorial do Trabalho. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, pp. 129-141.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SOUZA, Perci Coelho de. Uma crítica francesa acerca do espaço urbano. **Ser Social**, Brasília, n. 17, p. 59-112, jul./dez. 2005.
- TERRA, Denise Cunha Tavares, GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves e OLIVEIRA, Elzira Lúcia de . Rendas Petrolíferas, Investimentos públicos e aumento das desigualdades intra-urbanas. **XII Encontro Nacional da Anpur, 2007**. Belém: Anais do XII Encontro nacional da anpur, 2007.
- TOPALOV, Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? **Espaço e Debates**, vol. 11, nº 34, 1991, pp.28-38.
- VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional 14**. Rio de Janeiro, 2011. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Enanpur, 2011.
- VETTER, David Michael & MASSENA, Rosa Maria Ramalho. Quem se Apropria dos Benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infra-estrutura? – Uma Teoria da Causação Circular. **Solo urbano – Tópicos sobre o uso da terra. L. A. Machado da Silva (ORG)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981, pp. 51-77.
- VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. **Revista Perspectiva**, abril/junho de 1995, v. 9, n. 2, pp. 237-247.

## ANEXO I

### O Porto do Açu (2007-2014)

De acordo com informações coletadas no site da empresa PRUMO<sup>66</sup>, esta é uma companhia privada do setor de infraestrutura e logística responsável pelas atividades na construção do Porto do Açu. O mesmo está estrategicamente localizado na região Sudeste do país (que é responsável por aproximadamente 75% do PIB brasileiro), a aproximadamente 150 km da Baía de Campos, onde 85% do petróleo brasileiro é produzido. Possui dois terminais portuários (T1 e T2) e capacidade para movimentar cargas como petróleo, minério de ferro, carvão, grânéis sólidos e líquidos, bem como cargas gerais.



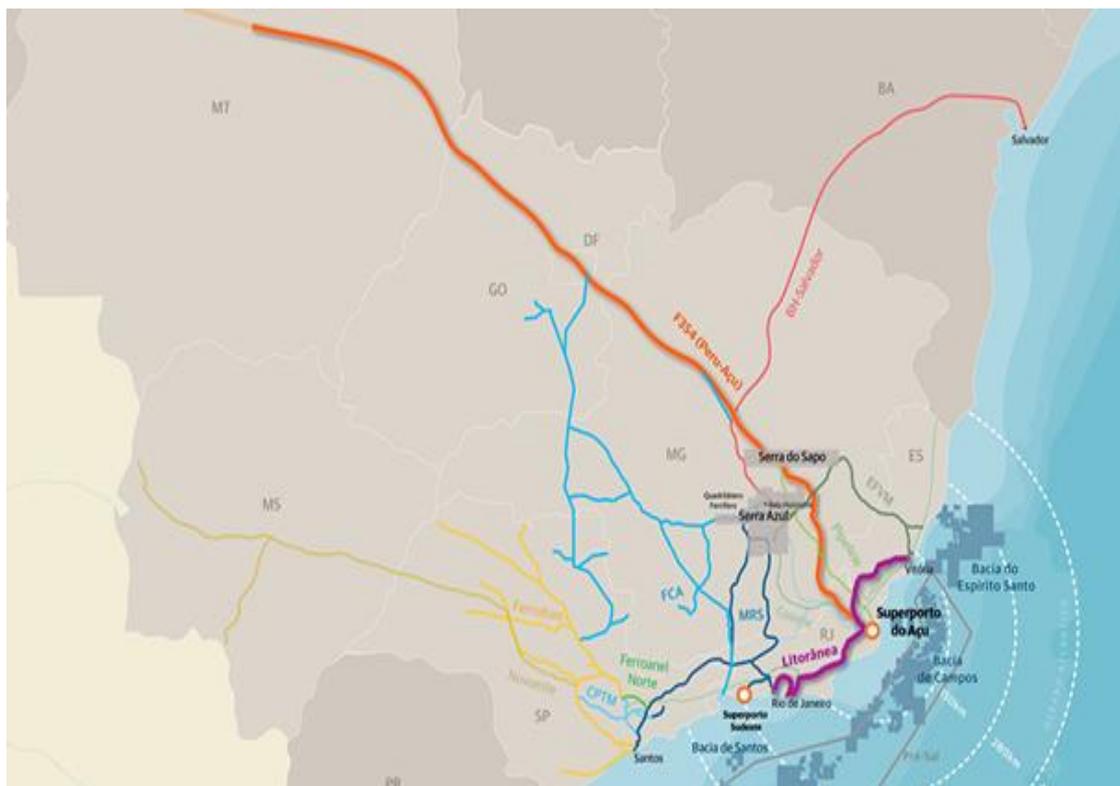
Figura 2 – O Empreendimento.

Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/superporto-do-acu/Paginas/o-empreendimento.aspx>.

<sup>66</sup> Informações disponíveis em:

<http://www.prumologistica.com.br/pt/a-empresa/Paginas/quem-somos.aspx#sthash.vtfmbcmg.dpuf>.

Para acesso ao Porto está sendo planejada a construção de um corredor logístico com 400 metros de largura e 43 km de comprimento, 4 faixas rodoviárias, 2 linhas ferroviárias e 3 linhas de transmissão (135 kv, 345 kv e 500 kv). De acordo com a PRUMO<sup>67</sup>, o Corredor Logístico será dimensionado para transportar 200 milhões de toneladas por ano, com circulação de até 100 mil veículos por dia.



Mapa 8 – Corredor Logístico.

Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/superporto-do-acu/Paginas/mapa-de-acesso-logistico.aspx#sthash.IMdA51Ss.dpuf>.

As imagens a seguir mostram a evolução das obras do Porto desde a sua instalação no ano de 2007:

<sup>67</sup> Dados disponíveis em: <http://www.prumologistica.com.br/pt/superporto-do-acu/Paginas/mapa-de-acesso-logistico.aspx>.



Figura 3 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Novembro de 2007.  
Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/galeria-multimedia/Paginas/acompanhamento-obras-todos.aspx?AnoObra=2007#sthash.proppvCA.dpuf>.



Figura 4 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Setembro de 2008.  
Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/galeria-multimedia/Paginas/acompanhamento-obras-todos.aspx?&AnoObra=2008&MesObra=09.Setembro#sthash.FWCnRkoz.dpuf>.



Figura 5 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açu em Agosto 2009.  
Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/galeria-multimedia/Paginas/acompanhamento-obras-todos.aspx?&AnoObra=2009&MesObra=08.Agosto>.



Figura 6 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açu em Agosto de 2010.  
Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/galeria-multimedia/Paginas/acompanhamento-obras-todos.aspx?&AnoObra=2010&MesObra=08.Agosto#sthash.KA89mm5B.dpuf>.



Figura 7 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Abril de 2011.  
Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/galeria-multimedia/Paginas/acompanhamento-obras-todos.aspx?&AnoObra=2011&MesObra=04.Abril>.



Figura 8 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açú em Agosto de 2012.  
Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/galeria-multimedia/Paginas/acompanhamento-obras-todos.aspx?&AnoObra=2012&MesObra=08.Agosto>.



Figura 9 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açu em Julho de 2013.  
Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/galeria-multimedia/Paginas/acompanhamento-obras-todos.aspx?&AnoObra=2013&MesObra=07.Julho>.



Figura 10 - Vista Aérea do Complexo Industrial do Superporto do Açu em Fevereiro de 2014.  
Fonte: <http://www.prumologistica.com.br/pt/galeria-multimedia/Paginas/acompanhamento-obras-todos.aspx?&AnoObra=2014&MesObra=02.Fevereiro>.

## APÊNDICE 1



Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro



**Esta entrevista semiestruturada se destina aos profissionais que participaram da elaboração do Plano Diretor de São João da Barra em 2006.**

Entrevistador(a): \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ Horário: \_\_\_\_\_

### Dados Demográficos

1 - Nome do entrevistado: \_\_\_\_\_

2 - Sexo: \_\_\_\_\_

3 - Idade: \_\_\_\_\_

4 - Profissão: \_\_\_\_\_

### Questões Centrais

5 – Em que ano o Plano Diretor (LEI Nº 050/2006) começou a ser elaborado?

6 – Quem era o Prefeito na época?

7 – Como o(a) senhor(a) descreveria a conjuntura política do município naquela época?

8 – Por quem o Plano Diretor foi elaborado (equipe técnica da Prefeitura Municipal ou empresa contratada)?

9 – Como o(a) senhor(a) se tornou participante da sua elaboração?

10 – Naquela época o(a) senhor(a) exercia a mesma ocupação que hoje e no mesmo local? Se não, onde e em que trabalhava?

11 – Em linhas gerais, como foi a elaboração desse Plano?

12 – Qual parte do Plano o(a) senhor(a) elaborou?

13 – Qual aspecto o(a) senhor(a) considera mais importante nessa parte que elaborou? Por quê?

14 – A vinda do Porto do Açú interferiu de alguma forma na elaboração desse Plano? Se sim, como?

15 – Qual a principal diferença que o(a) senhor(a) considera entre esse Plano e os anteriores?

### **O Planejamento Urbano**

16 – Para o(a) senhor(a), qual é a importância de se elaborar um Plano Diretor?

17 – O(a) senhor(a) acredita na eficiência e efetividade desse Plano? Por quê?

18 – Alguns autores (SANTOS, 2006; VAINER, 2011), ao descreverem o planejamento urbano o apontam inicialmente como um instrumento de política higienista para controle de doenças infectocontagiosas; em um segundo momento, ele foi utilizado para difundir o urbanismo tecnocrático-modernista, com a forte presença do Estado como agente planejador; posteriormente, passou por outra fase em que os movimentos sociais reivindicavam o direito à cidade também aos mais pobres. Hoje, ele reflete um planejamento competitivo e flexível, sendo orientado pelo e para o mercado. Considerando o planejamento de São João da Barra, como o(a) senhor(a) o classificaria, considerando as categorizações acima listadas?

19 – Como o(a) senhor(a) avaliaria a política habitacional no município?

20 – E a política de saneamento?

21 – Qual a sua avaliação sobre a mobilidade urbana em São João da Barra?

22 – O(a) senhor(a) considera que o Plano Diretor contempla eficientemente esses três eixos acima listados (habitação, saneamento e mobilidade)? Por quê?

23 – Que aspecto nesse Plano Diretor o(a) senhor(a) acredita ser fundamental para a garantia do direito à cidade a todos os cidadãos?

### **O Processo de Revisão do Plano Diretor**

24 – O(a) senhor(a) acompanhou o processo de revisão desse Plano, que ocorreu em Março de 2013? (Se sim, passar para a próxima; se não, pular para a questão 29).

25 – O(a) senhor(a) identificou alguma mudança que considerou importante nesse processo de revisão? Se sim, qual? Se não, pular para a questão 27.

26 – Essa mudança foi positiva ou negativa? Por quê?

27 – Existe algum aspecto que o(a) senhor(a) acredita ser importante para o planejamento do município, mas que não está presente nesse Plano Diretor?

28 – Pensando nos três eixos já listados (habitação, saneamento e mobilidade), o(a) senhor(a) observou alguma alteração que considera importante nesse processo de revisão?

### **O Porto do Açú**

29 – Qual é a sua avaliação sobre a vinda do Porto para o município de São João da Barra?

30 – O(a) senhor(a) poderia listar algumas mudanças que ocorrem no município desde a sua chegada em 2007?

31 – Qual a sua opinião sobre o novo quadro em que se encontra o processo de instalação das infraestruturas do Porto, agora que a EIG passou a ser a acionista majoritária da LLX (empresa responsável pela instalação)?

32 – O(a) senhor(a) poderia descrever um possível cenário para São João da Barra a partir da conclusão das obras do Porto?

33 – O(a) senhor(a) acredita que o município de São João da Barra estava pronto para receber o Porto? Por quê?

34 – Na relação entre o planejamento municipal e o Porto, qual aspecto o senhor considera o de maior relevância para o desenvolvimento urbano (considerando, assim, os fatores sociais, ambientais, políticos e econômicos)?

35 – O(a) senhor(a) gostaria de dizer algo que não foi perguntado?

**APÊNDICE 2**

**Audiência Pública de Revisão do Plano Diretor Municipal – 11 de março de 2013 – Espaço Cabana Show (Rua da Padaria, s/n – Açu – 5º Distrito).**



**Audiência Pública de Revisão do Plano Diretor Municipal – 12 de março de 2013 – Cine Teatro São João (Rua Gladys Teixeira, 233 – Centro).**

### APÊNDICE 3



Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro



**Esta entrevista semiestruturada se destina aos profissionais da empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados que participaram do processo de revisão do Plano Diretor de São João da Barra em 2013.**

Entrevistador(a): \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ Horário: \_\_\_\_\_

#### Dados Demográficos

1 - Nome do entrevistado: \_\_\_\_\_  
 2 - Sexo: \_\_\_\_\_ 3 - Idade: \_\_\_\_\_  
 4 - Profissão: \_\_\_\_\_

#### Questões Centrais

- 5 – O senhor poderia contar um pouco de sua trajetória na empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados? (ano que começou a trabalhar, cargo ocupado, função exercida).
- 6 – Qual é o cargo que o senhor ocupava na época em que se deu o processo de revisão do Plano Diretor de 2006?
- 7 – O senhor permanece no mesmo?
- 8 – Quando a empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados foi convidada para elaborar o processo de revisão do Plano Diretor de 2006?
- 9 – Como a empresa se tornou participante do processo de revisão?
- 10 – Quantas pessoas participaram desse processo? O senhor poderia listar os nomes e os cargos/funções de cada componente?
- 11 – Quem era o Prefeito de São João da Barra na época?
- 12 – Como o senhor descreveria a conjuntura política do município nessa época?
- 13 – Em linhas gerais, como foi esse processo de revisão?

- 14 – Qual parte do processo de revisão o senhor elaborou?
- 15 – Qual aspecto o senhor considera mais importante nessa parte que elaborou? Por quê?
- 16 – Qual a principal diferença que o senhor considera entre esse Plano e os anteriores?

### **O Planejamento Urbano**

- 17 – Para o senhor, qual é a importância em se ter um Plano Diretor para um município?
- 18 – O senhor acredita na eficiência e efetividade desse Plano de São João da Barra? Por quê?
- 19 – Alguns autores (SANTOS, 2006; VAINER, 2011), ao descreverem o planejamento urbano o apontam inicialmente como um instrumento de política higienista para controle de doenças infectocontagiosas; em um segundo momento, ele foi utilizado para difundir o urbanismo tecnocrático-modernista, com a forte presença do Estado como agente planejador; posteriormente, passou por outra fase em que os movimentos sociais reivindicavam o direito à cidade também aos mais pobres. Hoje, ele reflete um planejamento competitivo e flexível, sendo orientado pelo e para o mercado. Considerando o planejamento de São João da Barra, como o senhor o classificaria, considerando as categorizações acima listadas?
- 20 – Como o senhor avaliaria a política habitacional no município?
- 21 – E a política de saneamento?
- 22 – Qual a sua avaliação sobre a mobilidade urbana em São João da Barra?
- 23 – Como garantir a eficiência desses três eixos acima listados (habitação, saneamento e mobilidade urbana)?
- 24 – Que aspecto nesse Plano Diretor o senhor acredita ser fundamental para a garantia do direito à cidade a todos os cidadãos?

### **O Porto do Açú**

- 25 – Qual é a sua avaliação sobre a vinda do Porto para o município de São João da Barra?
- 26 – O senhor poderia listar algumas mudanças que ocorreram no município desde a sua chegada em 2007?
- 27 – Qual a sua opinião sobre o novo quadro em que se encontra o processo de instalação das infraestruturas do Porto, agora que a EIG passou a ser a acionista majoritária da PRUMO (antiga LLX, empresa responsável pela instalação)?
- 28 – O senhor poderia descrever um possível cenário para São João da Barra a partir da conclusão das obras do Porto?

29 – O senhor acredita que o município de São João da Barra estava pronto para receber o Porto? Por quê?

30 – Na relação entre o planejamento municipal e o Porto, qual aspecto o senhor considera o de maior relevância para o desenvolvimento urbano (considerando, assim, os fatores sociais, ambientais, políticos e econômicos)?

31 – O senhor gostaria de dizer algo que não foi perguntado?