

# Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

---

## GESTÃO TERRITORIAL E PLANO DIRETOR: ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE NOVA FRIBURGO / RJ

*Rafaela Rodrigues Pereira*

*Boletim Gaúcho de Geografia, 37: 163 -172, maio, 2011.*

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37373/24130>

---

Publicado por

**Associação dos Geógrafos Brasileiros**

---



**Portal de Periódicos**  
**UFRGS**

UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL

---

### Informações Adicionais

**Email:** [portoalegre@agb.org.br](mailto:portoalegre@agb.org.br)

**Políticas:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

**Submissão:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

**Diretrizes:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

---

Data de publicação - maio, 2011.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

## **GESTÃO TERRITORIAL E PLANO DIRETOR: ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE NOVA FRIBURGO / RJ**

Rafaela Rodrigues Pereira<sup>1</sup>

### **Resumo**

Há longa data o planejamento territorial urbano é foco de ações do poder público. O Estatuto das Cidades, que regulamenta os artigos da Constituição Federal que tratam da política urbana, tem sido considerado, por alguns estudiosos, um dos maiores avanços legais em termos de gestão e planejamento urbano no Brasil. Em sua seção I apresenta, como um dos instrumentos de planejamento territorial urbano, o Plano Diretor. Este, em termos legais, vem a ser uma ferramenta voltada para a gestão de áreas urbanas, apesar de seu raio de atuação, em alguns municípios, abarcar áreas urbanas e não-urbanas - áreas rurais. Nesse ponto reside o questionamento: como esta ferramenta de gestão incorpora as demandas de saneamento ambiental e os conflitos socioambientais inerentes aos territórios rurais próximos aos centros urbanos? O que se verifica nesse caso é a problemática em torno da gestão territorial de espaços múltiplos, rurais-urbanos, como é o caso do Município de Nova Friburgo - RJ, onde cinco de seus oito distritos são predominantemente territórios rurais. Dessa maneira, o presente artigo problematiza a relação estabelecida entre o município, a construção do plano diretor e o seu resultado.

Palavras-Chaves: Plano Diretor - Gestão territorial - promoção da saúde - Nova Friburgo

### **LAND MANAGEMENT AND MASTER PLAN: CRITICAL ANALYSIS OF THE PROCESS OF PREPARATION OF MASTER NOVA FRIBURGO / RJ**

### **Abstract**

Longstanding territorial urban planning is the focus of shares of the public. The Statute of the Cities, which regulates the articles of the Constitution that deal with urban policy has been considered by some scholars, one of the greatest advances in terms of legal management and urban planning in Brazil. In its section I shows, as one of the instruments of urban planning, the Master Plan. This, in legal terms, has to be a tool dedicated to the management of urban areas, although its radius of action, in some municipalities, covering urban and non-urban - rural areas. At that point lies the question: how this management tool incorporates the demands of environmental sanitation and environmental conflicts inherent in the rural areas close to urban centers? What one finds in this case is the issue around the territorial management of multiple spaces, rural-urban, as is the case of the municipality of Nova Friburgo - RJ, where five of its eight districts are predominantly rural areas. Thus, this article discusses the relationship established between the municipality, the construction of the master plan and its outcome.

Keywords: Master Plan - territorial management - health promotion - Nova Friburgo

### **INTRODUÇÃO**

O presente artigo é resultado da dissertação intitulada: O Plano Diretor como Instrumento para a Promoção da Saúde? Um Estudo de Caso em Nova Friburgo, RJ; apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, com vistas à obtenção do título de Mestre em Ciências na área de Saúde Pública e Meio Ambiente.

O mencionado trabalho de pesquisou apresentou um caráter exploratório, onde a preocupação centrou em proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito. Para tanto, enquanto procedimentos técnicos, a metodologia empregada envolveu pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso, realizado no sétimo distrito do município - São Pedro da Serra.

### **PLANO DIRETOR: BASES LEGAIS**

O Plano Diretor é previsto na constituição brasileira de 1988, estando presente em seu Título VII, capítulo II - Da política Urbana - no artigo 182, parágrafo primeiro, onde diz: "O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana".

<sup>1</sup> Assistente de Pesquisa LabClties / ICICT - Fiocruz

No mesmo artigo, parágrafo segundo, o Plano Diretor é indicado como o documento que guarda os preceitos de ordenação territorial necessários ao pleno cumprimento da função social da propriedade urbana. (BRASIL, 1988).

Quando é previsto na constituição brasileira, o Plano Diretor, enquanto instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana, não tem sua obrigatoriedade conferida a todos os municípios. Somente no ano de 2001, com a promulgação da lei nº. 10.257, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, o Plano Diretor tem sua obrigatoriedade estendida para os demais municípios<sup>2</sup>. (BRASIL, 1988).

Na mencionada Lei, denominada Estatuto da Cidade, o Plano Diretor ganha um capítulo para si, o Capítulo III, intitulado, “Do Plano Diretor”. Neste, em seu artigo 39, é reiterada a concepção de Plano Diretor enquanto documento que guarda os preceitos de ordenação territorial necessários ao pleno cumprimento da função social da propriedade urbana.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001).

Não obstante, o artigo 40, contido no mesmo capítulo, consagra o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Em seu parágrafo primeiro, este artigo afirma que, enquanto parte integrante do processo de planejamento municipal, o Plano Diretor, ou melhor, as diretrizes e prioridades nele contidas, devem ser contempladas no plano plurianual<sup>3</sup> das diretrizes orçamentárias e no orçamento anual dos municípios. Já é possível perceber as diferenças de significação do papel do Plano Diretor neste momento em relação à sua definição na constituição de 1988, na qual este instrumento era mencionado, mas seus mecanismos tácitos não se faziam claros.

Ainda de acordo com o Capítulo III do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deverá englobar todo território do município e ter a lei que o instituiu revista, pelo menos, a cada dez anos. Contudo, o Plano Diretor não possui uma duração pré-fixada, ele pode vigorar independente das mudanças da administração municipal. Para tanto, cabe à população, de maneira organizada, acompanhar os resultados e reivindicar, quando necessário for, que os ajustes sejam feitos. Pode-se perceber que a exequibilidade e eficácia do Plano Diretor estão diretamente relacionadas com a democracia, ao mesmo tempo em que o próprio plano, em si, funciona como um estímulo para a democracia. (BRASIL, 2001).

Para seu caráter participativo, durante seu processo de elaboração, fiscalização e implementação, os poderes Legislativo e Executivo deverão assegurar tanto a realização de audiências públicas e debates, como a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade nestes eventos. Para tanto, pressupõe-se a divulgação dos documentos e informações produzidos a partir destes fóruns de debates, bem como garantir o acesso de qualquer interessado a estes.

Como já mencionado, a obrigatoriedade do Plano Diretor no Estatuto da Cidade, é estendida para cidades com mais de vinte mil habitantes, como ocorrera na constituição de 1988. Dessa maneira, como descrito no artigo 41 da lei, o Plano Diretor também é obrigatório, independentemente de sua densidade populacional, nas seguintes situações: para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; para as de propriedade privada, incluídas em área de abrangência do Plano Diretor (de acordo com o descrito no parágrafo quarto, artigo 182 da Constituição Federal); para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico e, finalmente, para as cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou

<sup>2</sup> Na constituição o Plano Diretor tem sua obrigatoriedade dirigida às cidades com mais de vinte mil habitantes, enquanto que no Estatuto das Cidades, além destas, a obrigatoriedade é estendida às cidades: (I) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (II) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; (III) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (IV) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

<sup>3</sup> Plano Plurianual - Promulgado pelo artigo 165 da Constituição Federal, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 - estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal ao longo de um período de quatro anos. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do Plano Plurianual para o período vigente. Para saber mais, ler Art. 165 da Constituição Federal, 1988.

atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Neste último caso, os recursos técnicos e financeiros disponibilizados para a elaboração do Plano Diretor, contemplarão os gastos e recursos a serem empregados em medidas de compensação adotadas. (BRASIL, 2001).

Para municípios com mais de quinhentos mil habitantes, o Plano Diretor deve propor um plano de transporte urbano integrado ou documento que venha a versar sobre o temário, o qual deverá ser compatível com as premissas do plano. (Brasil, 2001).

O Plano Diretor deverá conter, pelo menos, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórias<sup>4</sup>, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, sistema de acompanhamento e controle. (BRASIL, 2001).

Apesar do Plano Diretor possuir uma base legal estruturada, contendo princípios a serem contemplados em sua formulação, esta não apresenta regras claras ou rígidas para sua construção. Portanto, não se trata de um documento engessado. Ao contrário: ele reflete um processo de construção que pode ser mais ou menos democrático. Ele não é um documento fechado em si. Ao contrário, ele possui um caráter dinâmico, sendo seu desenvolvimento contínuo e permanente.

De maneira geral, a proposta de política de planejamento urbano, a ser executada com o Plano Diretor, reflete a busca por uma política participativa que, dessa maneira, altere o equilíbrio de forças sociais historicamente constituídas, buscando um perfil de participação social que seja capaz de dar voz aos que mais necessitam.

## O MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

Em razão das guerras napoleônicas e conseqüente depressão econômica na Europa no início do século XIX, vieram para o Brasil colonos suíços. Inicialmente deveriam vir com famílias católicas apostólicas romanas de acordo com decreto assinado por D. João VI, em 16 de maio de 1818, no município do Rio de Janeiro (NOVA FRIBURGO, 2008).

Em 3 de maio de 1823, chegaram a Nova Friburgo 332 alemães protestantes, liderados pelo pastor Frederico Sauerbronn e tendo como organizador George Anton Schaeffer. No ano de 1831 a colônia deixa de existir oficialmente assumindo esta administração a Câmara da Vila, condição que permaneceu por 59 anos, até que 8 de janeiro de 1890, por meio do Decreto nº. 34, Nova Friburgo se tornou município.

Localizado nos domínios das bacias do Rio Grande e do Rio Macaé (alto), o município tem como principais rios cortando seu território, o Santo Antônio, o Cônego e o Bengalas, que é formado pelos dois rios anteriores.

O Território do município é constituído por oito distritos: Nova Friburgo (o distrito cede), Conselheiro Paulino, Muri, Riograndina, Campo do Coelho, Amparo, Lumiar e São Pedro da Serra. Os três primeiros são distritos urbanos e os cinco últimos rurais.

Atualmente, o município de Nova Friburgo, de acordo com dados disponíveis na página eletrônica de sua prefeitura, conta com uma população de 173.321 mil habitantes, sendo 151.820 mil residentes em área urbana e 21.501 mil em área rural. (NOVA FRIBURGO, 2008).

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2001), o município de Nova Friburgo apresenta uma população de 177.376, distribuída por uma área de 932,64 km<sup>2</sup>, localizada na mesorregião Centro Fluminense, a 97,9 km da capital do estado.

A maior parte do PIB do município deriva-se do setor dos serviços, seguido pela indústria e a agricultura. Não obstante, o setor primário continua tendo considerável importância. A composição de sua economia apresenta, como principais atividades, a indústria têxtil, com destaque para o setor de moda íntima, a olivicultura, o turismo e, hoje em menor expressividade, a metalúrgica. Dentre as atividades desenvolvidas em Nova Friburgo, destaca-se a produção de flores: é o segundo maior produtor de flores do Brasil, sendo superado apenas pelo município de Holambra, em São Paulo.

## ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE NOVA FRIBURGO

A prefeitura de Nova Friburgo, assim como os demais municípios brasileiros, teve até a data de 10 de outubro de 2006 para entregar seu Plano Diretor ao Ministério das Cidades. O mencionado prazo foi determinado pela Lei 10.257, o Estatuto da Cidade, que entrou em vigor no dia 10 de outubro de 2001, estabelecendo, portanto, prazo de cinco anos para a confecção e aprovação dos planos diretores municipais.

Dentre as ações previstas ao gestor público municipal, em caso de não entrega do Plano Diretor neste período, destaca-se: suspensão dos direitos políticos por até cinco anos; proibição de

<sup>4</sup> De acordo com o Estatuto da Cidade, serão passíveis de utilização e / ou reorientação da funcionalidade os terrenos / imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, sem que seja violada a propriedade privada, mas com o intuito de oferecer instrumentos que possibilitem o alcance da função social da propriedade e da cidade.

contratar com o poder público; perda do cargo público que esteja eventualmente sendo exercido; e também multa civil no valor de até cem vezes o que o agente público recebia na época em que atuava no cargo. A prefeitura responde com a perda do direito ao repasse de verbas federais e os vereadores podem ser objeto de processo de improbidade administrativa, podendo ser punidos até com a perda do mandato e dos direitos políticos.

Apesar de todos esses fatores, a prefeitura do Município de Nova Friburgo, somente deu início a confecção do Plano Diretor no ano de 2005, apenas um ano antes do encerramento de seu prazo de entrega<sup>5</sup>.

A ocupação do espaço do Município de Nova Friburgo guarda uma particularidade interessante, pois a concentração populacional que, de maneira geral, se dá na foz dos rios no Município ocorre na cabeceira. Sua população, com 177.376 habitantes segundo a contagem populacional de 2007, ocupa uma área incrustada em vales muito estreitos e profundos, onde se verifica a existência de uma contradição ligada à ocupação do solo nessa região.

O Município de Nova Friburgo possui uma área de 932,64 km<sup>2</sup>. Considerando a morfologia do município, de topografia acidentada, um percentual desta área não é (ou não seria) passível de ocupação. A essa realidade cabe considerar os seguintes fatores: (1) 40-45% do município é ocupado por vegetação de Mata Atlântica; (2) considerando principalmente os distritos urbanos, a ocupação dos morros fica a cargo da população de baixa renda; (3) um percentual expressivo do esgoto sanitário do município é despejado *in natura* em seus corpos hídricos. (IBGE, 2009).

No que concerne a questão do saneamento básico, cabe mencionar, também, o fato de ser comum no município a construção de poços, principalmente pela população de baixa renda. Estes, geralmente são construídos de maneira errônea, não ultrapassando 5m de profundidade. Essa realidade, associada ao fato de o esgoto não ser drenado de maneira satisfatória, é fonte de costumeiros problemas de saúde da população do município.

Concomitantemente, focando nas áreas rurais, outro fenômeno precisa ser considerado, o da exposição, tanto do homem quanto do meio, a insumos agroquímicos, tanto na de produção de alimentos, principalmente olericultura, como na de produção de flor.

No caso de distritos de interface rural-urbana, o uso indiscriminado destes produtos, juntamente com o emprego de um manejo itinerante e a expressiva presença de Mata Atlântica, engendra uma disputa pelo direito e legitimação da ocupação do solo entre as esferas de preservação ambiental, atividade agrícola e turismo.

Fica claro, portanto, não apenas nos parágrafos acima, mas ao longo deste trabalho, que a saúde ambiental do município é extremamente impactada pelo processo de ocupação do solo, tanto na área urbana como na rural. Ao longo da pesquisa não foi levantada a presença de um plano de gestão do território que tome a saúde, não como um produto do desenvolvimento, mas como pilar para este.

Dada a complexidade das questões inerentes a interrelação entre saúde e ambiente presentes no território do município de Nova Friburgo, o período de elaboração de apenas um ano e três meses, de 02 de janeiro de 2005 a 31 de maio de 2006 pode ser considerado insuficiente. Portanto acreditamos que as questões de saúde pública e meio ambiente não foram reconhecidas ou abordadas e, conseqüentemente, incorporadas ao Plano Diretor de maneira adequada.

No que tange a abordagem das questões de saúde pública e meio ambiente, observou-se a preocupação em contemplar os instrumentos teóricos e legais que tratassem dessas dimensões, em detrimento a um entendimento profundo, da manifestação e da gênese da problemática ligada à saúde ambiental.

O Plano Diretor, nesse sentido, aproximou-se mais de um documento de urbanização do que de planejamento e gestão, pois se deteve às formas e não aos conteúdos, descolando-se, em certo ponto, da própria realidade.

A equipe técnica do Plano Diretor, aquela responsável pelo trabalho de articulação e confecção do documento, contou apenas com três profissionais. Mesmo dispondo de assessoria técnica em diferentes áreas via IBAM<sup>6</sup>, não se pode deixar de considerar que somente o trabalho de três profissionais para elaboração de um documento de gestão territorial, que deveria abarcar as demandas de três distritos urbanos e cinco rurais, é reduzida. Cabe ressaltar que a carência não se expressa apenas em número de pessoas, mas, principalmente, em diversidade de áreas do conhecimento.

<sup>5</sup> Cabe salientar que esta não é uma particularidade do Município de Nova Friburgo, mas uma realidade em âmbito nacional.

<sup>6</sup> IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Contrato estabelecido entre o instituto e a Prefeitura de Nova Friburgo - PMNF/Pró-cidade foi da ordem de R\$ 201.000,00, com duração de aproximadamente um ano, compreendido entre os dias 14 de setembro de 2005 e 14 de maio de 2006.

Diante da complexidade dos fenômenos, a aplicabilidade de ações que envolvessem uma abordagem transdisciplinar, poderia representar uma importante estratégia para a construção de uma nova concepção de planejamento e gestão territorial. Isso permitiria integrar diferentes dimensões de um mesmo fenômeno, além de estabelecer novas formas de comunicação, o que poderia evitar ruídos no diálogo entre a equipe técnica de elaboração do Plano Diretor e a comunidade do município.

O pouco tempo para a configuração do documento também comprometeu a qualidade da participação da população. É inegável o esforço, empregado pela equipe do Plano Diretor, em tentar articular e dialogar com diferentes setores da sociedade. Entretanto, ao falarmos de participação, em caráter participativo, é preciso considerar as particularidades desta participação.

Para que um processo seja, em essência, participativo, é preciso que os indivíduos tenham a capacidade de debaterem as temáticas, de realmente se engajarem, discutindo as questões pertinentes ao processo, podendo dessa maneira criar uma identidade. Consecutivamente, participação também implica em continuidade. Não se trata de um momento estanque, mas de um conjunto de ações em longo prazo. Além disso, a participação também deveria envolver o resgate e inclusão dos interesses e desejos individuais e coletivos como estímulo para construção coletiva da sustentabilidade do território.

O processo de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo convidou, e abriu espaço de diálogo, à população do município, mesmo aos grupos que são geralmente alijados de processos de planejamento. Empregou um expressivo trabalho de divulgação aos eventos ao longo do processo e procurou fazer da comunidade mais um membro da equipe do plano, realizando reuniões em todos os distritos do município de Nova Friburgo.

Apesar deste esforço, a promoção da participação da população é questionável. As oficinas de mapeamento comunitário, que tinham por objetivo capacitar a população, não contemplaram o município de Nova Friburgo de maneira homogênea. Nesse sentido, como esperar que a comunidade haja como um planejador, e não como demandador, quando esta não está preparada para enxergar os fenômenos para além de seu quarteirão?

O trabalho de divulgação não foi homogêneo. O que se percebeu foi que este se manteve expressivo em todos os momentos no distrito sede e adjacências, os distritos urbanos, mas oscilantes nos demais. Alguns distritos rurais, por exemplo, não contaram com um trabalho de divulgação dos eventos ocorridos fora do mesmo, em outras localidades. Para a população destes distritos, aprofundar os conhecimentos e capacitação para o debate sobre meio ambiente e uso e ocupação do solo, respectivamente, temas de seminários realizados pela equipe do plano no distrito sede, seria de fundamental importância para sua participação nas discussões do Plano Diretor.

Nesse mesmo contexto, cabe considerar o fato de determinadas reuniões, inicialmente não programadas, serem realizadas em localidades mais afastadas. A realização destas se deveu à demanda das comunidades que não tinham condições de chegar a distritos vizinhos, para participarem das reuniões. Portanto, sem que houvesse divulgação, nem a disponibilização de meios de transporte às populações de localidades mais afastadas do centro, não se podia esperar que estas participassem efetivamente do processo de elaboração do Plano Diretor.

Dessa maneira, reiterando a concepção de participação, que implica em um processo contínuo, não é possível pensar que a elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo tenha se dado de modo efetivamente participativo.

A realização de grupos de trabalho - GT's, que abordassem os conceitos e temáticas ligados ao Plano Diretor, ao longo de todo o processo de elaboração, seria de fundamental importância para qualificar a participação da população do município. No tocante a distrito de interface rural-urbana, onde se encontra uma população ligada tanto ao setor rural como urbano, os GT's contribuiriam para uma homogeneização das informações, do conhecimento. Contudo, o número de membros reduzidos da equipe técnica do plano e o pouco tempo para a confecção deste colaborou para a não realização dos GT's.

O município de Nova Friburgo conta com populações rurais e urbanas, onde os interesses e demandas são distintos e, em casos não raros, conflituosos. A tentativa de criar um diálogo comum, apesar das especificidades, não poderia ser alcançado através de uma única apresentação sobre que era o Estatuto da Cidade, suas ferramentas e o Plano Diretor, como empregado pela metodologia aplicada. Desse mesmo modo, não se pode esperar que a partir de uma única reunião, habitantes da área rural, e mesmo da zona urbana, sejam capazes de avaliar quali-quantitativamente itens como, por exemplo, patrimônio histórico cultural.

A carência de tempo para trabalhar com as populações o papel do Plano Diretor no planejamento territorial local, permitindo que as demandas coletivas emergissem, bem como a adoção de um instrumento rígido e fechado de avaliação, como foi o questionário, levanta uma

dúvida: até que ponto as demandas apresentadas foram apontadas pela população ou induzidas a esta, mesmo que de maneira não intencional?

Nessa conjuntura, acredita-se que em alguns momentos, o que foi classificado como espaços participativos acabaram sendo, na verdade, espaços de ouvidorias, pois a população não possuía as ferramentas, ao nível do conhecimento, para o debate.

Além do pouco tempo para a elaboração do Plano Diretor, a carência de diversidade de áreas do conhecimento compondo sua equipe técnica também comprometeu um melhor entendimento do processo social e de seus atores representativos. Ao trabalhar, primordialmente, com as associações de moradores, a equipe do Plano Diretor, por vezes, não trabalhou com um grupo representativo mais efetivamente legítimo da comunidade, mas com sim com representantes legais. Ou seja, ao dialogar com instâncias formais de representação, pode ter deixado de conversar com indivíduos e lideranças de determinados segmentos, que não se fazem presente nas associações. Ainda, ocorrem casos de associações estabelecidas, mas não reconhecidas pela população como uma representante de seus interesses. Nesse caso, há lideranças locais que respondem por essa função, que são reconhecidas pela comunidade, mas que não estão organizadas na forma de associação de moradores.

Houve um esforço da equipe de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo em promover e viabilizar a participação da população, tanto dos distritos urbanos, como dos rurais. Entretanto, a maneira e as circunstâncias como esse trabalho foi conduzido, não permite analisá-lo como um processo efetivamente participativo.

Planos diretores municipais, ao circularem por campos de interesses distintos e que, até certo ponto, se chocam, representam um espaço de disputa por territórios. No caso do Município de Nova Friburgo, essa disputa reside de forma central na tentativa de influenciar as diretrizes do parcelamento do solo.

Dessa maneira, quando a população não está capacitada para a participação, em determinados momentos pode ser usada como um instrumento de legitimação, onde os agentes hegemônicos conduzem os hegemonizados a tomarem como legítimas decisões que não partiram deles. Nessa conjuntura, se não conduzido com cautela, o Plano Diretor pode ser adotado, no que concerne ao uso e ocupação do solo, como um novo mecanismo de valoração do solo urbano, contribuído para consolidação de uma noção de cidade enquanto mercadoria, e não enquanto espaço de produção e reprodução de uma vida social mais plena e saudável.

Nesse sentido, o processo de elaboração de um documento de planejamento e gestão, como o Plano Diretor, deve se perguntar para quem, como e com quem são pensadas as diretrizes a serem endossadas por esse instrumento, e de que forma se poderia engajar as pessoas que tragam as necessidades e desafios fundamentais para o planejamento territorial.

Os conflitos ambientais envolvem tanto uma disputa material quanto simbólica do meio. (ACSELRAD, 2004). No Município de Nova Friburgo, verifica-se a existência de um conflito socioambiental entre preservação ambiental e construção civil, onde o foco é a especulação imobiliária. Por sua vez, nos distritos de interface rural-urbana, esse conflito fica a cargo do confronto entre preservação ambiental e agricultura familiar, onde a base é a atividade turística.

De forma emblemática a esses conflitos, tanto a disputa pela outorga onerosa do direito de construir, no distrito sede, como a diminuição da zona urbana e o reconhecimento de áreas agrícolas, no 7º distrito do município - São Pedro da Serra - apontam para uma postura do Plano Diretor em tentar incorporar as contradições inerentes a esses conflitos ambientais.

O Plano Diretor procurou racionalizar a expansão e a ocupação urbana. Em áreas como São Pedro da Serra, onde se verifica a existência de uma significativa interface rural-urbana, a expansão urbana via atividade turística, é inevitável. Todavia, mesmo sem um significado prático, o reconhecimento e registro no documento de áreas agrícolas no perímetro da Área de Proteção Ambiental de Macaé de Cima, representa importante passo aos agricultores familiares, ameaçados, no contexto deste conflito socioambiental, de serem alijados do direito ao uso material e simbólico do território.

Contudo, esse ato tem sua expressão maior no campo simbólico, necessitando de aperfeiçoamento. Para que a atividade agrícola tenha total estabilidade de uso do solo, seria necessário um trabalho, por exemplo, de demarcação do perímetro de cada propriedade em uso, considerando a área plantada, a de pousio e a do banco de sementes, com vistas a assegurar o emprego de um manejo do tipo coivara<sup>7</sup>, sem que haja a preocupação com ações de fiscalização repressivas.

<sup>7</sup> Coivara - Nome indígena da técnica de manejo agrícola que consiste em uma espécie de consorciamento, que permite uma sucessão secundária, a reconstrução das florestas e dos ciclos de nutrientes.

Para que o Plano Diretor possa vir a se constituir como uma ferramenta de justiça socioambiental, é preciso que ele seja instrumentalizado. A aplicabilidade do plano diretor, enquanto instrumento de gestão territorial, requer compromisso e estruturação político-administrativa da prefeitura.

O Plano Diretor é um documento contemporâneo, ele anuncia políticas, guarda as diretrizes do ordenamento e da gestão urbana, requerendo a regulamentação destas. De acordo com a legislação vigente na lei orgânica do município, a norma que regerá intervenções no espaço do município é aquela mais próxima do tipo de ação. Por exemplo, no caso da realização de uma obra ou de uma construção, a norma vigente sobre este ato será o código de obras, que é da década de 1940. Caso este não abarque dimensões e/ou desdobramentos da obra, a vigência será da lei do uso do solo, que é do ano de 1988.

O Plano Diretor anuncia que o trecho ao longo da RJ 130 - Teresópolis-Friburgo, será destinado à configuração de um distrito industrial, aportando investimento fabris de médio e grande porte. Entretanto, não há na lei especificações de como se dará a ocupação, propriamente dita, da referida área. Não consta no texto final do Plano Diretor, de que maneira se dará a regulamentação do processo de configuração deste distrito. Nesse sentido, a norma a reger esse processo, será o código de obras que, sendo do ano de 1948, encontra-se obsoleto, em desacordo com a própria concepção de planejamento e gestão prevista no Plano Diretor, que é uma lei atual. (NOVA FRIBURGO, 2007).

O Plano Diretor somente irá conduzir as posturas em última instância. Em função desta conjuntura, para que sua efetividade seja alcançada, seus instrumentos necessitam ser atualizados ou mesmo criados, instrumentalizando, dessa maneira, o documento.

Nesse sentido, faz-se necessário que o município aprove novas leis, como a de uso do solo, código de obras, código ambiental, dentre outros, com o intuito de que estes instrumentos estejam nivelados ao Plano Diretor, podendo dar suporte à sua aplicabilidade. Não obstante, caso essas normas complementares ao Plano Diretor não estejam aprovadas, este documento de gestão pode vir a entrar em contradição com as demais leis, devido às diferentes concepções inerentes ao planejamento e à gestão territorial, vigentes no período de elaboração cada uma.

Em seu artigo 188, o Plano Diretor ressalta a referida necessidade, afirmando que o poder Executivo deveria enviar à Câmara Municipal, no prazo de cento e oitenta dias após a vigência da lei, projetos de lei dispondo sobre a revisão da Lei de Uso do Solo, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e a revisão do Código de Obras. Ainda, no artigo seguinte, coloca que, no mesmo prazo, deveriam ser enviados à câmara municipal de vereadores, com vistas a sua livre deliberação, os códigos municipais de meio ambiente, limpeza pública e de posturas. (NOVA FRIBURGO, 2007).

No tocante a este fato, apenas o código ambiental foi elaborado dentro do prazo estabelecido. Todavia, em função da alteração dos parâmetros da política ambiental estadual, este código ainda não foi encaminhado ao poder executivo. Quando o código foi entregue pelo conselho municipal de meio ambiente à câmara municipal de vereadores, tomava posse um novo secretário estadual de meio ambiente. Este, por sua vez, promoveu alterações na política ambiental estadual levando o código do município de Nova Friburgo a ser obsoleto, apesar de novo, uma vez que este havia sido elaborado em consonância com a política estadual. Dessa maneira, o código municipal foi retirado da câmara de vereadores para sua readaptação, sendo reenviado posteriormente.

A importância da instrumentalização do Plano Diretor reside, também, na preocupação em não permitir que esta lei se torne um documento retórico. A complexidade das questões inerentes ao planejamento urbano na atualidade, não comporta a espera por regulamentações em longo prazo, como ocorrido com o próprio Plano Diretor. Este, presente já na Constituição de 1988, somente foi regulamentado treze anos depois, no ano de 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor, em seu texto final, no tocante aos conflitos ambientais presentes na região inerentes ao uso e ocupação do solo, procura incorporar questões centrais. Contudo, para que esta lei possa intermediar estes conflitos, além da instrumentalização já discutida, é necessário que haja um trabalho de fiscalização que responda pelo cumprimento da lei e de suas ferramentas.

A omissão dos elementos acima citados compromete a incorporação e mediação dos conflitos ambientais presentes no município, tanto aquele referente à disputa por território na zona de interface rural-urbana, como na área urbana.

Considerando a morfologia do município de Nova Friburgo, boa parte de seu território é área de proteção permanente. O Rio Bengalas, que tem seu leito percorrendo toda a extensão do município, possui mais de 10m de largura. Analisando que, neste caso, a área de preservação permanente é de 30m da margem do rio, que inclinação maior que 45° e terço final de morro não



podem ser ocupados<sup>8</sup>, cerca de 70% do município é (ou deveria ser) área de preservação permanente. Ainda, levando-se em consideração uma densidade demográfica de 185,84 hab./Km<sup>2</sup>, acredita-se que boa parte dos demais 30% já esteja ocupada. (ADHB, 2001).

Para que o Plano Diretor e suas ferramentas possam, efetivamente, gerenciar esta realidade, faz-se necessário a existência de leis que primem pela congregação dos interesses, em detrimento a uma postura rigorosa, que comprometa sua aplicabilidade e favoreça os interesses de determinados grupos. No que diz respeito à ocupação do solo em área urbana, é imprescindível a implantação de programas de habitação, a fim de conduzir a ocupação deste de maneira segura e regular à população de baixa renda, ao mesmo tempo em que impede a predominância de empreendimentos imobiliários especulativos e a ocupação irregular e de risco por parte da população menos abastada.

Por sua vez, no que diz respeito ao conflito observado no espaço de interface rural-urbana, trabalhando o confronto entre a atividade agrícola e a atividade turística, é necessário um trabalho de educação ambiental, junto aos atores de ambas as atividades - turística e agrícola- com intuito de apresentar os diferentes tipos de manejo, chamando atenção para os benefícios de um manejo que priorize preceitos conservacionistas, pautados na rotação de culturas e no pousio, chamando atenção para o papel da limpeza do terreno pelo fogo nesta tipologia.

Concomitantemente, também nesta área o licenciamento e a fiscalização são fundamentais. A dinâmica capitalista, no processo de globalização, revitaliza e promove uma seletividade de determinados espaços agrários, que serão consumidos em suas características naturais pela população dos espaços urbanos, sob a promoção de um ambiente a-urbano no que diz respeito à redução dos níveis de estresse, poluição e a outras amenidades.

Com vistas tanto ao atendimento desta premissa, como da emergência de ações que se desloquem na contramão dos processos de poluição ambiental global, produzido pela lógica urbano-industrial, alguns fatores históricos se colocam como fundamentais ao entendimento do processo vigente no distrito de São Pedro da Serra.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992, a ECO-92, consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e de agenda 21, documento através do qual as diretrizes de tal desenvolvimento se dariam. Nesse âmbito, enquanto diretriz de gestão dos recursos naturais, a implementação de corredores ecológicos é tomado como ação de fundamental importância.

Os corredores ecológicos são diferentes áreas de conservação conectadas. Seu papel, de forma sucinta, seria o de promover a recuperação e preservação da Mata Atlântica e de minimizar as perdas de espécies e de variabilidade genética associadas com o isolamento das áreas protegidas. Fica claro, portanto, que sua implementação requer a criação de áreas de proteção ambiental.

Com o intuito de, gradativamente, reverter uma situação emergencial de degradação ambiental e de atender as demandas que emergiram no referido encontro mundial, o governo federal, estaduais e municipais, vêm implementando uma série de medidas jurídicas que, em casos não raros, exercem pressões sobre comunidades tradicionais, fundamentais ao pleno funcionamento do metabolismo social.

Nesse contexto há, em 1993, a homologação do decreto nº. 750<sup>9</sup> que dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração de Mata Atlântica, e dá outras providências. A partir deste, a atividade de agricultura familiar, com o emprego do manejo itinerante, praticado por comunidades agrícolas familiares, passa a ser ameaçado.

Obviamente, o decreto possui um papel importante no processo de tomada de consciência coletiva em relação à necessidade de recuperação e conservação da Mata Atlântica. Entretanto, sua prática resulta, em casos não raros, em práticas contrárias aos pressupostos de uma agricultura ecológica. Isso se dá em função, essencialmente, do fato de que sua formulação e implementação ignorou os contextos locais de produção e reprodução socioeconômica, forçando os agricultores a alterar sua sistemática de manejo.

Em São Pedro da Serra, assim como em outras localidades onde se verifica a existência de comunidades tradicionais, a partir deste decreto, o pousio<sup>10</sup> passou a ser feito em menor tempo, raramente ultrapassando três anos, a fim de evitar o impedimento, por parte dos órgãos

<sup>8</sup> LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965. Art. 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será (...) de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; (...) e nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

<sup>9</sup> Decreto federal

<sup>10</sup> Pousio: método agrícola pelo qual uma terra cultivada é deixada inativa por três ou mais anos, para permitir sua recuperação.

fiscalizadores responsáveis, do corte das árvores posteriormente, em função do tamanho do peito já atingido.

Neste distrito, toda essa conjuntura, associada à pressão do turismo, que em boa parte passou a agir como um fiscalizador complementar desta legislação ao denunciar a limpeza dos terrenos em pousio pela prática do fogo, tem propiciado aos agricultores abandonar este tipo de manejo e adotar, de forma cada vez mais intensa, as práticas do manejo convencional: o solo fica descoberto quando não é cultivado, e durante o cultivo há o uso freqüentes insumos agroquímicos.

Com isso muitos agricultores tradicionais deixaram de praticar uma agricultura mais conservacionista, que realizavam há anos, para praticar a agricultura convencional, muito mais impactante ao meio ambiente e, principalmente, à renda dos pequenos agricultores. Estas dificuldades vêm estimulando tanto o êxodo rural, como a fuga dos mais jovens e das mulheres para os empregos / subempregos oferecidos pela atividade turística. Fica claro, portanto, a vigência de um processo de fragmentação cultural.

Finalmente, dando prosseguimento para a efetiva configuração dos corredores ecológicos, a localidade de São Pedro da Serra passa então a fazer parte do território da APA de Macaé de Cima. Esta unidade de conservação, de uso sustentável, com uma área de 35.037 hectares, foi criada no ano de 2001, pelo Decreto nº 29.213.

Assim como nos processos anteriores, o processo de configuração desta unidade, no que diz respeito ao caráter social participativo, fundamental para dar voz aos mais vulneráveis e não permitir que estes fossem mais uma vez subjugados, não ocorreu.

Em distritos como o de São Pedro da Serra, observa-se o embate de duas concepções distintas de funcionalidade. Entretanto, é preciso compreender mais profundamente os pilares inerentes a este processo, entender que a adoção ou mudança da técnica de produção agrícola, representado pelo manejo do solo, influencia não apenas no processo produtivo da atividade, como também no processo de produção do espaço socialmente construído.

O Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo, em razão da complexidade das questões presentes num espaço de natureza mais rural, apresenta limitações na gestão desta área de conservação. No caso da APA de Macaé de Cima, é imprescindível a confecção de um plano de manejo. Este seria locus da intermediação mais direta dos conflitos presentes no distrito.

Não obstante, o Plano Diretor e o plano de manejo deveriam estar conectados. Os dois documentos são indispensáveis e deveriam se complementar. O plano de manejo, de maneira geral, é um documento técnico que define os critérios para o uso e a ocupação do solo com ênfase na preservação ambiental.

Outra questão que também cabe ressaltar, diz respeito à especulação imobiliária presente no distrito. Esta, ligada à valorização da região enquanto área de lazer, encontra na construção da estrada Serra Mar um novo impulso.

A Rodovia RJ-142, conhecida como Eco-Estrada Serra-Mar, liga a Costa do Sol - Região dos Lagos - à Região Serrana, conectando Cabo Frio a Nova Friburgo. A estrada, que corta o Parque Estadual dos Três Picos e a APA de Macaé de Cima, reduz em 85 quilômetros o percurso entre o município de Nova Friburgo e a BR-101, estrada de acesso à Costa do Sol e ao Norte Fluminense.

A estrada conclui o projeto Circuito Serra-Mar. Este se inicia no município do Rio de Janeiro e passa por Niterói, Costa do Sol, Região Serrana, fazendas do Vale do Paraíba, Paraty e Angra dos Reis. O projeto conta com três tipos de sinalização: rodoviária, turística e educativa. Também conta como mirantes, quiosques e estacionamento nos pontos mais visitados pelos turistas, além de ciclovias.

Através dessa integração entre municípios costeiros e serranos, emerge o questionamento a respeito da conseqüente intensificação da especulação imobiliária na região Serrana como um todo e, especificamente, no distrito de São Pedro Serra. Em razão deste, o que se observa é um jogo de interesses que tem a APA de Macaé de Cima como locus de disputas de poder.

A demarcação do perímetro pode representar a iminência da perda tanto do direito de plantar como de construir. Nesse sentido, a APA também atinge não apenas os interesses dos produtores familiares, como também os interesses dos atores ligados ao setor imobiliário-especulativo.

Nesse contexto, a fim de manterem seus interesses, empreendedores colocam-se à revelia da APA, não de maneira direta, defendendo seus objetivos, mas sim em defesa da produção agrícola familiar. Por meio de um trabalho de “marketing negativo” com relação à APA e a possível perda do direito de produzir, atores ligados ao setor imobiliário despertam inseguranças e cobranças no atores da atividade agrícola. Os produtores familiares, portanto, são tomados como uma “causa guarda-chuva” que encobrem, na verdade, os interesses do setor imobiliário, interessado no loteamento e ocupação da área por empreendimentos ligados ao setor turístico.

Todas as considerações traçadas acima, exigem um compromisso por parte dos gestores municipais em implementarem o Plano Diretor em seu sentido estrito, ou seja, enquanto uma ferramenta de gestão territorial capaz de levar o solo urbano a cumprir sua função social. Esse comprometimento, no entanto, não foi observado até o presente momento.

Após o término do processo de elaboração do Plano Diretor, a casa do pró-cidade<sup>11</sup> foi fechada. Dessa forma, não houve um retorno à sociedade friburguense, por parte da prefeitura à população de Nova Friburgo, dos resultados e desdobramentos do processo.

Com o término do contrato entre o IBAM e a prefeitura, dois dos membros da equipe técnica do Plano Diretor, que haviam sido contratados pelo instituto, teriam de deixar a equipe pois, já que foram contratados pelo IBAM, ao fim do contrato foram dispensados por esse instituto. A secretaria ainda conseguiu manter por algum tempo um destes membros, o geógrafo. A equipe, então, passou a contar com dois membros e um coordenador, o secretário do pró-cidade.

Posteriormente, houve uma tentativa de recomposição da secretaria, através de um processo de seleção de profissionais que viriam a compor a equipe do pró-cidade. Através deste, com o intuito de conduzir o processo regularização fundiária no município, apontado no Plano Diretor, foi selecionada uma advogada especialista em legislação urbana. Todavia, esta tentativa não se efetivou, visto que, quando houve a entrada da advogada a arquiteta se retirou, seguida do secretário. Diante destes fatos, a prefeitura de Nova Friburgo resolveu fechar a secretaria do pró-cidade, dificultando sobremaneira a capacidade do gestor municipal de implementar o Plano Diretor recém aprovado.

Apesar de ter sido um dos 10 vencedores do Prêmio CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local no ano de 2007, cuja premiação em dinheiro foi da importância de R\$ 25.000,00, a serem aplicados no desenvolvimento do projeto, o Plano Diretor de Nova Friburgo não foi posto em prática.

Fica claro, portanto, que a confecção do Plano Diretor do município de Nova Friburgo não compunha uma política pública de planejamento e gestão urbana, mas sim um cumprimento de uma determinação do governo federal, com vistas ao não sofrimento de sanções. Apesar de ter contado com uma equipe comprometida com o processo de elaboração, buscando fazer do plano um documento de caráter participativo e uma ferramenta de justiça social, sustentabilidade ambiental e promoção da saúde sócio-ambiental, este acabou por não alcançar tais objetivos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento territorial deve ser tomado como pilar para a estruturação de mecanismos que possibilitem a superação do atual panorama de desigualdade sócio-espacial que influencia diretamente na qualidade de vida e na saúde humana. Enquanto ferramenta de gestão territorial, a elaboração e implementação do Plano Diretor pode contribuir para a criação de espaços de construção de políticas que atendam as necessidades da população através, principalmente, de agendas articuladas que contemplem estratégias de promoção da saúde como tema transversal no delineamento de um desenvolvimento saudável e sustentável.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. "Conflitos Ambientais - a atualidade do objeto. Apresentação". p. 7-11 & "As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais". p. 13-35. In: ACSELRAD, H. (Org). Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL - ADHB. Perfil Municipal - Nova Friburgo (RJ). In: Atlas do Desenvolvimento Humano - CD-ROM. PNUD / IPEA / Fundação João Pinheiro, 2001.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. 24 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acessado em: Set / 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@. Nova Friburgo. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>\_Acessado em Jan / 2009.
- NOVA FRIBURGO (MUNICÍPIO). Cidade de Nova Friburgo. Histórico e Dados Gerais. Disponível em: <<http://www.pmnf.rj.gov.br/dadosgerais/index.php>>. Acessado em: Jul / 2008.
- NOVA FRIBURGO (MUNICÍPIO). Mensagem Anteprojeto Lei Plano Diretor. In: Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo - CD- ROM. Prefeitura Municipal de Nova Friburgo/Programa Pró-Cidade, 2007.

<sup>11</sup> Secretaria criada para a elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo, que se retirou da prefeitura para ocupar um imóvel no centro do município: "Casa do Pró-cidade".