

Fundação Oswaldo Cruz
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
Mestrado em Saúde Pública e Meio Ambiente
Gestão de Problemas Ambientais e Promoção da Saúde

**O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO DA
SAÚDE? UM ESTUDO DE CASO EM NOVA FRIBURGO, RJ.**

RAFAELA RODRIGUES PEREIRA

Orientador: Prof^o. Dr. Marcelo
Firpo de Souza Porto

Rio de Janeiro, abril de 2009

“O Plano Diretor como Instrumento para a Promoção da Saúde? um estudo de caso em Nova Friburgo, RJ”

por

Rafaela Rodrigues Pereira

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre em Ciências na área de Saúde Pública e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Firpo de Souza Porto

Rio de Janeiro, abril de 2009



Esta dissertação, intitulada

“O Plano Diretor como Instrumento para a Promoção da Saúde? um estudo de caso em Nova Friburgo, RJ”.

apresentada por

Rafaela Rodrigues Pereira

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Ana Maria Girotti Sperandio

Prof. Dr. Christovam de Castro Barcellos Neto

Prof. Dr. Marcelo Firpo de Souza Porto – Orientador

Dissertação defendida e aprovada em 03 de abril de 2009.

P436 Pereira, Rafaela Rodrigues
O Plano Diretor como Instrumento para a Promoção da
Saúde? Um estudo de caso em Nova Friburgo, RJ. / Rafaela
Rodrigues Pereira. Rio de Janeiro : s.n., 2009.
xi, 129 p., il., tab., mapas

Orientador: Porto, Marcelo Firpo de Souza Porto
Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional de
Saúde Pública Sergio Arouca

1. Planos Diretores. 2. Saúde Ambiental. 3. Promoção da
Saúde. 4. Estudos de Casos. I. Título.

CDD – 22.ed. – 613.098153

A

Minha amada mãe

V

AGRADECIMENTOS

São tantos, e tão especiais...

A Edilene e Walter, meus pais, por todos os sacrifícios e momentos de compreensão. Por tudo que são e representam em minha vida. E, principalmente, pela pessoa me ensinaram a ser.

A Marcelo Cerqueira Ramos, esposo e companheiro de todas as horas, cujo apoio foi fundamental a conclusão deste trabalho.

Ao professor Marcelo Firpo de Souza Porto, pela prestação de seu tempo.

A professora Ana Valéria Freire Alemão Bertolino, por todo apoio e atenção dispensados, não apenas neste momento de formação acadêmico, mas em todos os que precederam este.

A todos aqueles que entrevistei, pela confiança em proporcionar seus depoimentos, a doação dos seus tempos e, acima de tudo, pela franqueza.

A comunidade do Distrito de São Pedro da Serra, pela contribuição e apoio fornecidos em todos os momentos solicitados.

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? Estes, mesmo não urbanos, apresentam-se intrinsecamente inseridos na configuração da rede urbana, sofrendo múltiplas e distintas pressões do meio, da lógica urbana. De maneira emblemática, pode-se apontar o Município de Nova Friburgo – RJ, onde cinco de seus oitos distritos são predominantemente territórios rurais.

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.

A pesquisa apresenta um caráter exploratório, onde a preocupação reside 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. Através da conjunção dos dados obtidos por meio destes procedimentos, conclui-se que o Plano Diretor de Nova Friburgo não pode ser apontado como uma ferramenta de promoção da saúde e justiça socioambiental. A maneira como seu processo de configuração e implementação foi, e tem sido conduzido, não permitiu que este documento intermediasse, de fato, os conflitos presentes neste espaço.

Palavras-Chaves: Plano Diretor; saúde ambiental; promoção da saúde; Nova Friburgo.

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 this point the question is: how does this management tool incorporate the demands of environmental sanitation and social conflicts inherent in rural areas close to urban centers? These, even non-urban, are intrinsically embedded in the configuration of the urban network, under pressure from many different means, the urban logic. As example, shows the city of Nova Friburgo - RJ, where five of its eight districts are predominantly rural.

When moving between different areas of interest that are rivals to some extent, the municipal directors plans represent an area of struggle for territory. In the city of Nova Friburgo this fight lives in an attempt to influence the guidelines for the division of land.

The research presents an exploratory nature, where the concern is to provide greater familiarity with the problem, to make it explicit. Thus, while technical procedures, the methodology employed involved literature, documentary research and case study. Through a combination of data obtained through these procedures, it is concluded that the Master Plan of Nova Friburgo can not be described as a tool for health promotion and social justice. The way its setup process and implementation was, and has been conducted, did not allow this document intermediates, in fact, the conflicts in this area.

Keywords: Master Plan, environmental health, health promotion, Nova Friburgo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.	Pág. 01
2. PLANO DIRETOR.	Pág. 10
2.1. Bases legais e sua relação com a promoção da saúde.	Pág. 10
2.2. A campanha nacional "Plano Diretor participativo - cidade de todos".	Pág.16
3. MARCOS CONCEITUAIS PARA A ANÁLISE DO PLANO DIRETOR.	Pág. 19
3.1. Promoção da saúde e Determinantes Sociais.	Pág. 19
3.2. Conflito Ambiental.	Pág. 33
4. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS PARA O ESTUDO DE CASO	Pág. 40
5. O MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO E O DISTRITO DE SÃO PEDRO DA SERRA.	Pág. 47
6. ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE NOVA FRIBURGO.	Pág. 60
6.1. Estatutos da Cidade e o Plano Diretor de Nova Friburgo: convergências e divergências.	Pág. 60
6.2. A implementação do Plano Diretor de Nova Friburgo, segundo a gestão municipal.	Pág. 70
6.3. O Plano Diretor de Nova Friburgo segundo os atores locais: estudo de caso do distrito de São Pedro da Serra.	Pág. 81

6.4. Análise crítica do processo de construção do Plano Diretor.	Pág. 89
7. RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.	Pág. 104
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	Pág. 109
9. ANEXOS.	Pág. 114

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS

Figura 1: Divisão Política do Município de Nova Friburgo	Pág. 04
Figura 2: Embalagem do Kit da Campanha do Plano	Pág. 16
Figura 3: Frente e Verso de Folder disponibilizado a imprensa	Pág. 18
Figura 4: Cartaz da Campanha Nacional do Plano Diretor	Pág. 18
Figura 5: Diagrama de Determinantes Sociais de Saúde de Dahlgren e Whitehead	Pág. 23
Figura 6: Mapa de Localização do Município de Nova Friburgo	Pág. 49
Figura 7: Mapa de Localização do Distrito de São Pedro da Serra	Pág. 51
Figura 8: Mapa do Distrito de São Pedro da Serra	Pág. 52
Figura 9: Divisão das Unidades Territoriais de Planejamento – UTP	Pág. 65
Tabela 1: Tabela da população brasileira, total, rural e urbana, entre as décadas 1940 – 2000.	Pág. 3
Tabela 2 – Tabela da população do distrito de São Pedro da Serra, total, rural e urbana, nos de 1991, 1996 e 2000.	Pág. 53
Quadro 1: Quadro da Estrutura do Texto de Lei Complementar nº. 24 - Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo	Pág.61

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho se constitui em uma pesquisa acerca do Plano Diretor participativo de Nova Friburgo - RJ, enquanto ferramenta de gestão territorial e promoção da saúde coletiva, em especial envolvendo questões de saúde ambiental. O intuito deste é o de verificar como as questões de saúde pública e meio ambiente são incorporadas por esse instrumento, principalmente quando tais demandas emergem de territórios particulares, marginalizados do processo clássico de expansão urbana, como é o caso dos distritos rurais do mencionado município. Nestes distritos verifica-se a existência de pressões decorrentes das políticas de proteção ambiental e do crescimento do ecoturismo na região, que se confrontam com a base de agricultura familiar historicamente constituída na região.

Dada a sua proximidade com centros urbanos e metrópoles como o Rio de Janeiro, esses territórios rurais estão intimamente relacionados à dinâmica urbana, compondo as redes sociais, políticas e econômicas inerentes a organização territorial: Eles são fixos dos fluxos destas redes. (Milton Santos, 1996)¹. Portanto, a relação campo – cidade que se estabelece, encontra-se na base de sustentação da dinâmica urbana.

Como exemplo desse contexto campo – cidade, de forma didática, aponta-se a questão da segurança alimentar das áreas urbanas, visto que esses territórios rurais são os responsáveis pelo fornecimento de produtos hortifrutigranjeiros para os centros urbanos. Territórios rurais como os analisados neste trabalho também têm servido como base de refúgio e consumo de belezas naturais inexistentes nos espaços urbanos, o que tende a fortalecer uma visão utilitarista destes territórios por parte das populações urbanas e investidores externos. Ainda, cabe ressaltar que há toda uma estrutura sociocultural organizada por essa lógica produtiva, do trabalho agrícola familiar, que deve e precisa ser preservada, cuja existência, como já ressaltado, exerce uma função constitucional do metabolismo social dos municípios e é importante para o conjunto da sociedade. (Jonh Bellamy Foster, 1999)².

Nesses territórios rurais, a despeito do papel exercido pela atividade agrícola familiar, emerge outra questão: a qualidade dos alimentos produzidos, diante da prevalência de um tipo de cultivo que prioriza a máxima produção em um curto período de tempo. Tal manejo é exercido sob a égide do emprego de insumos agroquímicos, sem o auxílio dos

atores oficiais competentes – Pesagro¹; Emater² etc. – e diante de pressões de políticas ambientais, que ignoram as necessidades das populações locais, que regem suas vidas pela prática do trabalho agrícola familiar. Essas pressões, portanto, para além dos danos causados ao meio ambiente, também influenciam diretamente nas condições de saúde humana.

Não obstante, a apropriação corrente desses territórios e de seus atributos naturais, por uma lógica turística, acentua ainda mais a problemática acima descrita. Ao mesmo tempo, tal conjuntura desencadeia novos processos nocivos a saúde do homem e do meio. A metamorfose que se procura imprimir nesse quadro é a transformação de um perfil rural para um perfil micro-urbano, onde as belezas naturais e o “contato com verde” estão intermediados pelas comodidades urbanas. Contudo, nesta tentativa de transição não se verifica um acompanhamento da infra-estrutura básica necessária, como por exemplo, o saneamento básico – água e esgoto -, serviços de saúde etc.

Todos esses fatores contribuem para a geração de problemas de saúde ambiental complexos, que envolve a necessidade da produção de alimentos, políticas de preservação ambiental, práticas de reprodução social e formação / expansão de núcleos micro-urbanos. Assim sendo, cabe o questionamento se o Plano Diretor, ao se propor a gerir a expansão territorial urbana, não apresenta limitações para abranger os problemas de saúde-ambiental fomentados por esses conflitos entre os espaços rurais e urbanos.

O significado desta proposta vai ao encontro da necessidade de apropriação do Plano Diretor, no âmbito da gestão territorial, enquanto ferramenta de promoção da saúde. Nesse sentido, o que se tem é a incorporação das temáticas relacionadas às desigualdades socioambientais e à ecologia política no campo da saúde coletiva.

O Brasil é hoje um país essencialmente urbano (Ver tabela 1). Seu processo de urbanização ocorreu, basicamente, a partir do século XX, em especial em sua 2ª metade. (IBGE, 2007). Neste período verifica-se a emergência de um modelo político-econômico de caráter urbano-industrial e a reorientação do modelo agrário-exportador, agora pautado por uma lógica capitalista industrial. Essas mudanças, principalmente no

¹ Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro

² Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

que se refere ao crescimento das cidades, não foram capazes de modificar à realidade da existência de concentração de terra, renda e poder.

O exercício da superestrutura urbano-industrial voltado aos interesses de uma minoria, em boa parte remanescente da organização político-econômico precedente, elitiza a apropriação do solo urbano e marginaliza boa parte da população dos benefícios da estrutura urbana.

Tabela 1 – Tabela da população brasileira, total, rural e urbana, entre as décadas 1940 – 2000.

Ano	Total	Urbana	Rural
1940	41.236.315	12.880.182	28.356.133
1950	51.944.397	18.782.891	33.161.506
1960	70.070.457	31.303.034	38.767.423
1970	93.139.037	52.084.984	41.054.053
1980	119.002.706	80.436.409	38.566.297
1991	146.825.475	110.990.990	35.834.485
1996	157.070.163	123.076.831	33.993.332
2000	679.288.550	137 953 959	31 845 211

Fonte: IBGE (www.ibge.gov.br)

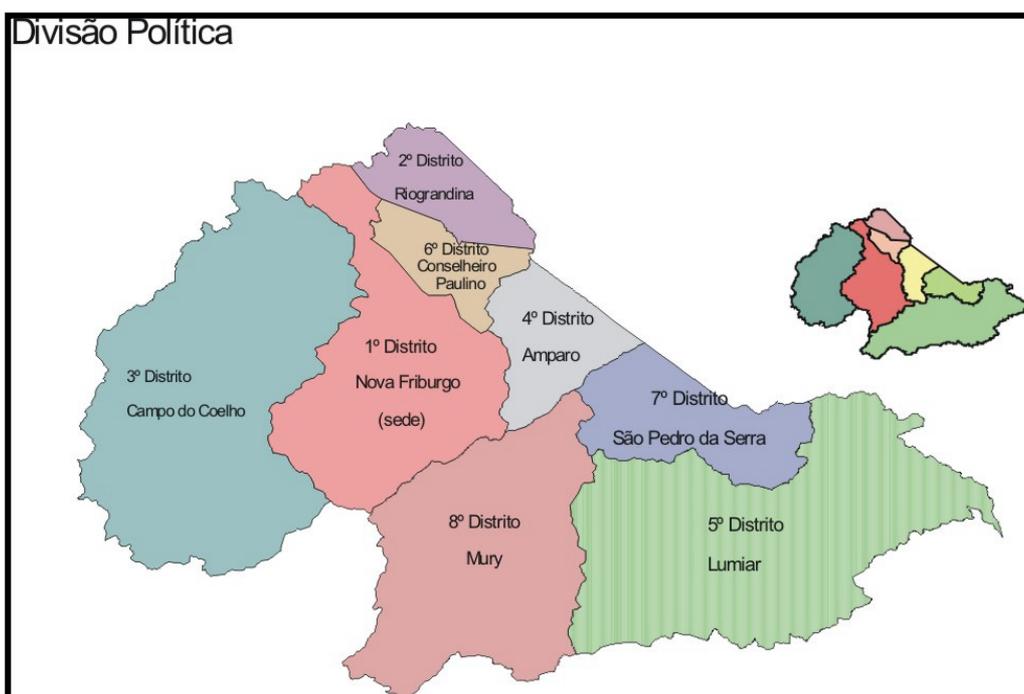
Esse modelo de concentração urbana e fundiária vem desencadeando as mais distintas formas de degradação social e ambiental, despertando a atenção e preocupação da esfera pública e das ciências, em especial as sociais e humanas. Ambas as estâncias passaram a tomar essa realidade como foco de instrumentos públicos de gestão e objeto de estudo. Nesse sentido, desde sua regulamentação no ano de 2001, o Plano Diretor apresenta-se como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, com vistas ao pleno cumprimento do papel social do solo urbano. (Brasil, 1988)³.

Como não podia ser diferente, o Plano Diretor passa a ser objeto de diferentes estudos acadêmico-científicos, em diferentes áreas do conhecimento, sob diferentes focos de

abordagem. Tal interesse se deve em parte a sua relativa novidade. Todavia, ainda se verifica uma carência de estudos que considerem as questões de saúde ambiental.

Tomando o Plano Diretor como uma ferramenta, em termos legais, voltada para a gestão de áreas urbanas, há o questionamento de como o mesmo deve incorporar questões inerentes a áreas não urbanas, mas que estão intrinsecamente inseridas na configuração da rede urbana, sendo elo de seus fluxos e fixos. De maneira exemplificativa, têm-se o caso do Município de Nova Friburgo – RJ que, dos oitos distritos que compõe seu território, seis são rurais, ou seja, possuem maior parte da população em área rural, em detrimento a urbana. (Ver figura 1).

Figura 1 – Divisão Política do Município de Nova Friburgo



Fonte: Nova Friburgo, 2007

No caso particular deste município, o que se presencia é um gradual processo de urbanização de alguns de seus distritos rurais, como o que se dá no distrito de São Pedro da Serra. Com relação a este, tal processo advém principalmente da emergência de uma funcionalidade turística conferida a ele. Nesse sentido, cabe questionar como o Plano Diretor incorpora as demandas e conflitos socioambientais e sanitários inerentes a esse processo de urbanização em territórios tão particulares.

Tratando-se especificamente do distrito mencionado, este apresenta importantes conflitos que precisam e devem ser considerados em um plano de gestão territorial. O

contato com o distrito de São Pedro da Serra se iniciou em 2001, no corpo do Grupo de Estudos Agroambientais – GEA da UERJ, cujo trabalho tratava, em linhas gerais, da pequena produção na Região Serrana Fluminense. O objetivo do mencionado trabalho foi o de identificar e explicar as formas da pequena produção na horticultura do alto vale do rio Grande e seus principais afluentes, dirigindo-se o foco da pesquisa para o último quartel do século 20. O estudo trouxe consigo preocupações que dizem respeito ao entendimento da evolução das relações de subordinação da pequena à grande produção e ao capital em suas diferentes feições. Voltou-se também para o modo pelo qual, ao longo do tempo, a prática da horticultura se manifesta na produção do espaço e de que forma a questão ambiental vincula-se a esse processo. (Grabois, 2002).

Posteriormente, no corpo do projeto de pesquisa intitulado “Agricultura e território: sustentabilidade das práticas e saberes”, vinculado ao Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola – CPDA / UFRRJ, o trabalho foi realizado diretamente no distrito de São Pedro da Serra. A presente proposta de pesquisa se desdobrou em três eixos de análise: identificar o conteúdo das disputas entre os atores sociais envolvidos na relação entre desempenho da atividade agrícola e a preservação do meio ambiente; identificar os diferentes projetos de ordenamento territorial em disputa na localidade e os mecanismos acionados na construção dos mesmos, assim como as formas concretas de apropriação do espaço que têm se desenvolvido como parte desta disputa; e avaliar o comportamento de solos submetidos a diferentes técnicas de manejo e uso.

Ambos os projetos serviram de base para a elaboração da monografia de final de curso da UERJ, no ano 2004³. Esta buscou analisar a relação existente entre a evolução da degradação da base física de produção na olericultura e as condições de subordinação do camponês ao capital, em diferentes feições.

A reflexão sobre este tema implicou em um maior interesse sobre essa realidade, na busca da compreensão de um fenômeno mais amplo, de múltiplas dimensões, cuja

³ PEREIRA, Rafaela Rodrigues. Manejo Convencional ou Agricultura Itinerante? A Dicotomia dos Problemas Socioambientais: Estudo de Caso do Distrito de São Pedro da Serra – Região Serrana Fluminense. Monografia – Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Faculdade de Formação de Professores. Departamento de Geografia, 2005.

extensão abrange necessidades de preservação ambiental e práticas de reprodução social.

Para tal desdobramento, a busca por um espaço para o desenvolvimento deste interesse de pesquisa culminou na investidura do programa em saúde pública e meio ambiente. A expectativa era que as questões acerca dessa realidade poderiam ser trabalhadas de maneira sistêmica, onde saúde e meio ambiente fossem abordadas como instâncias de um mesmo fenômeno, que se relacionam e interagem, na promoção da qualidade de vida da sociedade, e não apenas da vida humana ou do meio ambiente, tomado como um espaço natural, externo ao homem.

Dessa forma, os conflitos ambientais inerentes a estes espaços – rurais, mas que sofrem pressão de um acelerado processo de urbanização – foram analisados a partir de uma abordagem mais contextualizada, de forma a adquirir um caráter mais efetivo, que pudesse orientar o papel do setor de saúde nestes territórios, particularmente quando este envolve questões ambientais. Nessas circunstâncias, a análise de tais conflitos adquire um caráter mais complexo, entre outras razões, por envolver atores e interesses heterogêneos.

Levando-se em consideração a mencionada experiência em projetos anteriores de pesquisa neste lugar, os conflitos no distrito de São Pedro da Serra podem ser classificados em dois grupos. O primeiro se refere ao conflito travado entre a atividade agrícola e a necessidade de preservação ambiental. O segundo, por sua vez, reside no imperativo de moradias adequadas, do ponto de vista do saneamento básico, face ao crescimento do núcleo urbano. Não obstante, ambos são permeados por uma questão central, que vem a ser o confronto de funcionalidade entre a atividade turística e a atividade agrícola.

Diante da diversidade espacial acima delineada, este trabalho busca entender, de forma exploratória, de que modo o Plano Diretor promove, ou não, a participação dos grupos envolvidos nestes conflitos, em especial os grupos mais vulneráveis. Em outras palavras, de que forma o Plano Diretor pode atuar como instrumento para o processo de promoção da saúde e justiça ambiental.

Em levantamento bibliográfico realizado para este trabalho sobre a expressão “Plano Diretor”, no campo da Saúde Pública no Brasil, não foram encontrados trabalhos acadêmicos que abordassem o tema de forma integrada às questões de saúde e ambiente, nem que se propusessem a realizar uma análise do processo de formulação de planos diretores que tivessem em seu raio de atuação essa configuração municipal.

Fica claro, portanto, a necessidade da realização de estudos mais analíticos que se proponham a identificar potencialidades e fragilidades no processo de elaboração do Plano Diretor, de forma a contribuir para um planejamento municipal que abarque questões inerentes a inter – relação entre campo e cidade. Isto é ainda mais relevante diante da existência de processos de desigualdade sócio-espacial dentro dos municípios, os quais influenciam padrões de saúde humana e ambiental.

O Plano Diretor é um instrumento de gestão, de cunho democrático, ainda bastante novo no cenário nacional, mas que apresenta um significativo potencial para promover a democracia e reverter processos estruturais de exclusão se conduzido de maneira participativa. Ou seja, se promover, no âmbito das políticas públicas, a participação social, permitindo que as necessidades das comunidades, em especial as apresentadas pelas populações mais vulneráveis, sejam incorporadas. E isso inclui, em nosso caso, as demandas de saúde ambiental.

O Plano Diretor, nesse contexto, pode ser um importante instrumento de saúde ambiental e, conseqüentemente, de saúde pública, contribuindo, dessa forma, para a construção de municípios saudáveis. (Sperandio, 2006)⁴.

A elaboração e implementação desta ferramenta de gestão 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. (Sperandio, 2006).

O planejamento territorial, portanto, 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.

Tendo em vista a compreensão da complexidade que circunda a tema da gestão territorial em saúde ambiental, apresentam-se como objetivos deste estudo exploratório:

(a) Objetivo Geral

- Analisar o papel do Plano Diretor, instrumento estratégico de gestão territorial, enquanto ferramenta para a promoção da saúde e da justiça sócio-ambiental.

(b) Objetivos Específicos

- Analisar como as questões de saúde pública e meio ambiente são abordadas no Plano Diretor municipal, tendo por campo empírico a experiência realizada no município de Nova Friburgo – RJ;
- Verificar como esse instrumento de gestão territorial, incorpora, ou não, as contradições inerentes aos conflitos ambientais presentes na área em estudo;
- Analisar como esse instrumento de gestão territorial promove a participação social e comunitária, em especial dos grupos mais vulneráveis.

Assim sendo, com o intuito do pleno atendimento dos objetivos acima descritos, a presente dissertação se estrutura da seguinte forma. Em um primeiro momento apresentar-se-á em “Plano Diretor: Bases Legais e sua Relação com a Promoção da Saúde” um delineamento histórico – conceitual acerca desse instrumento de gestão territorial, centrando-se em sua definição e nos diferentes momentos históricos que resultaram em seu significado atual para o setor de saúde pública.

Em seguida apresentaremos a campanha nacional do Plano Diretor participativo, lançada pelo Ministério das Cidades, em colaboração com o Conselho das Cidades,

Para o desenvolvimento da proposta de pesquisa acima delineada, a abordagem do tema desenrolou-se sob o apoio do arcabouço teórico dos conceitos de promoção da saúde e conflitos ambientais. Desta maneira, em “Aspectos Conceituais e Metodológicos para a Análise do Plano Diretor”, estes conceitos serão apresentados de forma mais aprofundada.

A presente abordagem se dará de maneira interrelacionada a conceitos éticos, morais e políticos, voltados à defesa da promoção da saúde e da justiça ambiental. Esta perspectiva busca construir alternativas de produção de conhecimento e políticas públicas mais igualitárias e justas que articulem necessidades sociais, ambientais e sanitárias. Dito de outra forma, que levem a uma transição dos modos de produção e organização da sociedade de forma a gerar menos contradições com as necessidades das populações e dos ecossistemas.

Consecutivamente, os procedimentos metodológicos e o desenho de estudo adotado para o desenvolvimento das etapas desta pesquisa serão explicados no subitem “3.3. Metodologia”.

Na seção “O Município de Nova Friburgo e o Distrito de São Pedro da Serra”, será apresentado um breve histórico da fundação e colonização do município de Nova Friburgo, bem como do distrito de São Pedro da Serra. No que diz respeito a este último, trabalhar-se-á também a definição dos conflitos socioambientais presentes nesta área.

Finalmente, no capítulo “Análise do Plano Diretor de Nova Friburgo”, inicia-se a exposição dos resultados da pesquisa. O primeiro tópico desta seção, “Estatuto da Cidade e o Plano Direto de Nova Friburgo: Convergências e Divergências”, trará os resultados do procedimento de análise documental, onde o texto final do Plano Diretor do município de Nova Friburgo foi estudo e confrontado com o conteúdo do Capítulo III da Lei Estatuto da Cidade, documento de regulamentação do Plano Diretor.

Consecutivamente, os tópicos seguintes, “A implementação do Plano Direto de Nova Friburgo Segundo à Gestão Municipal” e “O Plano Direto de Nova Friburgo Segundo os Atores Locais: Estudo de Caso do Distrito de Serra”, irão explorar o processo de configuração deste documento de gestão territorial, segundo o ponto de vista dos diferentes atores envolvidos neste processo e que compuseram o universo de sujeitos da pesquisa. Em seguida, no tópico “Análise Crítica da Construção do Plano Diretor”, serão apresentadas as considerações referentes à análise dos resultados encontrados nos itens anteriores.

Por fim, em “Recomendações e Considerações Finais”, apresentar-se-á de forma resumida as conclusões relativas ao material acumulado e as recomendações cabíveis a este momento da pesquisa.

2. PLANO DIRETOR

O presente capítulo será apresentado através de tópicos: o primeiro trará as bases legais e conceituais do Plano Diretor, guardando a preocupação em ressaltar a sua relação com a promoção da saúde. Posteriormente, apresentar-se-á a campanha nacional “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, elaborada pelo governo federal, via Ministério das Cidades.

2.1. Bases Legais e sua Relação com a Promoção da Saúde

Na década de 1980, em paralelo aos movimentos e processos por redemocratização do país, a crítica aos modelos de política e planejamento urbano questionava a função especulativa que a terra se prestava e colocava o direito à moradia e às cidades para todos. Tal apreciação foi materializada pela emenda popular de reforma urbana que, apresentada à Constituição Federal resultou na aprovação do capítulo de política urbana. (Brasil, 1988).

Assim, o Plano Diretor é promulgado 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” (Brasil, 1988).

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 promulgado 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 municípios⁴. (Brasil, 2001)⁵.

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. 2^o desta Lei. (Brasil, 2001).

De acordo com Sperandio (2006), a função social está estreitamente vinculada à especificidade do lugar, de modo que, somente olhando a especificidade do lugar, se pode pensar sua função social.

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 plurianual⁵ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

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.

Com relação a necessidade de caráter participativo do processo de elaboração do plano, Fabrício (2003)⁶ afirma que

Para se fazer um bom Plano Diretor deve ser levado em consideração o enraizamento do homem ao lugar, sendo de fundamental importância incluir a população nos processos de planejamento e tomada de decisões. A participação da população é de fundamental importância, pois muitas vezes há a pretensão do técnico de dizer o que é bom para a sociedade, à revelia de suas reais necessidades e desejos. O Planejamento Participativo promove o fortalecimento da cidadania; a criação de instrumentos de participação institucionalizada (lideranças comunitárias, conselho, etc.). (p. 01).

Apresentando visão contígua, Braga (1995)⁷, confrontando a concepção essencialmente tecnocrática do planejamento urbano com a essencialmente política no processo de formulação do Plano Diretor, ressalta que

A técnica tem um papel fundamental no planejamento, mas não é tudo. Se um plano for muito bom tecnicamente, mas inviável politicamente, não será executado; o mesmo se dá ao inverso, as propostas de um plano podem ser muito justas politicamente, mas se não tiverem nenhuma viabilidade técnica de serem implementadas, não passam de demagogia barata. É necessário que haja equilíbrio

entre os aspectos técnicos e políticos do planejamento, lembro sempre que, em última instância, planejar é fazer política (no sentido mais forte). (p. 18).

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 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 compulsórios⁶, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, sistema de acompanhamento e controle. (Brasil, 2001).

Cardoso (2002)⁸ resume Plano Diretor como “(...) o instrumento básico da política urbana e regulador dos processos de desenvolvimento urbano, de seus programas e projetos”. (p.13). Não obstante, a elaboração do plano não garante seu efetivo funcionamento. A lei de regulamentação do Plano Diretor pode ser lida como uma base legal de caráter avançado, mas, sem um comprometimento dos atores sociais envolvidos

⁶ 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.

em sua confecção, esta base tornar-se-á inoperante ou, ainda pior, pode vir a ser usada para reforçar valores que, em teoria, deveria combater.

Sperandio (2006) define Plano Diretor como sendo

(...) um pacto socioterritorial realizado na esfera pública local, pacto que leva em consideração todas as condicionalidades, limitações técnicas e potencialidades técnicas, que são um componente fundamental dessa discussão e, portanto, devem alimentá-la. Mas nenhuma discussão técnica é absoluta, sempre são opções de custos e benefícios.

Braga (1995)⁵, ao ilustrar sobre os aspectos técnicos do Plano Diretor, afirma que este, ao ser tornado uma “(...) peça técnica, elide a participação da sociedade civil e, pior ainda, justifica, pela aparente neutralidade científica, tomadas de decisões que vão fortalecer determinadas camadas da sociedade em detrimento de outra”. (p. 19). O mesmo autor cita como exemplos emblemáticos deste mecanismo a possibilidade desse instrumento de gestão territorial promover / ratificar, através de suas normas acerca do uso e ocupação do solo, um processo de segregação espacial. Esta se dá na medida em que a população mais pobre é afastada das áreas mais valorizadas, sendo encaminhadas para ambientes marginais, tanto do ponto de vista territorial, como do acesso às infra-estruturas urbanas. (Braga, 1995).

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. Resende (2007)⁹, chamando atenção para esta postura dinâmica que o Plano Diretor traz consigo, apresenta como a concepção de formulação dos planos diretores se alterou ao longo da história.

Geralmente, os planos diretores trabalhados em período anterior aos anos 1980 e 1990 reduziam suas análises a setores de uso do solo, saneamento, sistema viário, transporte, habitação, saúde e educação (esses dois últimos, somente em termos da espacialização da rede). Atualmente, além destes, o Plano Diretor se obriga a trabalhar com novos temas e, o que é importante, de forma integrada. Os novos temas de trabalho do planejador incluem a geração de renda em

comunidades carentes e a violência, que atualmente fazem parte obrigatória do planejamento urbano. (p.07).

Carvalho (2001)¹⁰, ao tratar do tema, também apresenta dados da historicidade do plano, afirmando que na Constituição de 1988, a expectativa conferida a esse instrumento centrava-se na possibilidade de realizar a reforma urbana discutida nos anos 80, por intermédio do governo municipal. Dessa forma, segundo o autor, o plano “(...) abriu caminho para a discussão da questão fundiária e a proposição de instrumentos reguladores do solo urbano que contivessem mecanismos de separação entre o direito de propriedade e o de construir”. (p.04).

Nos anos 90 o Plano Diretor, ainda de acordo com Carvalho (2001), em certo aspecto, passou a estimular as vocações da cidade, fixando metas e alinhando a programas que, para além de um plano de uso do solo, estabeleceu-se como um plano de governo e de desenvolvimento, visão, por vezes, ainda encontrada.

Sperandio (2006) coloca, ainda, que o Plano Diretor também atua como um instrumento de discussão e construção de municípios potencialmente saudáveis, onde a existência de espaços coletivos, seja para o lazer, para manutenção da memória coletiva (patrimônio histórico, cultural, arquitetônico) e / ou para preservação ambiental, se fazem fundamentais.

Nesse sentido, Filho (*Apud* Sperandio, 2006, p. 94), afirma que

Um Plano Diretor que tenha como objetivo desenvolver um ambiente saudável para seus habitantes deverá promover ações que recuperem as relações primárias entre os cidadãos e traga o sentido de vizinhança e interação entre indivíduos e grupos. Um ambiente saudável não é feito apenas de elementos estruturais caracterizados por uma boa infra-estrutura ou assistência do Estado. Depende, também, do desenvolvimento de todo um conjunto de ações que integre o cidadão a seu espaço, fortaleça os laços de amizade e de vizinhança, crie objetivos comunitários e desperte o sentido altruísta.

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 Plano Diretor participativo, portanto, apresenta-se como a materialização de uma esfera pública que dialogue com o coletivo e que tenha como resultado, a partir daí, um planejamento urbano que inclua a todos (Sperandio, 2006).

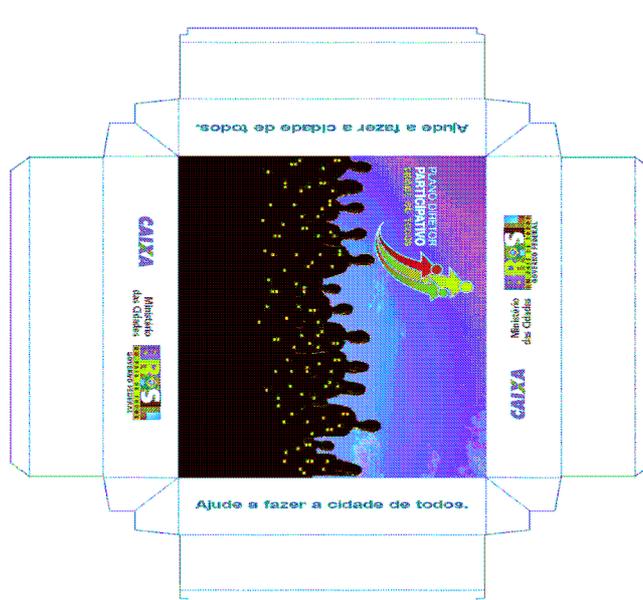
O planejamento territorial deve ser tomado como pilar para a estruturação de mecanismos que possibilitem a superação do atual panorama de desigualdade sócio-espacial que influencia diretamente na qualidade de vida e na saúde humana. Enquanto ferramenta de gestão territorial, a elaboração e implementação 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.

2.2 A Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos"

O Ministério das Cidades, com o apoio do Conselho das Cidades lançou em maio de 2005 a Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos". As diretrizes para o lançamento da campanha do plano estão inseridas na resolução nº. 15 (que cria a campanha), aprovada pelo Conselho das Cidades. Este conselho, para o pleno desenvolvimento da prática do Estatuto da Cidade aprova, além da mencionada resolução, outras duas que orientam os municípios na implementação do Estatuto da Cidade: a de nº. 25, que explicita quais municípios têm obrigatoriedade e regulamenta o processo participativo, e a de nº34 que define o conteúdo mínimo do Plano Diretor Participativo (Ministério das Cidades, 2008)¹¹.

Neste, processo, com vista a implementação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade, foram instalados núcleos estaduais da campanha do Plano Diretor. Estes núcleos contavam com o "Kit da campanha do Plano Diretor", para auxiliar no processo de capacitação dos indivíduos que trabalhariam na elaboração dos planos diretores municipais. Este kit é composto por um vídeo, uma cartilha, um jogo, dois CDs-rom e um manual do capacitador (Ministério das Cidades, 2008). (Ver figura 2).

Figura 2: Embalagem do Kit da Campanha do Plano.



Fonte: Ministério das Cidades, 2008

O vídeo das Cidades é um instrumento destinado apresentação ao público em geral, do Estatuto da Cidade. O vídeo á feito em linguagem de animação e sem pretensões de esclarecimentos técnicos.

De caráter técnico há no kit a cartilha, ou guia, do Estatuto da Cidade. Este material tem por objetivo apoiar a ação daqueles que estão diretamente envolvidos na implementação do Estatuto da Cidade, apontando respostas a dúvidas de cunho técnico. Dessa forma, contando com uma proposta interdisciplinar, aborda desde aspectos jurídicos e administrativos, a urbanísticos e financeiros dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

O “Jogo do Estatuto da Cidade” é uma brincadeira lúdica de papéis, que pode ser jogado por 4 a 10 participantes. Trata-se de um jogo de colaboração e não de uma competição. Seu objetivo é o de familiarizar os participantes com os conteúdos e instrumentos do Estatuto da Cidade, à medida que estes são desafiados a utilizá-los em situações imaginárias. Ele é ambientado em três cidades imaginárias, para as quais são colocadas situações urbanas, bastante comuns, que são complexas e que envolvem

diferentes atores sociais em conflito. O grupo de jogadores deve, em conjunto e administrando os conflitos de interesses, chegar a uma resposta, utilizando-se dos instrumentos do Estatuto.

Também como instrumento de capacitação técnica, no presente kit pode ser encontrado o CD-ROM contendo o curso a distância de tema "Planejamento Territorial, Estatuto da Cidade e Plano Diretor". Este CD-ROM traz a versão digital das “Oficinas de Multiplicadores” realizadas pelo Ministério das Cidades. O curso foca questões operacionais dos diversos aspectos do planejamento territorial e do Estatuto da Cidade, através de onze módulos temáticos, voltados aos diferentes aspectos do planejamento territorial municipal. Ele ainda pode servir de base para apresentações expositivas, de outros cursos de capacitação, pois possui slides de conteúdo bastante acessível no diversos temas.

Este CD-ROM de dados também contou com o “Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo”, um conjunto de informações de registros de soluções, ações e estratégias realizadas em processos de implementação de cada etapa de elaboração do plano, destacando recomendações, alertas e aprendizados para subsidiar outros atores sociais que estão envolvidos nesse movimento nacional. Trata-se de acúmulos de processos que traduzem como os municípios, em situações tão diversas, estão implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade.

No outro CD-ROM do kit encontrou-se vinhetas de rádio da campanha do Plano Diretor, elaboradas pelo Ministério das Cidades. Ainda, enquanto material de divulgação da campanha do plano, o Ministério das Cidades também disponibilizou cartazes e folders. (Ver figuras 3 e 4).

Figura 3 – Frente e Verso de Folder disponibilizado a imprensa



Fonte: Ministério das Cidades, 2008

Figura 4: Cartaz da Campanha Nacional do Plano Diretor



Fonte: Ministério das Cidades, 2008

3. MARCOS CONCEITUAIS PARA A ANÁLISE DO PLANO DIRETOR

De acordo com o tema acima delineado, para o desenvolvimento desta proposta optou-se por desenvolvê-lo sobre o arcabouço teórico de dois marcos conceituais considerados importantes para entendermos a relação entre território e saúde: (i) promoção da saúde e determinantes sociais; (ii) conflitos ambientais.

3.1. Promoção da saúde e Determinantes Sociais

O conceito de saúde apresenta definições divergentes, que refletem posturas distintas diante do que vem a ser o papel das ciências, diretamente ligadas a este conceito, bem como o papel do Estado. Nessa conjuntura, a temática a respeito da saúde pública incorpora tal debate, conferindo, as suas dimensões teórico-tácitas, o mesmo confronto.

Desse modo, cabe esclarecer que o conceito de saúde apreendido neste trabalho, parte de contribuições de Porto (2007)¹², para o qual

O conceito de saúde implica o entendimento dos processos e condições que propiciam aos seres humanos, em seus vários níveis de existência e organização (pessoal, familiar e comunitário) atingir objetivos, realizações ou ciclos virtuosos de vida embutidos na cultura e nos valores das sociedades e seus vários grupos sociais. A saúde possui, portanto, além das biomédicas, dimensões éticas, sociais e culturais irreduzíveis, sendo objeto de permanente negociação e eventuais conflitos dentro da sociedade, dependendo de como os valores e interesses se relacionam com as estruturas de poder e distribuição de recursos existentes. (p.82).

O conceito de saúde, como apresentado, para além de refletir a presença ou ausência de enfermidades ou boa disposição física e psíquica, ressignifica a relação homem-meio, retornando a concepção do homem como um elemento da própria natureza, e não como entidade superior que a deva dominar (a natureza) para fins de ganhos financeiros, onde o mundo natural é visto tanto como um ambiente hostil a ser “domesticado”, como fonte de matéria-prima e recursos.

Entendendo desta forma o conceito de saúde, sua promoção em contextos vulneráveis se traduz na interação das questões éticas, sociais e culturais que influenciam na distribuição dos riscos, degradação dos sistemas ambientais e na fragmentação da dignidade humana e dos valores da sociedade.

Corroborando com a reflexão de Porto (2007), Sigerist (1946 *Apud* Buss, 2003)¹³, um dos primeiros autores a utilizar o termo promoção da saúde, mencionando-a como uma das quatro tarefas centrais da medicina, afirmou que “(...) saúde se promove proporcionando condições de vida descentes, boas condições de trabalho, educação, cultura física e formas de lazer e descanso.” (Sigerist, 1946; p. 19 *Apud* Buss, 2003; p. 17).

O que se tem é um entendimento de que a saúde não se restringe nem aos fatores humanos, genéticos e biológicos, nem aos ambientais mais imediatos, mas que está intrinsecamente relacionada a determinantes sociais, econômicos, políticos e culturais, de maneira mais ampla. Buss (2000)¹⁴, de forma sintetizada, expõe essa nova concepção de saúde, afirmando que esta

(...) importa uma visão afirmativa, que a identifica com bem-estar e qualidade de vida, e não simplesmente com ausência de doença. A saúde deixa de ser algo estático, biologicamente definido, para ser compreendida como um estado dinâmico, socialmente produzido. Nesse marco, a intervenção visa não apenas diminuir o risco de doença, mas aumentar as chances de saúde e de vida, acarretando uma intervenção multi e intersetorial sobre os chamados determinantes do processo saúde-doença (...). (Buss, 2000; p. 174).

Partindo da conceituação básica de saúde, a discussão em torno do temário da promoção da saúde, ocorrerá em consonância com vertentes teóricas que o trabalham no corpo de abordagens ligadas à relevância da promoção de ambientes saudáveis / favoráveis, bem como da necessidade de interação intersetorial, no sentido expresso pela citação de Buss (2000)¹⁴. Esta mesma linha se coloca de maneira crítica diante de abordagens que, desligadas dos preceitos mencionados, levam à constituição e manutenção de estruturas de empoderamento hierarquizado, que excluem os atores sociais mais necessitados / fragilizados de ações de promoção de saúde.

A idéia de promoção da saúde é antiga e se liga à gênese, como explica Foucault (*Apud* Sperandio, 2006), do sistema capitalista. Este sistema, ao tomar o corpo como objeto da força de produção, toma, igualmente, o controle biológico, do corpo, assim como o da consciência, como ponto neural para o controle social. Nesse sentido, emprega uma saúde coletiva que pode ser apontada como precursora da concepção de promoção da saúde, onde esta ciência passa a ser, nas palavras do autor, uma estratégia biopolítica.

Ainda de acordo com esse autor, desde o Mercantilismo, ou Capitalismo Comercial, já se verifica as primeiras tentativas de normatização das práticas, da formação e da administração pública do controle e tratamento de doenças por parte da sociedade política.

Todavia, como explica Sperandio (2006), apesar desse paradigma socioeconômico ainda ser tomado, por muitos profissionais e intelectuais da área de saúde, como valor fundamental da lógica avaliativa deste setor, o conceito de promoção da saúde vem passando por constante e acelerado processo de reestruturação, que o tem conduzido a uma postura menos economicista e restritiva à dimensão biológica do corpo humano.

A promoção da saúde, como coloca Ayres¹⁵, ao discutir os horizontes filosóficos das práticas de avaliação no contexto da promoção da saúde,

(...) tem sido descrita como novo e promissor paradigma na saúde. Seus princípios constituintes são a ênfase na integralidade do cuidado e prevenção, o compromisso com a qualidade de vida e a adoção da participação comunitária como peça fundamental do planejamento e avaliação dos serviços. (Ayres, 2004; p. 583).

Em harmonia com as posições expressadas até o momento, o que se vê na citação acima é uma concepção de promoção da saúde que supera o conceito restrito as dimensões biomédicas, de modo a reorientar as práticas de atenção à saúde, encaminhando-as em direção oposta ao modelo de atenção demasiadamente ligado à doença, à administração de medicamentos e à necessidade da “cura pela cura”, na qual, em casos não raros, não se conhece a fonte da enfermidade, mas seus sintomas são tratados e controlados.

O que se procura, ao tratar de promoção da saúde, é uma orientação que não se limite a tratar doenças, e sim lidar com o saudável e sustentável através de ações inter e transsetoriais que produzam políticas públicas integradas. Ou seja, ao procurar prevenir as doenças busca-se, acima de tudo, qualidade de vida envolvendo todas as dimensões, desde as biofísicas, ligadas ao funcionamento do corpo humano, até as sócio-culturais.

Dessa forma, há necessidade de se rever as práticas de promoção da saúde ligadas, unicamente, as ações no campo técnico. Nesse mesmo sentido, Buss (2003), recorrendo

a um trabalho anterior, no qual realiza uma análise do que chamou de conceito moderno de promoção da saúde, constata que partindo “(...) de uma concepção ampla do processo saúde-doença e de seus determinantes, a promoção da saúde propõe a articulação de saberes técnicos e populares e a mobilização de recursos institucionais e comunitários, públicos e privados para seu enfrentamento e resolução. (Buss, 2000a; p. 165 *Apud* Buss, 2003; p. 15)”. Traçando a relação entre Plano Diretor e promoção da saúde, de acordo as contribuições de Buss, o documento pode ser visto como um caminho para a promoção da saúde.

Ao longo da história de sua formulação, o conceito de promoção da saúde apresentou, e ainda apresenta, diferentes conceituações disponíveis, visto que não há um consenso em relação a sua definição. Estas, de acordo com Sutherland & Fulton (1992 *Apud* Buss, 2000), podem ser resumidas em dois grandes grupos. No primeiro, as ações de promoção da saúde estão ligadas a mudanças de comportamentos individuais, concentrando seus esforços em riscos relacionados ao comportamento humano e que, portanto, estariam sob controle de cada indivíduo. Por sua vez, todos os fatores que não estão sob o controle humano enquanto indivíduo, não seriam de competência de ações de promoção da saúde.

Em contrapartida, o segundo grupo, no qual se encontra a concepção moderna de promoção da saúde, encontra-se uma postura inversa, em que as ações de saúde pública estariam voltadas ao coletivo e ao ambiente, pois, para este grupo, a saúde é produto das interrelações inerentes aos fatores ligados às diferentes dimensões da vida humana, que vão desde hábitos comportamentais individuais, ao acesso a bons serviços de saneamento básico, educação, moradia, trabalho, padrões adequados de dieta e nutrição ao longo da vida, dentre outros. Conseqüentemente, o que se vê é o reconhecimento dos diversos determinantes para a condição de saúde humana, que vão além daqueles que possam comprometer o estado de homeostase biofísica do corpo humano.

O conceito de promoção da saúde, bem como suas práticas, tem suas bases teóricas desenvolvidas principalmente nos últimos 30 anos. Inicialmente, o termo promoção da saúde, remetia às incumbências da medicina preventiva, fazendo referência a um determinado “nível de atenção”. Contudo, ao longo do tempo, sua acepção adquire

status de significância que o remete a um enfoque do processo de saúde-doença-cuidado, em termos políticos e técnicos.

Nessa conjuntura, o termo passa a ser associado a um conjunto de valores, como vida, saúde, desenvolvimento, solidariedade, equidade, democracia, cidadania, participação, parceria, entre outros; além de fazer referência a uma combinação de estratégias que congreguem ações do Estado, da comunidade, do indivíduo, do sistema de saúde, bem como de parcerias intersetoriais. O que se tem, portanto, é a idéia de responsabilização múltipla, tanto no que diz respeito aos problemas, como à formulação de soluções para os mesmos. (Buss, 2003).

Por conseguinte, o conceito, assim concebido, passa a caracterizar-se sob dois aspectos, quais sejam, como definidos por Buss (2003): (i) o de ser um forte componente internacionalista; e (ii) de possuir capacidade de integralidade. O autor, ao fazer menção ao primeiro, o contextualiza em uma realidade globalizada, chamando atenção para a presença desta postura em todos os documentos de natureza mais política que trataram da promoção da saúde, tanto na busca para entendimento dos problemas, como na formulação de propostas de intervenção.

Por sua vez, o aspecto de integralidade faz menção a já mencionada idéia de responsabilização múltipla. Ou seja, tanto na apreensão dos problemas, como nas estratégias para resolvê-los, há de se considerar que estes possuem múltiplas determinações e que, portanto, as soluções devem nascer de um esforço múltiplo, que envolva múltiplas estratégias, onde todos estão, direta e/ou indiretamente, envolvidos.

A preocupação expressada por Buss (2003) é compartilhada por outros pesquisadores, de forma que diversos estudos vêm apontando a interrelação existente entre condições de saúde e contextos sociais: os determinantes sociais da saúde. A preocupação com esta temática levou a construção de modelos que procuravam expressar a rede de relações dos diferentes níveis de determinantes sociais com as iniquidades em saúde. Dentre os modelos propostos, apresenta-se abaixo o de Dahlgren e Whitehead (1991 Apud Ministério da Saúde, 2008)¹⁵. (Ver figura 5). Segundo o relatório final da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde - CNDSS, o referido modelo destaca-se dos demais já propostos por sua (...) “simplicidade, por sua fácil

compreensão para vários tipos de público e pela clara visualização gráfica dos diversos DSS.” (Ministério da Saúde, 2008).

Figura 5 - Diagrama de Determinantes Sociais de Saúde de Dahlgren e Whitehead (1991)



Fonte: Ministério da Saúde, 2008

Como pode ser observado, o modelo de Dahlgren e Whitehead dispõe os determinantes sociais de saúde em “(...) diferentes camadas, segundo seu nível de abrangência, desde uma camada mais próxima aos determinantes individuais até uma camada distal onde se situam os macrodeterminantes.” (Ministério da Saúde, 2008).

De acordo com os objetivos deste trabalho, chama-se atenção para o terceiro e o quarto nível do diagrama, onde estão destacados a influência das redes sociais e comunitárias e os fatores relacionados a condições de vida e de trabalho. Nestes níveis, o potencial do Plano Diretor, enquanto ferramenta de promoção da saúde pode ser observado.

O Plano Diretor, enquanto instrumento de gestão municipal, deve procurar atender aos interesses do conjunto da sociedade. Dessa forma, a promoção da participação em seu processo de formulação, suscita, concomitantemente, um maior nível de coesão social, ao mesmo tempo em que confere ao documento um caráter socialmente harmônico. De acordo com o relatório da CNDSS, o grau de coesão social é a maior contribuição

expressada no terceiro nível, visto que “(...) é de fundamental importância para a saúde da sociedade como um todo.” (Ministério da Saúde, 2008. p. 13). O Plano Diretor, nesse contexto, pode ser pensado também como uma ferramenta de capacitação comunitária para o exercício da cidadania e a busca de saúde.

O papel do Plano Diretor para a promoção da saúde fica ainda mais claro, quando consideramos o quarto nível. Neste, estão contemplados fatores da competência do documento de gestão que estão diretamente relacionados ao maior ou menor coeficiente de vulnerabilidade e exposição de uma população. Quanto maior a desvantagem social, como consequência de condições habitacionais inadequadas, exposição a condições mais perigosas, acesso menor aos serviços etc., mais exposta e vulnerável aos riscos à saúde. O que se observa a partir da análise do diagrama de determinantes sociais de saúde, é que o Plano Diretor pode vir a ser uma ferramenta para a promoção da saúde.

Formalmente, o movimento de promoção da saúde surgiu no Canadá, com a divulgação, em 1974, do documento “Uma nova perspectiva para a saúde canadense”, mais conhecido como Informe Lalonde. O ministro da saúde canadense, Marc Lalonde, parte dos conhecimentos sistematizados na década de 1940 por Henry Sigérist, e publica este documento, que foi o primeiro, oficialmente, a utilizar o termo promoção da saúde. A partir do conceito de campo da saúde o informe o decompõe em biologia humana, estilo de vida, organização da atenção à saúde e ambiente. Ou seja, aborda os determinantes da saúde.

Apesar de as motivações de Lalonde, como explica Buss (2000), terem sido “(...) políticas, técnicas e econômicas, pois visava enfrentar os custos crescentes de assistência médica (...)” (p. 167), foi o primeiro documento a colocar a promoção da saúde como prioridade nas políticas públicas de saúde. Dessa forma, ele “resgata o conceito de promoção da saúde e introduz a idéia de que um verdadeiro incremento ambiental no comportamento populacional poderia resultar em significativa redução da morbi-mortalidade”. (Sperandio, 2006. p. 31).

A partir da formulação deste documento, o governo canadense conclui que à abordagem exclusivamente médica para as doenças crônicas não era eficiente, pois os maiores gastos diretos no setor de saúde se concentravam na organização da atenção à saúde, sem, no entanto, apresentarem resultados significativos. O que se pode apreender é que

os determinantes da saúde centravam-se, principalmente, nos outros três campos, ou seja, na biologia humana, no estilo de vida e no ambiente. Diante desta constatação, cinco estratégias foram propostas pelo Informe Lalonde e, entre elas, a promoção da saúde.

Os avanços obtidos pelo informe Lalonde abriram um novo campo conceitual para as ciências médicas e a Saúde Pública, instigando, inclusive, a organização da “I Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde”. O evento foi preparado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), com colaboração do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

A conferência realizou-se na cidade de Alma-Ata – URSS, no período de 6-12 de setembro de 1978 e teve como principal contribuição a Declaração de Alma-Ata, que, dentre outros princípios, coloca a meta da saúde para todos até o ano 2000

O desenvolvimento econômico e social baseado numa ordem econômica internacional é de importância fundamental para a mais plena realização da meta de Saúde para Todos no Ano 2000 e para a redução da lacuna existente entre o estado de saúde dos países em desenvolvimento e o dos desenvolvidos. A promoção e proteção da saúde dos povos é essencial para o contínuo desenvolvimento econômico e social e contribui para a melhor qualidade de vida e para a paz mundial. (OPAS, 1978)¹⁷.

O evento trouxe impetuoso ímpeto a causa da promoção da saúde, mantendo e estimulando a continuação do debate acerca do tema. Assim, transportando o espírito de Alma-Ata, no que diz respeito ao compromisso com a Promoção da Saúde, tem-se a realização da “I Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde”, realizada na cidade de Ottawa, Canadá, em novembro de 1986 e contando com a participação de cerca de trinta e oito países. Um dos documentos fundadores do atual conceito de promoção da saúde nasce neste evento, sendo denominada de Carta de Ottawa, para o qual promoção da saúde pode ser definida como sendo

(...) o nome dado ao processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo. Para atingir um estado de completo bem-estar físico, mental e social os indivíduos e grupos devem saber identificar aspirações, satisfazer necessidades e modificar favoravelmente o meio ambiente. A saúde deve ser vista como um recurso para a vida, e não como objetivo de viver. Nesse sentido, a

saúde é um conceito positivo, que enfatiza os recursos sociais e pessoais, bem como as capacidades físicas. Assim, a promoção da saúde não é responsabilidade exclusiva do setor saúde, e vai para além de um estilo de vida saudável, na direção de um bem-estar global. (OPAS, 1986)¹⁸.

A citação acima corrobora com a idéia, já expressada, de se pensar o Plano Diretor como uma ferramenta de capacitação social, ou mais especificamente, de capacitação para pleno exercício da cidadania.

A carta de Ottawa, por sua definição de promoção de saúde, deixa clara a proposta de superação do modelo biomédico, centrado na doença e na medicalização de sintomas, seguindo a tendência presente na Declaração de Alma-Ata. Ainda, a carta impulsiona o conceito de promoção da saúde moderno ao apresentar, como condições e recursos fundamentais para a esta, paz, habitação, educação, alimentação, renda, ecossistema estável, recursos sustentáveis, justiça social e equidade.

A “II Conferencia Internacional sobre Promoção da Saúde”, realizada na cidade de Adelaide, Austrália, no período de 5-9 de abril de 1988, cujo tema central foi as políticas voltadas para a saúde (políticas saudáveis), consolida o caráter da intersectorialidade que caracteriza as ações de promoção da saúde hoje, pois, de acordo como o documento,

(...) compromisso com políticas públicas voltadas à saúde exige uma abordagem que enfatiza consulta e negociação. Políticas públicas saudáveis requerem fortes defensores que coloquem a saúde no topo da agenda dos políticos e dirigentes públicos. Isto significa promover o trabalho de grupos de defesa da saúde e auxiliar a mídia a interpretar a complexidade dos assuntos de política de saúde. (OPAS, 1988)¹⁹.

Além disso, ao tratar dos compromissos para uma saúde pública global, concomitantemente, desenvolve o papel de componente internacionalista que o termo promoção da saúde carrega. Para formulação de políticas públicas saudáveis, centradas no compromisso de ascensão da saúde pública, faz-se necessário um forte esforço de cooperação internacional, para agir nas questões (que por sua amplitude e complexidade) ultrapassam as fronteiras nacionais.

A Declaração de Sundsvall, fruto da “III Conferencia Internacional sobre Promoção da Saúde”, realizada na cidade de Sundsvall – Suécia, no período de 9-15 de junho de

1991, sob o tema “Ambientes Favoráveis à Saúde”, foi a primeira que, de maneira direta, relaciona saúde e ambiente de forma interdependente. De acordo com a declaração

Um ambiente favorável é de suprema importância para a saúde. Ambientes e saúde são interdependentes e inseparáveis. (...) os temas de saúde, ambiente e desenvolvimento humano não podem estar separados. Desenvolvimento implica na melhoria da qualidade de vida e saúde, ao mesmo tempo em que implica na preservação da sustentabilidade do meio ambiente. (OPAS, 1991)²⁰.

A conferência trouxe notória expressão para o tema da interrelação entre saúde e meio ambiente. Tal fato é evidenciado por meio da solicitação feita pelos participantes destas à Conferência das Nações Unidas do Meio Ambiente e do Desenvolvimento (UNCED), que seria realizada no Rio de Janeiro no ano seguinte – Rio-92: a Declaração de Sundsvall foi considerada nas deliberações sobre a Carta da Terra⁷ e a Agenda 21⁸. Tal solicitação foi justificada pelo fato destes documentos serem considerados como um plano de ação com vistas ao século XXI.

A “IV Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde”, aconteceu em Jacarta – Indonésia, no período de 21-25 de julho de 1997, trazendo para o debate novos atores. Esta foi à primeira conferência a ceder lugar para um país em desenvolvimento e a incluir o setor privado. Neste evento os determinantes da saúde são revistos, com objetivo de que a promoção da saúde evoluísse juntamente com os novos padrões de doenças. Outro fato a ser destacado, foi à emergência dos termos empoderamento e capital social. Estes, segundo Sperandio (2006), passam a ser conceitos fundamentais para a construção da dimensão social da promoção da saúde.

A Declaração de Santafé de Bogotá, fruto da Conferência Internacional de Promoção da Saúde, realizada em Santafé de Bogotá – Colômbia, no período de 9-12 de novembro de

⁷ A Carta da Terra é uma declaração internacional de princípios éticos fundamentais para a construção, no século 21, de uma sociedade global justa, sustentável e pacífica. Busca inspirar todos os povos a um novo sentido de interdependência global e responsabilidade compartilhada voltado para o bem-estar de toda a família humana, da grande comunidade da vida e das futuras gerações. Para saber mais, consultar <<http://www.cartadaterrabrasil.org/>>.

⁸ É um documento que estabeleceu a importância de cada país a se comprometer a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas sócio-ambientais. Cada país desenvolve a sua Agenda 21 e no Brasil as discussões são coordenadas pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS).

1992, foi o primeiro documento a discutir os problemas específicos das nações latino-americanas. Não obstante, a declaração incorporou os conhecimentos produzidos nas conferências internacionais anteriores, as experiências na promoção da saúde de outras nações do mundo e lançou oito compromissos, pautados em valores éticos fundamentais da cultura e da saúde, que deveriam impulsionar a promoção da saúde na América Latina⁹.

Finalmente, a “V Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde”, que ocorreu na Cidade do México - México, no período de 5-9 de junho de 2000, consolida promoção da saúde como componente estratégico e fundamental nas políticas e programas públicos, em todas as instâncias: local, regional, nacional e internacional.

Em consonância com as diretrizes construídas ao longo da realização de cinco conferências internacionais sobre promoção da saúde e com a visão de saúde emergente, no ano de 2005, o governo federal, via Ministério da Saúde, define a Agenda de Compromisso pela Saúde.

No ano seguinte, ratificando os compromissos firmados através da agenda, com vistas a implantação e implementação das ações nela enunciadas, é publicada a Política Nacional de Promoção da Saúde.

Aprovada pela portaria nº 687, de 30 de março de 2006, o documento tem por objetivo a melhoria e abrangência das ações de promoção da saúde, salientando a necessidade de interação das três esferas de governo para o pleno alcance de tal meta¹⁰.

A preocupação pela integração do diferentes níveis da administração pública reside, dentre outras, no fato de as ações inerentes a promoção da saúde englobar fenômenos das diversas dimensões da existência humana e ambiental, de modo que, a presença de choques entre esses fenômenos, representa barreiras a promoção da saúde, principalmente da saúde ambiental, configurando os conflitos socioambientais.

⁹ Trata-se da primeira Conferência Internacional de Promoção da Saúde realizada na América Latina.

¹⁰ Para saber mais consulta o endereço eletrônico: www.saude.gov.br; no qual o referido documento pode ser consultado na íntegra.

Nesse sentido, o que se procura é o entendimento de uma perspectiva de promoção da saúde

que resgata um conjunto de valores do setor da saúde que correlacionam, de maneira multicausal, o processo de saúde e doença como determinantes sociais, psicológicos e biológicos, além de trazer novos valores, como: a ação intersetorial, as alianças interdisciplinares e o desenvolvimento de movimentos comunitários. (Souza; Grundy, 2004 *Apud* Sperandio, 2006, p.34).

Sperandio, partindo desse ponto de vista, coloca que o maior desafio da promoção da saúde, no momento atual,

(...) é estabelecer como valor central para este setor a noção de que uma rede social estável, sensível, ativa e confiável funciona como círculo virtuoso, protege a pessoa contra doenças, atua como agente de ajuda e encaminhamento, afeta a pertinência e a rapidez da utilização de serviços de saúde, acelera os processos de cura e aumenta a sobrevivência. (Sperandio, 2006. p.34).

A citação de Sperandio coloca em voga novamente o potencial do Plano Diretor em ser uma ferramenta de promoção da saúde. Ao destacar o papel das redes sociais e comunitárias, a autora corrobora como a análise do terceiro nível do diagrama de determinantes sociais da saúde, na qual o plano pode funcionar como um elemento de coesão social.

Maria Adélia de Souza (2004) *Apud* Barcellos e Monken (2007)²¹ chama atenção para fato de que o local tem, cada vez mais, tido importância para a dinâmica global. Essa realidade tem conferido destaque ao poder público local, “proporcionando uma atuação política por parte das pessoas tendo em vista a convivência cotidiana, com base na solidariedade” (Barcellos e Monken, 2007. P. 193), sendo esta quem possibilita construir lugares e práticas saudáveis.

Tal conjuntura vai ao encontro dos anseios metodológicos por ações de promoção de saúde, e de saúde ambiental, que possam, efetivamente, dar conta da complexidade e diversidade das questões de saúde que emergem da relação entre saúde e ambiente.

Barcellos (2000), *Apud* Barcellos e Monken (2007), explica que

Podemos afirmar que a doença é uma manifestação do indivíduo e a situação de saúde é uma manifestação do lugar, pois os lugares e seus diversos contextos sociais, dentro de uma cidade ou região, são resultado de uma acumulação de situações históricas, ambientais, sociais, que promovem condições particulares para a produção de doenças (p. 181).

Dessa maneira, como sugerido e trabalho por Barcellos e Monken (2007), as ações de promoção de saúde ambiental devem tomar, para efetiva atuação, o território como categoria de base para o planejamento e gestão de ações de saúde, pois este, segundo Albuquerque (2001: 613), *Apud* Barcellos e Monken (2007), “refletiria as posições ocupadas pelas pessoas na sociedade e é consequência de uma construção histórica e social, sendo, por isso, capaz de refletir as desigualdades existentes” (p. 184).

A adoção desta categoria como célula de circunscrição de ações de planejamento territorial permite, dentre outras coisas uma nova alternativa de abordagem do processo de saúde-doença, visto que estes circulam/localizam-se de maneira diferenciada no espaço e, conseqüentemente, nos diferentes grupos populacionais. “Essa abordagem, portanto, possibilita distinguir níveis e perfis de risco e de ‘vulnerabilidade’ decorrentes das desigualdades sociais.” (Barcellos e Monken, 2007. P. 184). Este modelo de planejamento reitera a importância do nível local para a análise e planejamento de ações de saúde.

No campo das ações do setor público, o que se verifica é a adoção da categoria território tanto para organizar práticas de ações espaciais (territoriais) em diferentes setores, como também na implementação e monitoramento de planos diretores municipais. Barcellos e Monken (2007) colocam este instrumento de gestão como uma ferramenta para criação de ambientes saudáveis.

A elaboração do Plano Diretor do município implica fazer o planejamento territorial para definir o melhor modo de ocupar o território, prever a localização de atividades e todos os usos do território, presentes e futuros. O Plano Diretor é um instrumento poderoso para projetar, da melhor maneira possível e de forma saudável, a ocupação do município. (Barcellos e Monken, 2007. p 191).

A delimitação do espaço através da categoria território, para a orientação de ações de responsabilidade do poder público, pode possibilitar a compreensão dos usos e

significados conferidos pelas populações. Desse modo a elaboração de planos diretores, pautados por estas diretrizes, pode levar a transformação das condições de saúde, e de promoção desta, contemplando tanto os indivíduos humanos como o meio em geral. Barcellos e Monken (2007) afirmam que

Pelo planejamento territorial, pode-se converter o município em benefício para todos, permitir o acesso às oportunidades ao conjunto dos moradores, garantir condições satisfatórias para prover o desenvolvimento municipal, democratizando as condições para usar os recursos disponíveis de forma sustentável. O Plano Diretor pode contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais porque redistribui os riscos e os benefícios da urbanização. (Barcellos e Monken, 2007. P. 191).

Para o processo de elaboração do plano é essencial a promoção de seu caráter participativo, pois este permite que as demandas locais sejam colocadas e negociadas pelos atores sociais que vivem e reproduzem o território. Com relação a esta temática, Barcellos e Monken (2007), colocam que o empoderamento, enquanto condição, tanto individual, como comunitária, de ampliar a capacidade de empreender ações, negociar e pactuar com outros atores sociais a favor do bem comum, pode levar a resolução de problemas e suprir necessidades comuns. Para estes autores, faz-se necessário

(...) cuidar do território, da 'saúde do município', além da saúde das pessoas, e, para que isso aconteça, exige-se que as pessoas que lá vivem participem da definição dos problemas prioritários e de sua resolução, incluindo aqui também o reconhecimento das suas potencialidades. É a partir do fortalecimento da solidariedade local que podemos pensar as intervenções, tomando a população como sujeito, inserindo-a nos processos, estimulando o compartilhamento de decisões e a responsabilidade cidadã. (Barcellos e Monken .2007. P. 199).

O Plano Diretor, portanto, enquanto ferramenta de gestão territorial de cunho democrático, que toma a participação como pilar para sua efetividade, pode vir a ser igualmente uma ferramenta de promoção de saúde ambiental¹¹.

Em contrapartida, este instrumento, caso não seja garantido seu caráter participativo, pode ser usado como uma ferramenta de legitimação de interesses de uma minoria em detrimento ao bem estar comum do município, corroborando para manutenção de situações de conflitos ambientais, motivados por reivindicações dos direitos de uso do

¹¹ Saúde Ambiental – Conceito que expressa um integração entre a saúde humana e a dos ecossistemas.

solo e de acesso à infra-estrutura urbana. Estes conflitos, na medida em que expressam uma diferenciação da distribuição espacial dos riscos e do acesso aos recursos do meio, afetam diretamente as condições de saúde de uma população.

O Plano Diretor, como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana pode atender a necessidade, hoje em eminência, de políticas públicas que intermedie conflitos ambientais, visto que, verifica-se uma carência de ações e diretrizes legais que, historicamente, intervissem nestas situações.

Todavia, é preciso esclarecer que o Plano Diretor, enquanto instrumento voltado para gestão de áreas urbanas e, muitas vezes, para municípios compostos por áreas urbanas e não-urbanas, apresenta limitações em seus objetivos, dadas as peculiaridades que diferem estes espaços. Para tanto, como bem ressalta Barcelos e Monken (2007), é preciso que esta ferramenta se articule como

(...) outros processos de planejamento, que envolvem ações no território e que tenham sido implementados no município e na região, como a Agenda 21, planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico econômico, planos de preservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico sustentável, dentre outros. (p. 191).

O que se tem através desta articulação é o delineamento de um planejamento territorial, ao nível municipal, que se proponha a contemplar o conjunto de especificidades locais, com vistas à promoção de espaços saudáveis.

Somente através desta articulação, não apenas o Plano Diretor, como também os demais instrumentos acima enumerados, podem alcançar este objetivo maior. Como exemplo deste fato, pode-se mencionar o plano de gestão de bacias. Enquanto célula de análise e gestão espacial, a bacia hidrográfica pode ser bem mais ampla que um distrito ou município. Isso pode ser interessante para incorporar dinâmicas sócio-ambientais e sanitárias que transcendam o nível local e envolvam algum fenômeno de caráter regional mais amplo. Já o Plano Diretor tempo pode responder às demandas e conflitos ambientais de uma área mais localizada no âmbito do próprio município.

Barcellos e Monken (2007) colocam que as estratégias de promoção da saúde deveriam passar por uma reorganização que fosse pautada em um novo entendimento do conceito

saúde e no relacionamento deste com a categoria território, com vista a criação de ambientes saudáveis. Estes, por sua vez, como explicam os autores, dar-se-iam através do intermédio do movimento das cidades saudáveis cuja concepção

(...) consiste em uma forma interessante de incorporar o conceito de promoção da saúde ao modelo de orientação das práticas de saúde ao propor como eixos de atuação a intersectorialidade e a participação e o fortalecimento comunitário. O movimento das cidades saudáveis tem enorme potencial em constituir-se em um princípio fundamental para orientar a elaboração de planos diretores municipais. (Barcellos, e Monken, 2007. p. 193).

Nesse contexto, o campo tácito da saúde pública deveria centrar-se na promoção da saúde ambiental, que contemplaria tanto a saúde humana como a dos ecossistemas de maneira integrada, visto que, em uma realizada globalizada e complexa, tornou-se impossível pensar essas duas dimensões em separado.

3.2. Conflito (Sócio) Ambiental

O entendimento deste conceito no presente trabalho está intrinsecamente relacionado a contextos sociais, onde todo conflito ambiental é, necessariamente, um conflito social. Nesse sentido, ao adotarmos a expressão socioambiental, estaremos fazendo referência também a ambos. (Freitas e Porto, 2006; Porto, 2007)

A paisagem, definida como tudo àquilo que se vê, reflete tanto um processo de transformação geomorfológica, relacionada à influência de processos endógenos e exógenos na gênese e transformação das formas, como um processo de construção histórico-social, ligada à evolução das sociedades ao longo da história.

Ambos os processos são dinâmicos e distintos em sua distribuição geográfica, de modo a conjugar distintas paisagens físicas e culturais. Não obstante, estes dois fenômenos se interrelacionam, de modo que a dinâmica de cada um reflete ações de resposta no outro.

O homem, tanto ao longo de sua história evolutiva, como em sua atual localização espacial, produz diferentes formas de apropriação da paisagem física, que, por conseguinte, produz distintas práticas socioculturais de apreensão e significação da paisagem (do mundo).

Essa concepção subjetiva conduzira a produção técnica de cada sociedade, com vistas a contínua (re)criação do mundo físico para atender às necessidades de reprodução e manutenção da vida humana. Dessa forma, os modelos técnicos de transformação do meio físico serão inerentes aos modos de fazer socioculturais de cada sociedade, projetando, nesse sentido, o modo como estas se apropriam e conferem significado ao mundo. Em termos espaciais, pode-se falar da construção de diferentes territórios, tanto em escala local, regional, nacional e, até mesmo, global.

Acselrad (2004)²², tratando das práticas espaciais da produção da existência humana, explica que

Através das práticas de apropriação do mundo, por sua, vez, configuram-se os processos de diferenciação social dos indivíduos, a partir das estruturas desiguais de distribuição, acesso, posse e controle de territórios ou de fontes, fluxos e estoques de recursos materiais. Tais práticas são historicamente constituídas, configurando lógicas distributivas das quais se nutrem as próprias dinâmicas de reprodução dos diferentes tipos de sociedade, com seus respectivos padrões de desigualdade. (Acselrad, 2004; p. 15).

Nesse sentido, os padrões técnicos referem-se aos contextos históricos e sociais de cada território, condicionados não apenas pelas ações técnicas, mas, fundamentalmente, por práticas subjetivas que orientam a significação e legitimidade destas. Por conseguinte,

O padrão tecnológico das atividades resultará, portanto, de escolhas técnicas que são condicionadas por estruturas de poder (econômico e também de controle sobre os recursos do meio material) vigente. Tais estruturas procuram atualizar-se permanentemente pela disseminação de categorias e percepção que fazem valer socialmente os critérios dominantes de “eficiência”, “capacidade”, “níveis de produtividade” etc., critérios estes que tendem a legitimar a superioridade real e simbólica dos dominantes. (Acselrad, 2004; p. 17).

Dessa maneira, verifica-se no território a existência tanto de estruturas objetivas, ligadas a (re) construção material do mesmo, como subjetivas, ligadas a apreensão simbólica, tanto do território em si, como das técnicas empregadas, conferindo-as legitimidade.

Não obstante, na esfera de disputas por estruturas de poder, sejam políticas e / ou econômicas, as dimensões – objetiva e subjetiva – do território podem ser contestadas ou deslegitimadas diante de critérios dominantes, como eficiência, capacidade,

produtividade etc., levando a configuração de novos territórios. O meio ambiente, por sua vez, passa a ser tomado como uma

(...) construção variável no tempo e no espaço, um recurso argumentativo a que atores sociais recorrem discursivamente através de estratégias de localização conceitual nas condições específicas da luta social por “mudança ambiental”, ou seja, pela afirmação de certos projetos em contextos de desigualdade sociopolítica. (Acselrad, 2004; p. 20).

É nessa esfera de disputa simbólica e material que se configuram os conflitos ambientais. Ou seja, surgem da conjugação de uma disputa de poder sobre a base material do meio e sobre as formas simbólicas de apreensão e significação desta base. Acselrad (2004) define essa dinâmica, formada pelo complexo sociedade–meio ambiente, como processos sócio–ecológicos, onde, “(...) no processo de sua produção, as sociedades se confrontem a diferentes projetos de uso e significação de seus recursos ambientais. Ou seja, o uso destes recursos e, como sublinhava Georgescu-Roegen, sujeito a conflitos entre distintos projetos, sentidos e fins”. (Acselrad, 2004; p. 8).

Ratificando essa visão, Bredariol (2001)²³, fazendo referência ao trabalho de Acselrad, afirma que “(...) o meio ambiente é o resultado da participação dos atores sociais e de constante composições, contraposições e negociações entre interesses e grupos sociais que tornam os recursos naturais acessíveis para interesses públicos e privados.” (p.57).

Assim sendo, a análise de conflitos ambientais deve se dar tanto na esfera da apropriação material como na simbólica, de maneira complementar e simultânea. Para Acselrad (2004), os conflitos ambientais podem, então, serem definidos como

(...) aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. (...) Esse conflito tem por arena unidades territoriais compartilhadas por um conjunto de atividades cujo “acordo simbólico” é rompido em função da denúncia dos efeitos indesejáveis da atividade de um dos agentes sobre as condições materiais do exercício das práticas de outros agentes. (Acselrad, 2004; p. 27).

Uma vez instaurada no território, a nova estrutura de poder, inerente a uma lógica de produção própria, marginaliza os agentes sociais não ligados a ela, tanto da nova lógica

produtiva, como dos processos de tomada de decisão. Desse modo, para além de uma exclusão da apreensão material do meio, esses agentes, por não terem “voz” para se fazerem ouvir no espaço público, respondem, empiricamente, pelas cargas residuais dessa nova lógica produtiva e pelos riscos gerados. Ou seja, os menos favorecidos acabam ficando mais expostos às conseqüências, de ordem negativa, de uma técnica que não foi, e nem mesmo é, legítima para eles no plano simbólico. Uma técnica que foi pensada em outros espaços e é, simplesmente, plotada em uma realidade a qual não pertencia. Nesse contexto tem-se a configuração das chamadas “zonas de sacrifício”: locais de forte risco ambiental e onde a “(...) desregulação ambiental favorece os interesses econômicos predatórios (...)”. (Acselrad, 2004a; p. 14)²⁴.

Donald Moore (1996 *Apud* Bredariol, 2001), define conflitos ambientais, a partir da experiência que teve no Zimbábwe, “(...) como lutas por terra e recursos naturais, sendo, ao mesmo tempo, luta sobre significados culturais.” (p. 58). Orneño e Saavedra (1995 *Apud* Bredariol, 2001), por sua vez, fazendo menção à América Latina, “(...) entendem conflito ambiental como a incompatibilidade de interesses que emerge como um resultado da preservação ou reparação de danos.” (p.58). Ao conceberem essa definição, esses autores apontam a existência de três distintos atores envolvidos nestes conflitos, que sejam: “aqueles que provocam o dano, os que recebem os danos e as agências regulatórias”. (p. 59).

Os conflitos ambientais, portanto, envolvem uma disputa material e simbólica do meio e uma distribuição espacial desigual, no que diz respeito à apreensão material e o direcionamento dos resíduos e riscos inerentes a atividade produtiva.

O meio ambiente, nesse contexto, é tomado como o ambiente de difusão dos impactos, tanto positivos quanto negativos, intrínsecos aos processos produtivos. Estes, por sua vez, comprometem, por sua presença, a coexistência de outras práticas – técnicas e socioculturais – no território.

O conceito de conflito ambiental, como apresentado, reflete, de acordo com Alonso (2000)²⁵, o resultado de um processo, ainda em curso, de construção política. Tal conceito incorpora e reconhece a constituição de problemas ambientais que envolvem disputas técnicas e de poder, conferindo novos significados a determinadas questões,

antes entendidas apenas a partir de categorias “econômicas”, “sociais” ou “políticas”. Dessa forma constrói e legitima como “ambientais” uma percepção social de algumas dimensões da experiência coletiva.

A mesma autora explica que, sendo o reconhecimento dos conflitos uma construção que passa pela esfera pública, tomada como arena de negociação entre atores, tais conflitos podem ser definidos a partir de três componentes cruciais: “Ação (dos agentes envolvidos), determinação (dos processos estruturais) e mediações (políticas e culturais)”. (Alonso, 2000; p.8). Sob essa ótica, Alonso afirma que os conflitos ambientais representam uma esfera dos conflitos sociais, de tal forma que “É crucial compreender que os principais agentes do debate e dos conflitos ambientais não estão dados. Tanto agentes quanto alianças se constituem e se refazem ao longo do processo político”. (Alonso, 2000; p.12).

Voltando-se para a dimensão pública e jurídica dos conflitos ambientais, Acselrad (2004a) lembra que o poder público, seja na esfera municipal, estadual e federal ligados à área ambiental, é responsabilizado pelos danos causados por determinada atividade estatal, pela ausência de serviços básicos de infra-estrutura (água, esgoto e lixo), bem como pelo não cumprimento e/ou pela não requisição do cumprimento, da legislação concernente. Portanto, corroborando com o pensamento de Alonso, Acselrad coloca a esfera pública como mediadora dos conflitos ambientais. Orneño e Saavedra (1995 *Apud* Bredariol, 2001), igualmente fazem menção a esta dimensão dos conflitos ambientais, ao citarem, como terceiro ator deste tipo de conflito, “as agências regulatórias”.

Tanto o termo conflito ambiental como o temário não são recentes: eles nasceram e ganharam notoriedade nos Estados Unidos na década de 70, onde as cortes de justiça foram selecionadas como lócus das reivindicações pelos direitos ambientais e por compensações pela agressão destes, por parte de ambientalistas e organizações comunitárias.

Os conflitos ambientais estão presentes em todo o mundo. No Brasil, um fato interessante destacado por Bredariol (2001) é o de que os conflitos ambientais aqui situados, de maneira *suigeneris*, possuem maior ênfase na questão da equidade social.

Bredariol (2001), nesse sentido, aproxima-se do pensamento de Alonso (2000), de que os conflitos ambientais são uma dimensão dos conflitos sociais.

Gunha e Martinez Alier (1997 *Apud* Bredariol, 2001) chamam esses conflitos, de cunho social e de reivindicação dos recursos da natureza, de “ecológicos e distributivos”. Por sua vez, Bullard (1993 *Apud* Bredariol, 2001), afirma que essa emergente ecologia dos povos pobres alcança visibilidade política nos Estados Unidos com o “Movimento da Justiça Ambiental”.

O conceito de justiça ambiental (“Environmental Justice”), nascido na década de 80, relaciona-se à existência de desigual distribuição, tanto dos agravantes como dos benefícios, incididos dos processos de desenvolvimento econômico; e / ou pela existência de conflitos ambientais entre diferentes grupos sociais.

Segundo Acselrad (1999)²⁶ “O Movimento de Justiça Ambiental constituiu-se nos EUA, nos anos 80, fruto de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis”. (p. 1).

Para Leroy (2007; p. 4)²⁷, justiça ambiental pode ser entendida “(...) enquanto luta de populações para que sejam respeitados e/ou restabelecidos o seu laço e a sua integração com o seu meio ambiente”, como uma forma de reconectar o território, a produção, a vida e a população à sua base material e natural.

Porto (2004)²⁸ coloca que o conceito de justiça ambiental “(...) propõe articular o movimento ambientalista desenvolvido nas últimas décadas com a luta contra a dinâmica discriminatória que coloca sobre o ombro de determinados grupos populacionais os malefícios do desenvolvimento econômico e industrial”. (p. 122). O mesmo autor, sob essa ótica, aponta as definições de injustiça ambiental e justiça ambiental. Referindo-se a primeira, o autor apresenta definição presente na declaração de lançamento da RBJA¹². Por sua vez, fazendo menção a segunda, Porto coloca que esta pode ser entendida

(...) por um conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial, de classe ou gênero,

¹² Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Para saber mais, consultar <www.justicaambiental.org.br>.

“suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas”.

O que se extrai da definição acima é o claro entendimento de que as questões ambientais deixam de se ater somente ao problema das condições gerais da produção econômica, passando a centrar foco aos problemas de injustiça ambiental, advindos de uma distribuição sócio-espacial desigual de benefícios e ônus, procurando como resposta da sociedade e movimentos sociais estabelecer princípios e ações que caminhem para a promoção da justiça ambiental.

Ainda, faz-se necessário acrescentar que o conceito de justiça ambiental não se refere apenas à distribuição espacial desigual dos riscos e do acesso aos recursos do meio, mas também, à impossibilidade de exercício de outras práticas sociais, não ligadas às lógicas produtivas / ou à técnica, mas aos fazeres de construção sociocultural que se materializa no território, atreladas, por exemplo, ao lazer, à cultura e manifestações espirituais diversas.

As desigualdades e injustiças socioambientais são engendradas no processo de reprodução do espaço, de modo que é imprescindível a superação deste processo que, no campo empírico, se traduz enquanto prática social. A superação das desigualdades sócio-espaciais é um desafio, não só hoje, mas a longa data, que precisa ser superado. Quanto mais essa questão é ignorada e deixada em segundo plano pelas ações do poder público, mais grave torna-se o quadro. Somente desta forma o Plano Diretor pode conduzir, não apenas a propriedade urbana, mas a rede urbana, a cumprir sua função social, de modo que a reivindicação se traduza não pelo direito da moradia saudável em si, mas pelo direito a cidade, como todos a atributos que ela possa oferecer.

4. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS PARA O ESTUDO DE CASO

De acordo com a proposta delineada, a presente pesquisa, do ponto de vista da forma de abordagem do problema, pode ser classificada como uma pesquisa qualitativa. Nesse sentido, o que se procura entender é a relação dinâmica existente entre o mundo real e o sujeito, ou seja, entre a prática de um documento público e os desdobramentos desta para o desenrolar da vida e da saúde humana, sob parâmetros subjetivos, que vão além daqueles que possam ser traduzido em números¹⁰. Nesse contexto, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados serão etapas básicas no processo de pesquisa.

Não obstante, do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa apresentará um caráter exploratório, cuja preocupação reside em proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito. Para tanto, enquanto procedimentos técnicos a fim de responder tal demanda, a presente proposta envolveu pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica abarcou o levantamento de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na internet¹³, buscando a definição e aplicabilidade dos conceitos de determinantes sociais e promoção da saúde, conflito ambiental, bem como a definição e bases legais de Plano Diretor; além de levantamento de dados secundários, tanto numéricos como gráficos, junto às instituições públicas e privadas. Por sua vez, a pesquisa documental (Silva, 2001)²⁹, foi elaborada a partir do tratamento analítico do Plano Diretor participativo de Nova Friburgo, procurando verificar se este atendia às diretrizes apontadas em seu documento de regulamentação – Estatuto da Cidade, compreendidos como fundamentais ao pleno funcionamento da função social desse instrumento.

Finalmente, no que diz respeito ao estudo de caso, este se deu no sétimo distrito do município, o de São Pedro da Serra. Resgatando experiência anterior no distrito, sua utilização como área de realização do estudo de caso deve-se ao fato de ser um território emblemático do conflito campo-cidade presente no município de Nova Friburgo.

¹³ As buscas foram realizadas em portais de cursos de pós-graduação *stricto sensu* de universidades públicas, nos portais de periódicos da CAPES e da rede de bibliotecas da Fiocruz e nos sites Google acadêmico e Scielo. As buscas foram realizadas em português, inglês e espanhol, através dos conceitos-chave da pesquisa e da combinação entre esses conceitos (Promoção da saúde, plano diretor, saúde ambiental, planejamento territorial, conflitos socioambientais, planejamento urbano).

A realização do estudo de caso busca aprofundar e proporcionar um amplo e detalhado conhecimento a respeito do conflito ambiental configurado na área. Uma vez tendo um melhor entendimento do conflito, procurar-se-á verificar se o Plano Diretor incorpora as contradições inerentes a este conflito, e como o processo participativo previsto na elaboração do plano contribui para sua explicitação e encaminhamento de soluções.

O planejamento da proposta de pesquisa em questão pode ser apresentado em três fases distintas: a decisória, a construtiva e a redacional. A primeira fase referiu-se à escolha do tema a ser trabalhado, bem como a definição e delimitação do problema de pesquisa e a construção dos objetivos, geral e específico. Uma vez realizada a primeira fase, a segunda consistiu na construção de um plano de pesquisa e à execução da pesquisa propriamente dita. Por fim, a fase redacional teve como base a análise dos dados e informações obtidas na fase anterior e na organização das idéias de forma sistematizada, buscando os subsídios para a elaboração da redação final.

O universo de sujeitos abarcados pela pesquisa consistiu em atores, direta e indiretamente ligados ao processo de formulação do Plano Diretor participativo de Nova Friburgo, tanto aqueles ligados ao poder público, como os da sociedade civil. Além destes, também compuseram o universo de estudo atores sociais direta e indiretamente ligados às atividades rurais e turísticas no distrito de São Pedro da Serra, entendendo que o confronto de funcionalidades entre tais atividades configura um importante conflito socioambiental a ser abordado na análise e planejamento deste território.

Em relação aos atores ligados à formulação do documento mencionado, entrevistaram-se¹⁴ os membros da esfera pública apontados, formalmente, como responsáveis por tal processo, ou seja, aqueles diretamente ligados à secretária do Pró-cidade, da Prefeitura Municipal de Nova Friburgo, bem como os indivíduos organizados em associações comunitárias, de bairro e afins. Em contrapartida, no que diz respeito aos atores ligados às atividades agrícola e turística, foram entrevistados os agricultores, independentemente de sua condição em condição fundiária (meeiros, posseiros, proprietários); os membros da família, que trabalham ou não na terra, mas que residem

¹⁴ Para a realização das entrevistas foi confeccionado um roteiro pré-determinado, mas flexível, de modo a permitir que o entrevistado fornecesse espontaneamente dados necessários. A organização do roteiro sofreu alterações a cada momento da pesquisa, dependendo dos novos depoimentos colhidos

com o agricultor (esposa, filhos etc.), os proprietários de lojas de insumos agroquímicos, de pousadas, bares, restaurantes e comércio em geral, bem como as pessoas empregadas nestes estabelecimentos.

Com relação a estes atores, como já mencionado, não foi levado em consideração sua participação ou não no processo de formulação no Plano Diretor participativo de Nova Friburgo. Ao contrário, para o efetivo desenvolvimento da pesquisa, a inclusão de atores sociais que não vieram a participar do processo de desenvolvimento do Plano Diretor participativo de Nova Friburgo foi de extrema importância.

Em relação a estes atores, enquanto informantes-chaves, procurou-se aqueles que, tomados como lideranças locais, tanto dos agricultores, como dos empreendedores da atividade turística, falassem pelo conjunto do grupo e / ou que fossem apontados como referência por seus pares. Esse contato inicial se deu através de informantes já conhecidos abordados em outros momentos nas pesquisas anteriores na região mencionadas no primeiro capítulo.

Ressaltando a importância do trabalho de campo na análise do processo espacial, o levantamento de dados primários consistiu no acúmulo de material iconográfico e na realização de entrevistas. Com relação aos instrumentos de coleta empregados na pesquisa, estes foram múltiplos e objetivaram uma interação entre o pesquisador, o informante e a pesquisa realizada.

A observação, inerente ao procedimento de trabalho de campo, empregando-se os sentidos na obtenção de dados de determinados aspectos da realidade, se deu tanto de maneira assistemática como sistemática (Silva, 2001), ou seja, ocorreu tanto sem planejamento e controle previamente elaborados, como a partir de um planejamento que almejou, em condições controladas, responder aos propósitos pré-estabelecidos.

As entrevistas foram semi-estruturadas, realizadas a partir de um roteiro pré-confeccionado (ver anexo 1), mas flexível, de modo a permitir que o entrevistado forneça espontaneamente dados necessários. Acredita-se que os entrevistados, ao expressarem suas opiniões e percepções, são testemunhas de fatos relevantes e / ou detêm alguma forma de conhecimento acumulado que ajude a elucidar ou problematizar

os objetivos da pesquisa. A opção por essa tipologia se deu em função do fato de que, esta maneira de conduzir o momento de troca entre o pesquisador e o entrevistado, permite, em casos não raros, que o entrevistado “tome o controle” da entrevista e relate inúmeros detalhes anteriormente insuspeitos, de forma que, nessas situações, as questões semi-estruturadas serviram de pontapé inicial sobre os temas que se quer discutir. Além disso, as entrevistas semi-estruturadas conferem informalidade ao processo, permitindo a fluência e a conquista da confiança do entrevistado.

Foram elaborados quatro roteiros de entrevistas distintos, direcionados aos diferentes atores que compuseram o universo de sujeitos da pesquisa. Assim, um roteiro foi elaborado para ser aplicado aos atores participantes da secretaria do Pró-cidade, um segundo aos atores ligados as atividades agrícolas do distrito de São Pedro da Serra, um terceiro direcionado aos atores ligados as atividades turísticas e comerciais deste distrito e, finalmente, um quarto que foi empregado aos atores que participaram da comissão de acompanhamento do processo de elaboração do Plano Diretor. Considerando que os membros da AMASPS (Associação de Moradores e Amigos de São Pedro da Serra) encontram-se inseridos em um destes dois grupos referentes ao distrito de São Pedro da Serra, não foi elaborado roteiro específico para os membros desta associação comunitária.

Para a realização das entrevistas foi utilizado o gravador, que permitiu uma maior fidelidade nas declarações prestadas, assim como uma análise mais apurada e mais fácil das mesmas. No entanto, cabe esclarecer que essa técnica não substituiu ou sobrepõe-se as anotações (por escrito).

Em todas as questões colocadas aos entrevistados adotou-se uma linguagem compreensível ao informante, pois houve a preocupação de, na formulação destas, evitar a possibilidade de interpretação dúbia, sugestão ou indução a resposta. Cada pergunta / questão focou em apenas um tema a ser respondido pelo entrevistado e todas elas estavam estreitamente relacionadas aos objetivos da pesquisa.

Para o presente estudo, adotaram-se amostras não-probabilísticas intencionais (Silva, 2001), onde foram escolhidos informantes chaves dentro da população/universo em estudo. As amostras foram heterogêneas, de modo a abranger diferentes atores sociais.

A heterogeneidade das amostras foi garantida de maneira controlada, onde os participantes foram propositalmente selecionados por apresentarem características diferentes, em importantes dimensões da pesquisa; e de maneira não-controlada, empregando-se a seleção do tipo “bola de neve” (Silva, 2001), na qual um participante indicou outros e, assim, sucessivamente.

Não obstante, em relação à decisão a respeito do tamanho da amostra que compôs o corpo da pesquisa, considerando que se tratou de uma pesquisa qualitativa, o número de participantes foi condicionado a “saturação da informação”³⁰, ou seja, ao momento em que, após determinado número de entrevistas, os relatos de diferentes e novos participantes foram consideravelmente semelhantes, ocorrendo uma rarefação de informações novas.

Cabe ressaltar que foi assegurado ao entrevistado a confidencialidade de suas informações e, para salvaguardá-lo, foi imprescindível estabelecer esse compromisso antes do início dos trabalhos.

Dessa forma houve a contabilização de vinte entrevistas, realizadas em quatro trabalhos de campo, realizados ao longo do ano de 2008¹⁵. O primeiro trabalho de campo foi realizado entre os dias 03-04 de abril, e consistiu em um contato formal estabelecido pela pesquisa com a secretaria do Pró-cidade, responsável pela elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo, e com a Associação de Amigos e Moradores de São Pedro da Serra – AMASPS, distrito no qual se deu o estudo de caso da pesquisa. O objetivo deste trabalho de campo foi o de solicitar formalmente as autorizações para realização da pesquisa junto as instituições, como expressa o Comitê de Ética da Fiocruz/ENSP¹⁶.

O segundo trabalho de campo foi realizado no período de 04-07 de junho, tanto no distrito de São Pedro da Serra, como no de Nova Friburgo. Neste trabalho de campo foram realizadas nove entrevistas: 2 com membros do pró-cidade; 5 com indivíduos ligados as atividades comerciais e turísticas do distrito de São Pedro da Serra, sendo que deste 2 compunham a diretoria da AMASPS; 1 com membro do corpo

¹⁵ Os trabalhos de campo tiveram início após o término do processo de elaboração e aprovação do texto final do plano diretor de Nova Friburgo.

¹⁶ Também por exigência do Comitê de Ética da Fio Cruz, todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

docente/administrativo da escola estadual do distrito de São Pedro da Serra; 1 com indivíduo ligado a atividade agrícola do distrito.

Após a realização deste trabalho de campo, através das entrevistas realizadas, verificou-se a necessidade de adaptações, inclusões e exclusões de determinadas questões presentes no roteiro inicial. Dessa maneira, os roteiros iniciais passaram por uma reestruturação.

O terceiro trabalho de campo se deu entre os dias 25-27 de junho. Este foi realizado nos distritos de Nova Friburgo, São Pedro da Serra e Cachoeira de Macacú¹⁷, com um total de cinco entrevistas, assim divididas: 2 com indivíduos que compuseram a Comissão de Acompanhamento da sociedade civil do Plano Diretor; 2 com atores ligados diretamente à atividade agrícola do distrito de São Pedro da Serra; 1 com ator ligado à atividade turística do distrito de São Pedro da Serra. Ainda, devido à reestruturação do roteiro inicial, após o primeiro campo, como já mencionado, houve o retorno a atores já entrevistados, com vista à realização de entrevista balizada pelas novas questões presentes no roteiro de entrevista. Assim sendo, entrevistou-se novamente dois atores ligados a associação de moradores e amigos de São Pedro da Serra – AMASPS.

O quarto e último trabalho de campo ocorreu entre os dias 17-19 de julho, sendo realizado nos distritos de Nova Friburgo e São Pedro da Serra. Neste campo foram realizadas seis entrevistas, distribuídas da seguinte forma: 1 indivíduo ligado ao setor educacional do distrito de São Pedro da Serra; 2 indivíduos ligados à atividade agrícola do distrito de São Pedro da Serra; 2 indivíduos que compuseram a Comissão de Acompanhamento da sociedade civil do Plano Diretor; e 1 membro da comunidade de São Pedro da Serra, não ligado às atividades turísticas, agrícolas ou a AMASP.

Conforme já mencionado, a decisão pelo encerramento dos trabalhos de campo se deveu tanto ao emprego da técnica da “saturação da informação”, momento no qual ocorreu uma rarefação de informações novas, como ao fato de novos participantes indicarem, através do emprego da técnica de seleção do tipo “bola de neve”, atores já entrevistados.

¹⁷ A escolha desse último distrito se deve ao fato de que foram realizadas entrevistas com membros da comissão de acompanhamento que nele residiam.

A cada trabalho de campo, as fitas gravadas foram restituídas, para efeito de organização de um diário de campo. No diário consta a descrição do processo de entrevistas: data e hora de cada uma das entrevistas; locais de realização de cada uma das entrevistas; condições nas quais as entrevistas foram realizadas; e eventuais fatos relevantes: declarações dos entrevistados; recusa à resposta; questionamentos que surgiram acerca da pesquisa etc. Além destas informações colhidas em campo, faz parte do diário, também, os comentários sobre as mesmas, assim como o registro do que foi observado e a interpretação a respeito do que foi visto. Cabe informar que o termo de consentimento foi assinado por todos os entrevistados.

Seguindo os procedimentos metodológicos propostos por Pimentel (2001), as entrevistas transcritas foram analisadas por meio de uma avaliação das narrativas, e separadas em blocos, em acordo com os conceitos e temas presentes em cada objetivo específico da pesquisa. Posteriormente, esses blocos foram combinados entre si, de modo a criar novos documentos que contaram com trechos de diferentes entrevistas, mas codificados a partir de um tema/conceito central. Esses novos documentos, então, foram relidos e analisados, procurando-se a essência dos conteúdos, a fim de responder aos objetivos propostos inicialmente na pesquisa e de oferecer os subsídios utilizados para o desenvolvimento da etapa redacional (Pimentel, 2001)³¹.

5. O MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO E O DISTRITO DE SÃO PEDRO DA SERRA.

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 cem 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)³².

Com vista ao cumprimento do referido decreto, foi nomeado o desembargador do Paço Imperial, Pedro Machado de Miranda Malheiros, que comprou de Monsenhor Almeida quatro sesmarias para compor o território dos colonos. Dessa maneira, foram instalados no Morro Queimado, 2.006 colonos suíços. A festa de instalação foi realizada no dia 11 de abril de 1820.

Em 3 de maio de 1823, em função dos descaminhos da colônia, 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. (Ver figura 6).

Favorecida pela rota do café, Nova Friburgo continuou a prosperar. A partir de 1873, as instalações da ferrovia e da Companhia de Eletricidade corroboraram de sobremaneira para a atração de investimentos industriais para o município. O transporte ferroviário fez com que a capital Rio de Janeiro não ficasse a mais de quatro horas de distância.

Empreendedores alemães então dão início ao 2º ciclo sócio-econômico de Nova Friburgo, no qual o setor industrial se faz presente. Essencialmente têxtil e metal-mecânico, o pólo industrial de Nova Friburgo se desenvolveu, em plena atividade, com bastante sucesso até a década de 1970. Contudo,

A crise econômica da década de 1980 fez com que houvesse um desaquecimento muito forte das atividades industriais no País, fazendo com que as empresas adotassem uma estratégia defensiva de sobrevivência. A indústria local, fortemente afetada pela crise, inicia um processo de reestruturação e enxugamento, desencadeando

demissões em massa. Neste contexto, deu-se início ao 3º ciclo, com a criação de várias MPE's¹⁸ de confecções, o que caracterizou fortemente a formação da indústria de moda íntima em Nova Friburgo. (Nova Friburgo, 2008).

Nesse contexto, apesar da grande tradição industrial trazida pela imigração alemã desde o final do século XIX, no período entre anos de 1990 a 2000 o município experimentou um lento crescimento econômico, principalmente no setor industrial. Todavia, a partir do ano de 2004, graças à capacidade de alguns setores ampliarem sua participação no mercado, o município vem se recuperando, tendo como principais indústrias as do setor têxtil, seguidas pelas do pelo setor metalúrgico.

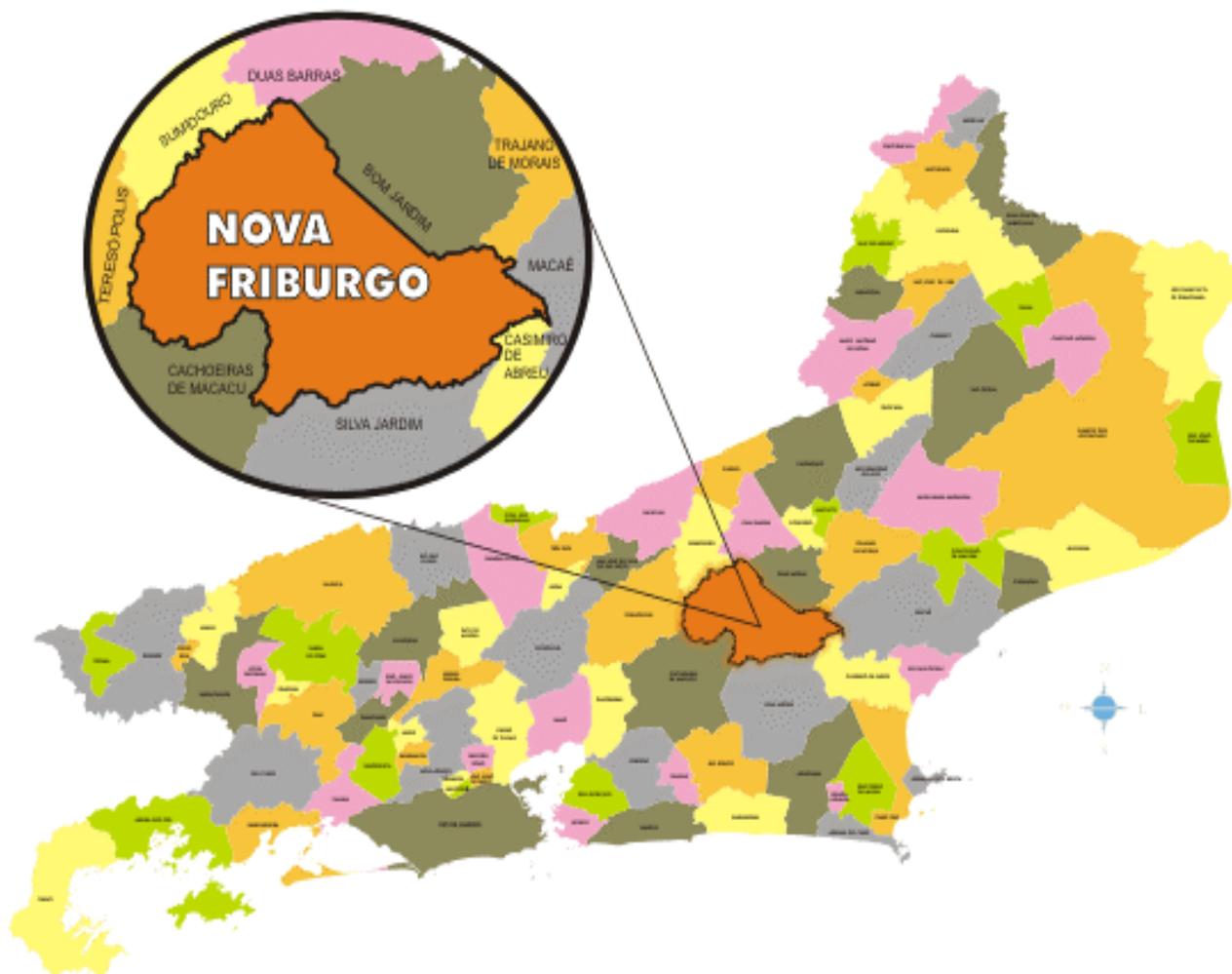
A maior parte do PIB do município deriva-se do setor dos serviços, seguido pela indústria e a agricultura. Não obstante, o setor primário continua tendo considerável importância. Dentre as atividades desenvolvidas em Nova Friburgo, destaca-se a produção de flores: é o segundo maior produtor de flores do Brasil, sendo superado apenas pelo município de Holambra, em São Paulo.

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).

A densidade populacional do município, segundo ao Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2001)³³ é de 185,4 hab/km², distribuída em uma área de 935,0 km², localizada na mesorregião Centro Fluminense, a de 97,9 km da capital do estado.

¹⁸ MPE's - micro e pequenas empresas.

Figura 6 - Mapa de Localização do Município de Nova Friburgo



Fonte: IBGE, 2007

No período 1991-2000, a população de Nova Friburgo teve uma taxa média de crescimento anual de 0,43%, passando de 167.081 em 1991 para 173.418 em 2000. A taxa de urbanização cresceu 1,35, passando de 86,40% em 1991 para 87,56% em 2000. Em 2000, a população do município representava 1,21% da população do Estado e 0,10% da população do País. (IBGE, 2007) ³⁴.

Neste mesmo intervalo temporal, a taxa de mortalidade infantil do município diminuiu 51,28%, passando de 28,82 (por mil nascidos vivos) em 1991 para 14,04 (por mil nascidos vivos) em 2000, e a esperança de vida ao nascer cresceu 5,35 anos, passando de 66,91 anos em 1991 para 72,26 anos em 2000. (ADHB, 2001).

A renda per capita média do município cresceu 36,67%, passando de R\$ 268,41 em 1991 para R\$ 366,84 em 2000. A pobreza (medida pela proporção de pessoas com

renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) diminuiu 36,61%, passando de 20,3% em 1991 para 12,9% em 2000. Apesar dos resultados positivos anteriores, a desigualdade, expressa pelo índice de Gini cresceu, passando de 0,54 em 1991 para 0,55 em 2000.

De acordo com dados do perfil do Município de Nova Friburgo, presente no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2001), no período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Nova Friburgo cresceu 10,20%, passando de 0,735 em 1991 para 0,810 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Longevidade, com 39,8%, seguida pela Educação, com 37,2% e pela Renda, com 23,0%. Neste período, o hiato de desenvolvimento humano (a distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH, ou seja, $1 - \text{IDH}$) foi reduzido em 28,3%.

Conforme indicado no parágrafo anterior, em 2000 o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Nova Friburgo era 0,810, o que colocava o município, segundo a classificação do PNUD, entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano, visto que seu IDH era maior que 0,8.

A composição de sua economia apresenta, como principais atividades, a indústria têxtil, com destaque para o setor de moda íntima, a olericultura, o turismo e, hoje em menor expressividade, a metalúrgica.

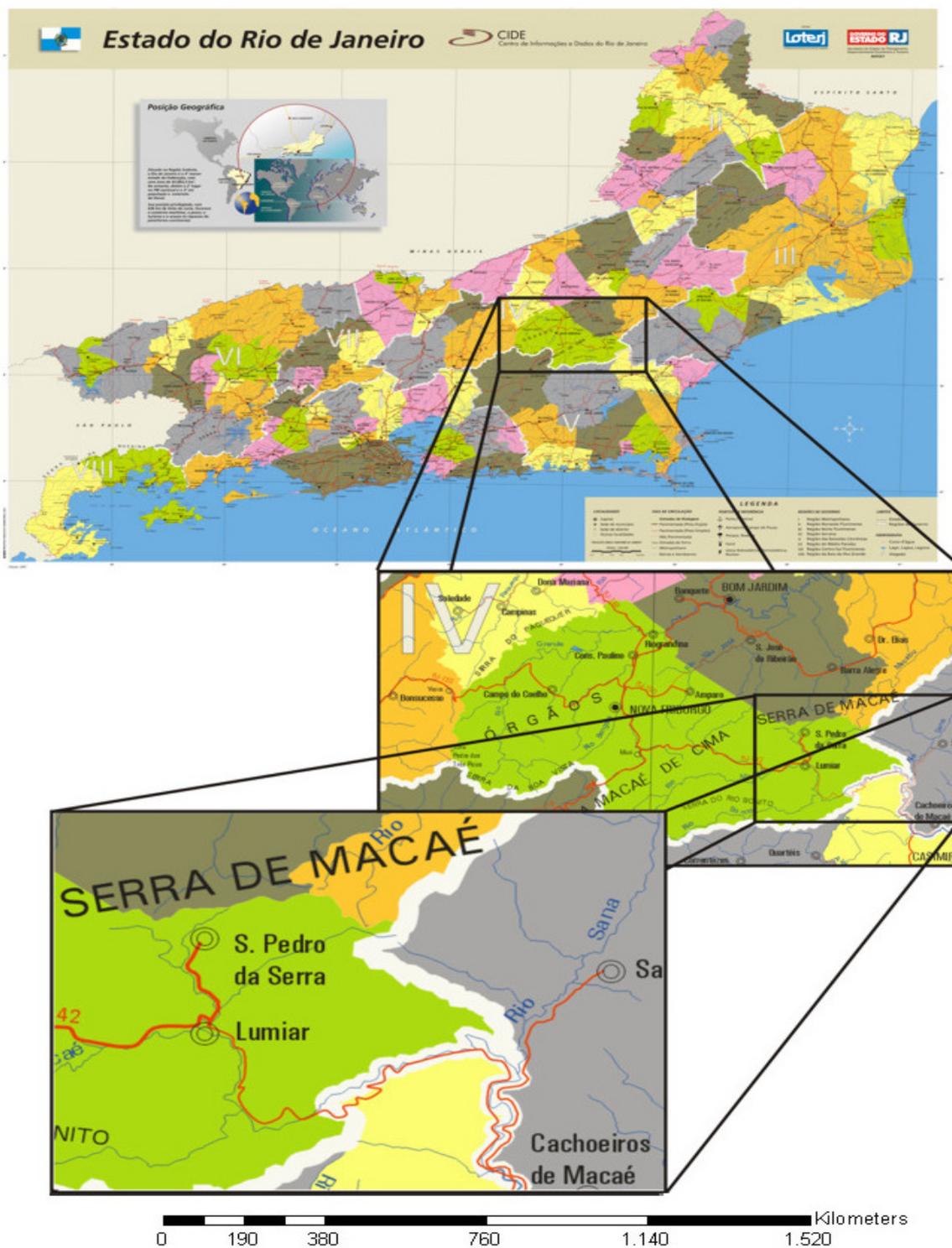
Formado pelas bacias do Rio Grande e do Rio Macaé (alto), o município tem como principais rios cortando seu território, o Santo Antônio, o Cônego e o Bengalas, que é formado pelos dois rios anteriores.

O Território do município é constituído, como já informado anteriormente, por oito distritos: Nova Friburgo (o distrito sede), Riograndina, Campo do Coelho, Amparo, Lumiar, Conselheiro Paulino, São Pedro da Serra e Muri.

O sétimo distrito do Município, o de São Pedro da Serra foi criado por meio da Lei Estadual nº. 1363, de autoria do Vereador Benício Valladares, em 12 de outubro de 1988, sendo formado por terras desmembradas dos Distritos de Amparo e Lumiar, 4º e

5º distritos, respectivamente, abrangendo as localidades de São Pedro da Serra, Benfica, Sibéria, Bocaina dos Blaudt, (Ver figuras 7 e 8).

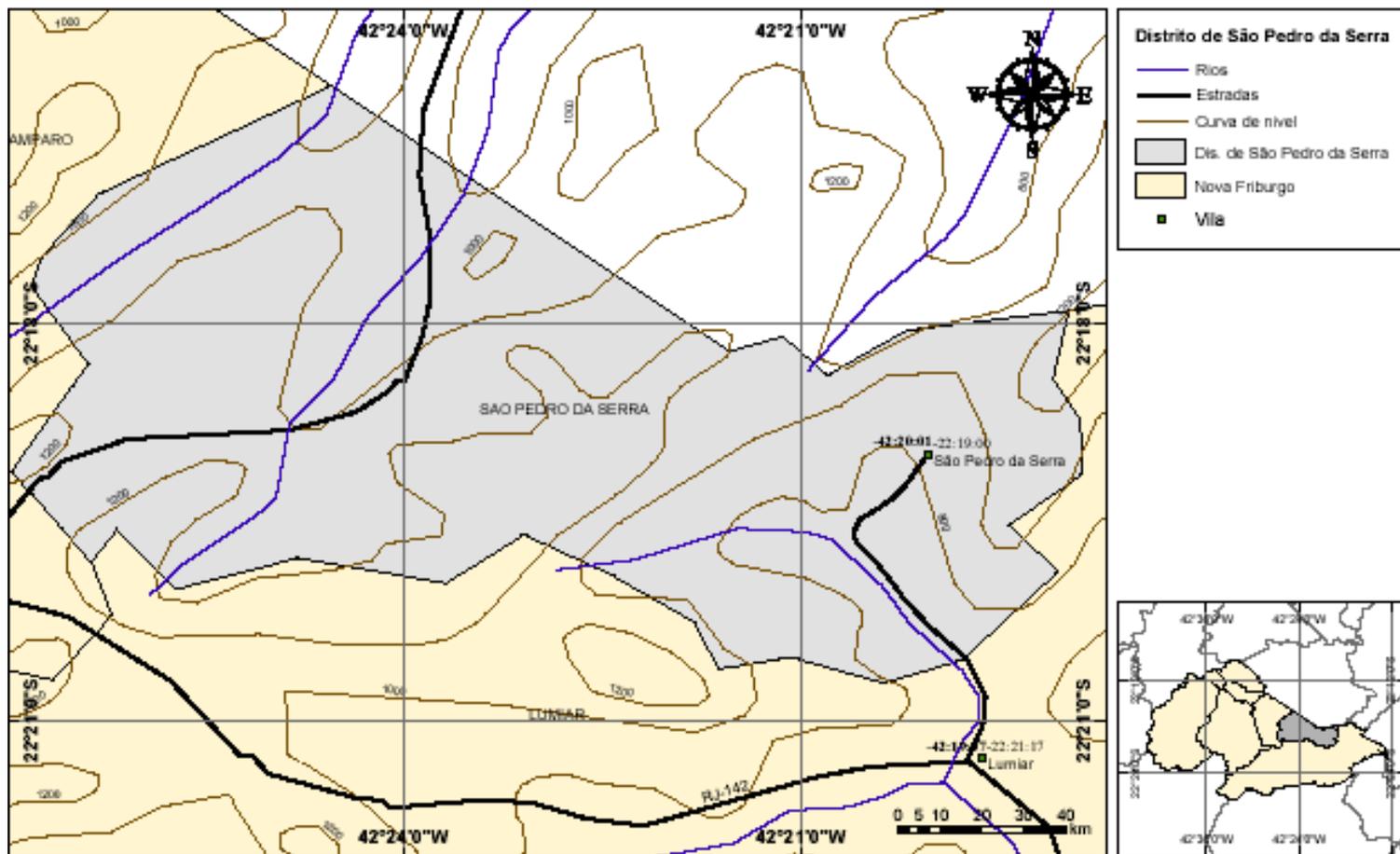
Figura 7 – Mapa de Localização do Distrito de São Pedro da Serra



Fonte: CIDE, digitalizado por Alberto Toledo Resende.

Figura 8 – Mapa do Distrito de São Pedro da Serra

Distrito de São Pedro da Serra



Fonte: IBGE, digitalizado por Alberto Toledo Resende

Localizado na principal região agrícola do Estado do Rio de Janeiro, o 7º distrito de Nova Friburgo, situa-se a “aproximadamente, a setecentos metros acima do nível do mar, em uma região de paisagem exuberante, que apresenta ‘*relevo bastante irregular, com muitas montanhas que se alternam com vales e pequenas várzeas, cortados por córregos e pequenos rios*’ (Sá Rego, 1988)”. (Levigard, 2001: p.20)³⁵.

São Pedro da Serra está situado a 30 km do município de Nova Friburgo, 600 metros de altitude e cerca de 300 metros abaixo, na bacia do Rio Macaé, em meio às montanhas da Serra do Mar, onde se encontram remanescentes de uma floresta que, no conjunto do Estado do Rio de Janeiro, está reduzida a menos de 15% do que existia nos primórdios da colonização – a Mata Atlântica.

Seguindo o padrão da Região Serrana, apresenta condições edafo-climáticas marcadas pela presença de um relevo acidentado, típico do domínio dos mares de morros, e o clima tropical de altitude, com sua forte sazonalidade de chuvas, em geral de caráter torrencial. (Grabois, 2002)

No ano de 2000, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia - IBGE, possuía uma população estimada de 2.713 habitantes, expressando 1,56% da população total do município de Nova Friburgo. Apresentava nesta época uma proporção populacional urbana de 32,8% e rural de 67,1%, caracterizada como uma área tipicamente rural, com produção agrícola diversificada, com hortas de couve-flor, tomate, pimentão etc. No entanto, Levigard (2001), em sua dissertação acerca da problemática de intoxicações por agrotóxicos no 5º e 7º de Nova Friburgo, atenta para o fato de que “nos anos recentes têm ocorrido mudanças na economia local, motivadas principalmente pela falência dos agricultores e pelo incremento da construção civil, que tem modelado a região com novas casas e muitas pousadas, bares e restaurantes. Do mesmo modo, tem ocorrido uma transformação no perfil da população, que tem sido acrescida paulatinamente por pessoas vindas de centros urbanos”. (p. 28). (Ver Tabela 2).

Tabela 2 – Tabela da população do distrito de São Pedro da Serra, total, rural e urbana, nos de 1991, 1996 e 2000.

Ano	Rural (%)	Urbana (%)
1991	75,53	24,47
1996	74,58	27,42
2000	67,16	32,84

Fonte: IBGE (www.igov.br)

Natal (2003)³⁶ descreve o distrito em questão como “uma área cercada por montanhas e matas verdes predominantes. Suas características ambientais e culturais proporcionam um clima agradável, com belezas naturais e uma população acolhedora”. (p. 177).

Historicamente, a fundação destes distritos “insere-se no movimento de criação do atual município fluminense de Nova Friburgo, efetivado através do primeiro projeto colonizador com imigrantes europeus promovido pelo Estado” (Levigard, 2001: p.20).

O distrito de São Pedro da Serra apresenta significativo uso agrícola do solo. O manejo, contudo, é bastante impróprio, materializando-se em altas taxas de erosão, tendo, ainda, grande problemática com relação à pequena produção: os pequenos agricultores tentam se adaptar ao modelo da agricultura moderna, mas se deparam com o problema da falta de recursos financeiros, carência de auxílio técnico por parte dos órgãos responsáveis, dificuldade de acesso ao crédito e a prevalência de uma topografia acidentada e de várzeas estreitas e mal drenadas. (Grabois, 2002)³⁷. Tornam-se, portanto, fragilizados perante o mercado, pois o volume total da produção por unidade familiar é pequeno e os custos dos insumos são elevados, gerando um resultado econômico vulnerável se considerarmos as abruptas quedas de preços.

Diante de tal conjuntura, tem-se uma atividade agrícola decaindo lucrativamente, em função, principalmente, da perda da base física de produção, e a constatação da veemência de um processo de recriação do espaço agrário, onde se verifica uma valorização das diferenças, das singularidades, que passa a caracterizá-lo como um espaço multifuncional e pluriativista: uma paisagem rural subordinada a uma lógica capitalista de consumo. (Grabois, 2002).

Nas palavras de Alentejano (2003)³⁸, ocorre um

(...) processo de re-ruralização, no qual há uma revalorização do espaço rural – seja como área de moradia, seja como lócus de uma produção em moldes diferenciados do padrão típico da revolução verde -, que não significa uma volta ao antigo rural, mas a produção de um novo rural e a revitalização demográfica, econômica, política e cultural deste, transformado pelo próprio processo de urbanização e, no caso, do Rio de Janeiro, de metropolização. (p. 19).

Ainda, segundo o mesmo autor, referindo-se ao estado do Rio de Janeiro:

Essa revalorização do rural se expressa no avanço do ecoturismo, na expansão de atividades de lazer em áreas rurais, como pesque-pagues e hotéis fazendas, e na conservação de antigas áreas agrícolas em áreas de veraneio e segunda moradia para as classes média e alta da região metropolitana. Expressa-se também no desenvolvimento de formas de produção agrícolas alternativas que incorporam

crescentemente a dimensão ambiental, respeitando a diversidade dos ecossistemas, em oposição ao modelo homogeneizador da revolução verde. (Alentejano, 2003; p. 19).

Diante de um quadro de carência de políticas públicas voltadas para os interesses da pequena agricultura familiar, em favorecimento da valorização vertiginosa das terras, promovidas pela especulação turística, o que temos, de acordo Carneiro (2003)³⁸, é uma transformação do agricultor familiar em “jardineiro da natureza”. Segundo ela, referindo-se a essa problemática da agricultura do Município de Nova Friburgo – RJ, “pouco a pouco, o espaço agrícola é ocupado por sítios de lazer, pousadas e casas de aluguel, muitas delas construídas pelos próprios agricultores na busca de alternativas ou complemento ao fraco rendimento proporcionado pela agricultura”. (p. 90).

Carneiro (2003)³⁹, contribuindo para esse debate, afirma que a definição de multifuncionalidade, predominante hoje, enfatiza

(...) a valorização da dimensão mercantil e não diretamente produtiva da agricultura (...) centrada, em grande parte, na valorização econômica de atividades associadas ao fazer agrícola, tais como a qualidade dos produtos, a diversificação das atividades no interior do estabelecimento e a criação de empregos. Além disso, muitas vezes, essas medidas estão limitadas à conquista de novos segmentos de mercados diversificados – os nichos de mercados – reservados a uma minoria de produtores muito competitivos. (CARNEIRO, 2003; p. 88).

Se referindo ao caso do meio rural fluminense, Carneiro (2003) explica que neste se verifica uma interessante característica, que é

(...) a existência de um grande mercado para a exploração do turismo rural (originário da população dos grandes centros como Rio e Niterói) associado a um diversificado potencial da paisagem natural (montanhas, florestas, cachoeiras e rios), a presença de áreas agricultáveis, e a imbricação dos universos culturais do ‘rural’ e do ‘urbano’. Esta última facilitada, em partes, pela extensa rede viária que interliga as regiões do interior do estado do Rio de Janeiro e este com outros vizinhos. (p. 89).

Nesse contexto de dominação inerente à relação entre o capital e a pequena produção, o que podemos verificar é a continuidade do ordenamento territorial do espaço agrário, e das relações dele intrínsecas, em novas bases, perpassando pelo domínio do capital, “(...) agora hegemônico pela esfera da circulação, pelo capital financeiro, ainda que

articulado com outros segmentos, e valorizando novas atividades, dentre as quais se destacam o lazer e o turismo”. (Alentejano, 2003; p. 22).

A disseminação das atividades não agrícolas constituirá uma paisagem de “novos rurais”, onde a pluriatividade e multiplicidade, combinando atividades agrícolas com não agrícolas, nortearam o novo reafeiçoamento do espaço do distrito.

Todo esse processo se dá diante de um quadro de carência de políticas públicas voltadas, tanto para os interesses da pequena agricultura familiar, como da própria atividade turística, de modo que esta, sem contar como o apoio técnico-financeiro dos órgãos competentes, vem crescendo desordenadamente.

Nessa conjuntura, enquanto o turismo cresce vertiginosamente, os investimentos em infra-estrutura não o acompanharam com a mesma velocidade: não há tratamento de esgoto no distrito, as ruas de São Pedro da Serra são as mesmas de 25 anos atrás, que não foram modernizadas e nem aberta novas, não há um controle legal que venha reger a atividade turística (área mínima dos loteamentos, cota de altura das construções...).

A ausência de assistência técnica apropriada na atividade agrícola contribui para a realimentação e manutenção de um ciclo vicioso ligado ao emprego de agrotóxicos que, sabidamente, são substâncias deletérias tanto para a saúde humana como para a saúde do meio. Seu emprego indiscriminado, sem orientação, ou pior, contando com a orientação de representantes de laboratórios, como é comum ocorrer, associados a outras práticas, como a irrigação sem controle, a não adoção de rotação de culturas e do pousio, dentre outras práticas mais sustentáveis, corrobora para a necessidade de implementação de doses cada vez maiores de insumos agroquímicos, com vistas a compensar o desequilíbrio do sistema. (Bertolino, 2004)⁴⁰.

Concomitantemente, a prevalência de uma concepção preservacionista, ligada à questão ambiental e “venda” da paisagem verde pela atividade turística, vem interferindo, sobre maneira, para o gradual abandono da prática do pousio, visto que, para o emprego deste se faz necessário, posteriormente ao período de descanso, a limpeza do terreno com fogo, ponto neural no choque entre o turismo, os órgão de proteção ambiental e a

agricultura. A ausência dessa prática intensifica, ainda mais, o emprego de agrotóxicos. (Bertoni, 1999)⁴¹.

A atividade turística, com o interesse em “manter” a paisagem verde a ser incorporada entre os atributos que justifiquem e legitimam sua prática e existência, tornou-se a maior fonte de denúncia¹⁹ das práticas de limpeza de terrenos com fogo. Entretanto, seu crescimento acelerado e desordenado, sem o devido acompanhamento de obras de infraestrutura, tem levado a contaminação dos recursos hídricos do distrito, em função do maior aporte de esgoto, visto que não há em São Pedro da Serra rede coletora de esgoto sanitário.

De acordo com a Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, o esgoto sanitário pode ser destinado, basicamente, a dois sistemas de solução: o individual e o coletivo. Os sistemas individuais são adotados para atendimento unifamiliar, enquanto os sistemas coletivos ficam reservados a localidades com elevada densidade populacional. Nos sistemas individuais o esgoto doméstico é lançado, geralmente, em fossa séptica e desta a um sumidouro, infiltrando-se no solo. Por sua vez, os sistemas coletivos consistem em instalações operacionais de canalizações de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequado do esgoto sanitário (SNSA, 2007)⁴².

Os sistemas individuais são uma alternativa em áreas rurais, onde as características destas permitem a eficácia deste e / ou se verifica a ausência de rede pública de saneamento básico. Essa carência, em casos não raros, está relacionada à inviabilidade econômica de implementação de um sistema coletivo. A Lei 11.445 referida anteriormente, em seu Capítulo VII - Dos Aspectos Técnicos, apresenta a opção mencionada acima:

Art. 45; § 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos. (Brasil, 2007)⁴³.

¹⁹ As denúncias são realizadas por agentes ligados ao setor hoteleiro, geralmente, vindos de fora do distrito, contra os agricultores.

Todavia, para que os sistemas individuais funcionem de maneira eficaz, é preciso que em sua área de adoção as habitações sejam espaçadas, ou seja, as residências devem estar localizadas em grandes lotes com elevada porcentagem de área livre de uma propriedade para outra. Ainda, o solo deve apresentar boas condições de infiltração e o nível de água subterrânea possuir uma profundidade adequada, de forma a evitar o risco de contaminação por microrganismos transmissores de doenças. (SNSA, 2007).

Uma vez, portanto, que a densidade demográfica de uma localidade se eleva, modificando as condições descritas acima, os sistemas individuais devem ser substituídos pelos coletivos. Como uma concentração populacional maior, é comum que “a área requerida para a infiltração torna-se muito elevada, usualmente maior que a área disponível.” (SNSA, 2007. p. 56). A mesma recomendação é encontrada no manual de saneamento elaborado pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA: “À medida que as comunidades e a concentração humana tornam-se maiores, as soluções individuais para remoção e destino do esgoto doméstico devem dar lugar às soluções de caráter coletivo denominadas sistema de esgotos.” (FUNASA, 2004. p. 186)⁴⁴.

A Lei 11.445 não apresenta o número de habitantes ou condições de densidade demográfica necessária para que esta transição sanitária seja realizada. Em seu capítulo IX - Da Política Federal de Saneamento Básico; aponta enquanto diretriz para o estabelecimento da política de saneamento básico a “(...) garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares” (Brasil, 2007). Contudo, não apresenta as particularidades necessárias para que haja a transição de uma realidade sanitária individual para uma coletiva. É importante levantar esta lacuna na legislação, já que o tema do inchaço urbano ligado à falta de planejamento urbano com relação à infra-estruturas básicas como o saneamento pode ser considerado um dos principais problemas sócio-ambientais e sanitários do país. A inexistência de legislação mais clara a respeito impede a responsabilização dos gestores públicos que deveriam estar enfrentando este problema de forma prioritária.

Tomando a abrangência da lei, o distrito de São Pedro da Serra, classificado como um território rural, apresenta uma realidade sanitária adequada: o sistema individual.

Todavia, se consideramos a elevação da densidade demográfica do distrito e seu crescimento físico nos últimos anos, que diminui o espaçamento entre as habitações, verificaremos que o sistema individual pode não estar funcionando de maneira adequada, requerendo sua substituição por um sistema coletivo. Outra peculiaridade do distrito a ser considerada, é o peso sanitário de sua população flutuante, decorrente do movimento turístico na região. Este volume populacional pode impactar sobremaneira e inviabilizar o sistema de fossas existente.

A presença de rede coletora de esgoto sanitário insere-se nos padrões de saneamento básico adequado. Sua ausência está diretamente relacionada a problemas de saúde humana, como, por exemplo, hepatite tipo A, giardíase, desintéria amebiana, diarreia por vírus, dentre outros. A falta de saneamento, principalmente a ausência de rede de esgoto, é o principal fator no Brasil relacionado à morte de menores de cinco anos por diarreia.

Ao mesmo tempo, a demanda da crescente atividade turística por mão de obra, associada a fatores relacionados a expressividade do distrito em função do turismo, como maior número de ônibus ao longo do dia, presença de escola de nível fundamental e médio, posto de saúde, centro cultural, cinema, dentre outros atrativos, tem colocado o distrito como área de aporte imigratório, tanto para a população dos distritos adjacentes, como para a população metropolitana que busca um modelo de vida distinto do grande centro. Essa nova tendência vem, gradativamente, provocando um processo de inchaço no distrito, contribuindo para as situações descritas acima.

6. ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE NOVA FRIBURGO

A partir desta seção, os resultados da presente pesquisa passaram a ser trabalhados e apresentados. Assim sendo, em um primeiro momento, será exposto o resultado da análise documental realizada sob o texto final do Plano Diretor do município de Nova Friburgo.

Posteriormente, explorando o processo de configuração deste documento de gestão territorial, as duas seções seguintes contam com o ponto de vista dos diferentes atores que compuseram o universo de sujeitos desta pesquisa.

Finalmente, apresentar-se-á a análise crítica da construção do Plano Diretor, confrontando-se e refletindo sobre os conteúdos expostos nos dois últimos itens deste capítulo.

6.1 Estatutos da Cidade e o Plano Diretor de Nova Friburgo: Convergências e Divergências

A lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, em seu parágrafo único, do Capítulo I – Diretrizes Gerais – apresenta, enquanto efeito da mesma, o estabelecimento de normas de ordem pública e interesse social que venham a regulamentar o uso da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio urbano.

Para tanto, em seu Capítulo II, Seção I – Dos instrumentos em geral – dentre outros, aponta o Plano Diretor como instrumentos do planejamento municipal. Ainda, a mencionada lei dedica seu Capítulo III a este instrumento – Do Plano Diretor.

Entendendo o papel e a importância do Plano Diretor para o planejamento municipal, contextualizados pelas normas de ordem pública e interesse social contidas no Estatuto das Cidades, o presente capítulo, atendendo aos objetivos traçados neste trabalho, busca verificar se o Plano Diretor participativo de Nova Friburgo atende as diretrizes apontadas por seu documento de regulamentação – Lei nº. 10.257 / 2001.

Concomitantemente a referida comparação apresentar-se-á, também, o Plano Diretor participativo de Nova Friburgo: estrutura, classificações, definições etc.

O Plano Diretor participativo de Nova Friburgo foi instituído, sob esta denominação, pela Lei Complementar nº. 24, em 28 de dezembro de 2007, apresentando a seguinte estrutura: (Ver quadro 1).

Quadro 1 – Quadro da Estrutura do Texto de Lei Complementar nº. 24 - Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo

TÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
TÍTULO II - PRINCÍPIOS E OBJETIVOS
TÍTULO III - DA POLÍTICA URBANA E GESTÃO DO TERRITÓRIO MUNICIPAL
CAPÍTULO I - DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA
CAPÍTULO II - DO DESENVOLVIMENTO SOCIECONÔMICO E DA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
CAPÍTULO III - DA QUALIDADE DE VIDA E DO SANEAMENTO AMBIENTAL
CAPÍTULO IV - DA MORADIA DIGNA E DA INCLUSÃO TERRITORIAL
CAPÍTULO V - DO TERRITÓRIO INTEGRADO E ACESSÍVEL
CAPÍTULO VI - DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL E CULTURAL
❖ Seção I - Da conservação e qualificação dos bens culturais
❖ Seção II - Da valorização dos bens naturais
TÍTULO IV - DOS PLANOS DE ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL – POT
CAPÍTULO I - DA DIVISÃO DAS UNIDADES TERRITORIAIS DE PLANEJAMENTO – UTP
CAPÍTULO II - DO ZONEAMENTO URBANO
❖ Seção I - Das Zonas Urbanas
❖ Seção II - Das Zonas de Especial Interesse – ZEI
✓ Subseção I - Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS
✓ Subseção II - Zonas de Especial Interesse Ambiental – ZEIA
✓ Subseção III - Zonas de Especial Interesse Urbanístico e Econômico – ZEIUE
✓ Subseção IV - Zonas de Especial Interesse de Recuperação Ambiental – ZEIRA
✓ Subseção V - Zonas de Especial Interesse de Proteção do Ambiente Cultural – ZEIPAC
CAPÍTULO III - DO POT DO RIO BENGALAS E RIBEIRÕES
❖ Seção I - Zonas de Restrição – ZR

- ❖ Seção II - Zonas de Transição - ZT
- ❖ Seção III - Zonas de Expansão Orientada – ZEO
- ❖ Seção IV - Zona de Requalificação Urbana – ZRU
- ❖ Seção VI - Zona de Especial Interesse de Proteção do Ambiente Cultural – ZEIPAC

CAPÍTULO IV - DO POT DO RIO GRANDE

- ❖ Seção I - Zona Urbana Controlada – ZUC de Riograndina
- ❖ Seção II - ZEIPAC – Riograndina
- ❖ Seção III - Zona Urbana Controlada – ZUC de Campo do Coelho

CAPÍTULO V- DO POT DO RIO MACAÉ

- ❖ Seção I - Zona Urbana Controlada – ZUC de Lumiar
- ❖ Seção II - Zona Urbana Controlada – ZUC de São Pedro da Serra

TÍTULO V - DA REGULAMENTAÇÃO DO USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

CAPÍTULO I - DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

- ❖ Seção I - Do uso do solo urbano
 - ✓ Subseção I - Impacto à Vizinhança
- ❖ Seção II - Da Ocupação do Solo Urbano

CAPÍTULO II - DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

TÍTULO VI - DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

CAPÍTULO I - DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

CAPÍTULO II - DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS

CAPÍTULO III - DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

CAPÍTULO IV - DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

CAPÍTULO V - DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

CAPÍTULO VI - DO CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

CAPÍTULO VII - DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

CAPÍTULO VIII - DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

CAPÍTULO IX - DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV

TÍTULO VII - DO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA E TERRITORIAL

TÍTULO VIII - DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Fonte: Lei Complementar nº.24 / 2007 – NF; Compilado pela autora.

De acordo com a mensagem de anteprojeto de lei do Plano Diretor de Nova Friburgo, o processo de elaboração do Plano Diretor contou com a participação de 2.294 pessoas e a realização de 76 reuniões, além da instalação da Casa do Plano Diretor, que visava, entre outras atribuições, permitir o acesso aos documentos e informações acumulados

através de reuniões regionais, palestras, seminários e audiências públicas, além de ser responsável pela divulgação destes eventos. (Nova Friburgo, 2007).

Como princípios básicos, o Plano Diretor participativo de Nova Friburgo apresenta quatro amplos objetivos, que sejam: (1) o direito à cidade sustentável; (2) a garantia da função social da cidade; (3) a garantia da função social da propriedade; (4) a gestão democrática e participativa.

O direito à cidade sustentável é entendido como a garantia das condições de um desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável. A função social da cidade se expressa pela garantia de que e todos tenham acesso a terra urbanizada, à moradia digna, ao saneamento, aos serviços e equipamentos públicos, à mobilidade e ao transporte acessível; enquanto a função social da propriedade atrela-se ao cumprimento das diretrizes da política urbana. Por fim, a gestão democrática e participativa atende ao anseio da participação da sociedade na implementação da política urbana.

Com vistas ao alcance destes princípios, o Plano Diretor de Nova Friburgo apresenta seis estratégias de política urbana, nos capítulos de competência de seu Título III – Da Política Urbana e Gestão do Território Municipal. Dessa forma, têm-se as seguintes estratégias; (i) planejamento e gestão democrática e participativa; (ii) desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego e renda; (iii) qualidade de vida e saneamento ambiental; (iv) moradia digna e inclusão territorial; (v) território Integrado e acessível; e (vi) patrimônio cultural e ambiental preservado.

No que diz respeito à gestão democrática da cidade, o Plano Diretor de Nova Friburgo, atendendo ao Estatuto da Cidade, já em seu artigo 8 faz menção a este tema, afirmando que “A gestão democrática e participativa tem por objetivo garantir a participação da sociedade na implementação da política urbana, desde a concepção de planos, programas e projetos até a sua execução e acompanhamento”. (Nova Friburgo, 2007. p. 02). O documento em questão ainda traz um capítulo dedicado a este temário – Capítulo I: Do planejamento e gestão democrática e participativa – em seu título III. No referido capítulo estão contempladas as requisições constantes no parágrafo quarto do artigo 40 e nos incisos do artigo 43 da lei nº. 10.257/01, com exceção ao inciso I deste último.

O parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade faz referência às competências dos Poderes Legislativo e Executivo municipais, ao longo do processo de elaboração e execução do Plano Diretor, a fim de que seja garantido seu caráter democrático e participativo. Assim, de acordo com este parágrafo, assume-se que o Plano Diretor deve garantir:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
 - II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
 - III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.
- (Brasil, 2001. p. 13).

Concomitantemente, de maneira mais direta, o artigo 43²⁰, do capítulo V - Da gestão democrática da cidade – apresenta os instrumentos a serem utilizados com vista à efetivação do processo de gestão democrática da cidade. Os instrumentos apontados nos incisos do artigo são:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
 - II – debates, audiências e consultas públicas;
 - III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
 - IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
- (Brasil, 2001. p. 17).

O conteúdo do inciso I, que traz à necessidade de criação de órgãos colegiados de política urbana, se fará presente nos artigos 174, 175 e 176²¹, onde fica previsto a adoção Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial – COMDUT, de composição paritária – governo e sociedade – com atribuição de apoiar a implementação e o monitoramento do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo.

Enquanto instrumento de ordenamento do uso e ocupação do solo das principais bacias hidrográfica, foram criados os planos de organização territorial. De acordo com o texto da lei complementar nº. 24, o intuito dos POT's é o de abranger todo o território do

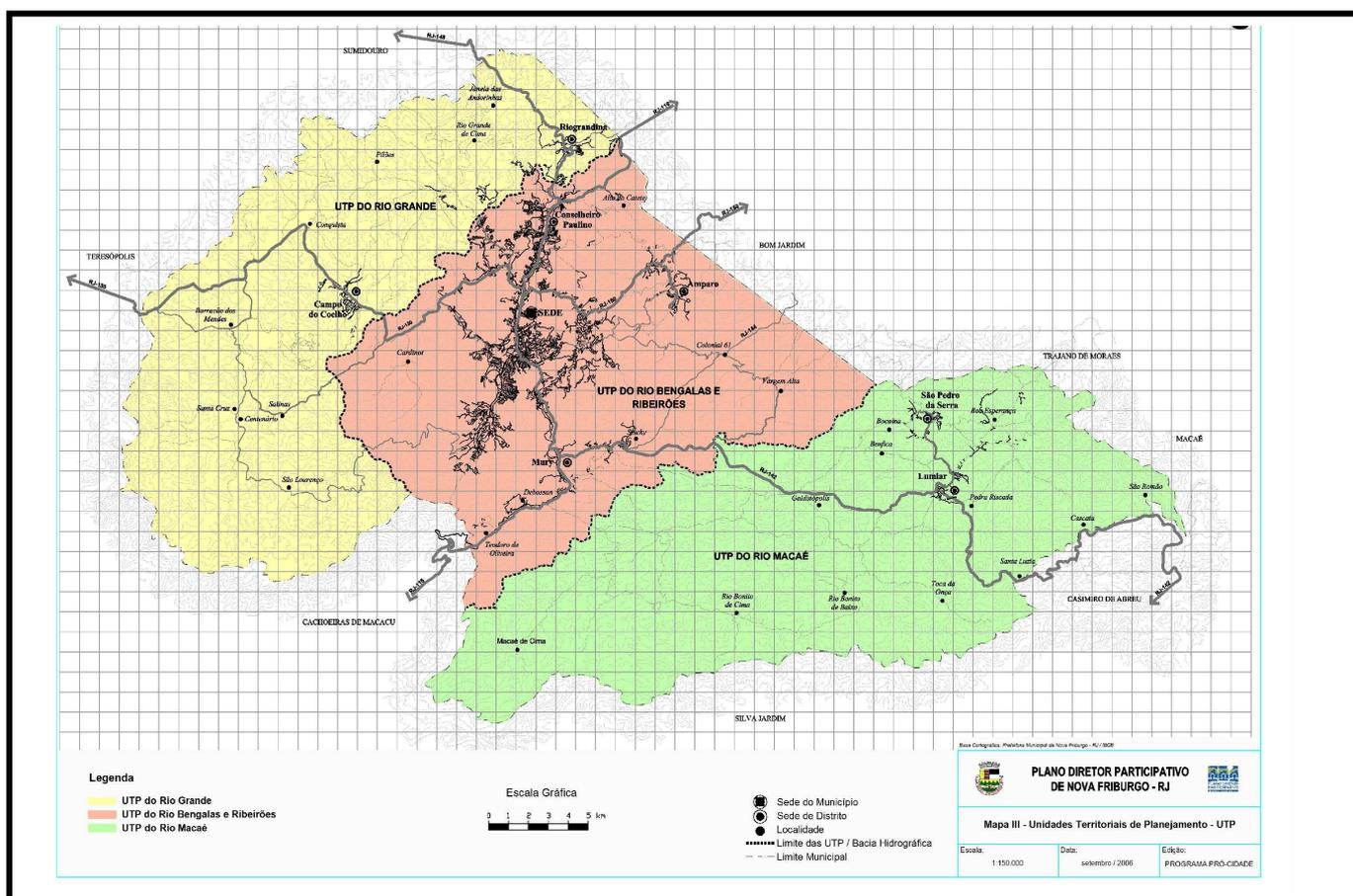
²⁰ Art. 43 do Estatuto da Cidade

município, incluindo áreas rurais e não rurais. Para implementação dos POT's, o território do município foi dividido em unidades territoriais de planejamento – UTP – delimitadas pelos limites das principais bacias da região. Assim cada UTP conta com um POT.

Contemplar a totalidade do território do município é um ponto exigido no Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, parágrafo 2º, onde consta que “O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo” (Brasil, 2001. p. 13).

Nessa conjuntura tem-se a delimitação²² do POT do Rio Bengalas e Ribeirões, que abrange a UTP da bacia hidrográfica do Rio Bengalas e das microbacias dos Ribeirões São José, Capitão e São Domingos; POT do Rio Grande, que abrange a UTP da bacia hidrográfica do rio Grande; e por fim, o POT do Rio Macaé, que abrange a UTP da bacia hidrográfica do rio Macaé. (Ver figura 9).

Figura 9 – Divisão das Unidades Territoriais de Planejamento – UTP



Fonte: Nova Friburgo, 2007

²¹ Art. 174, 175 e 176 do Plano Diretor de Nova Friburgo.

As unidades territoriais de planejamento – UTP – por sua vez, para fins de implementação dos POT, são subdivididas em áreas de interesse ambiental, áreas de desenvolvimento rural sustentável, áreas de interesse logístico e áreas urbanas. Sobre as duas últimas incidirá, ainda, o zoneamento urbano, passando estas a contar com a seguinte classificação: zonas de restrição (ZR); zonas de transição (ZT); zonas de expansão orientada (ZEO); zonas de requalificação urbana (ZRU); zonas de especial interesse (ZEI) e zonas urbanas controladas (ZUC).

No que diz respeito às zonas de especial interesse (ZEI), o texto da lei complementar nº. 24²³ pronuncia que estas compreendem áreas do território que exigem tratamento diferenciado em relação aos parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo urbano, exigindo, dessa forma, a definição de zonas e subzonas urbanas.

As zonas de especial interesse (ZEI) apresentarão cinco possibilidades de classificação: zonas de especial interesse social (ZEIS); zonas de especial interesse ambiental (ZEIA); zonas de especial interesse urbanístico e econômico (ZEIUE); zonas de especial interesse de recuperação ambiental (ZEIRA) e zonas de especial interesse de proteção do ambiente cultural (ZEIPAC). Estas seis subzonas também sobre divisões, de acordo com sua localidade, tipo de ocupação demográfica ou da fauna.

Aprofundando-se à divisão das unidades territoriais de planejamento – UTP, entende-se que as áreas de interesse ambiental podem integrar uma ou mais unidades de conservação da natureza – UCN, já instituídas ou que venham a ser criadas. Ainda, estas áreas devem conjugar a legislação ambiental e seus respectivos planos de manejo e uso e ocupação do solo.

As áreas de desenvolvimento rural sustentável destinam-se à manutenção e qualificação das atividades agrícolas. Por sua vez, as indicadas como áreas de interesse logístico fazem menção aos eixos rodoviários localizados ao longo da RJ-130 e ao longo do eixo da RJ-116, entre Teodoro de Oliveira e Ponta da Saudade. No primeiro a prioridade reside na instalação de atividades econômicas de grande porte, ao passo que no segundo, a preferência será para a instalação de atividades econômicas de apoio ao turismo.

²² No corpo do texto do Plano Diretor de nova Friburgo.

Das subdivisões das áreas urbanas, no que concernem as zonas de restrição (ZR), estas compreendem áreas com baixa intensidade de ocupação destinadas à proteção ambiental. Dentre outros objetivos, as zonas de restrição (ZR) procuram conter a expansão urbana nas áreas de remanescentes florestais, de alta declividade e nas faixas marginais de proteção dos rios, garantindo dessa forma a permeabilidade do solo e a preservação da cobertura vegetal existente.

As zonas de transição (ZT), por sua vez, foram delimitadas com o intuito de preservar as áreas próximas às de desenvolvimento rural sustentável, e que apresentavam baixa intensidade de ocupação, da expansão da malha urbana.

A fim de disciplinar a expansão urbana com reserva de áreas verdes e proteção do patrimônio cultural, garantido o provimento de infra-estrutura urbana e social adequada ao aumento da densidade populacional, áreas vazias passíveis de ocupação urbana inserem-se nas zonas de expansão orientadas (ZEO). E, com o intuito de um melhor aproveitamento da infra-estrutura urbana já instalada, tem-se a zona de requalificação urbana (ZRU), que se destina a renovação e requalificação urbana.

Agregando as duas concepções acima, têm-se as zonas urbanas controladas (ZUC), que abrangem áreas urbanas consolidadas, tanto destinadas ao controle e contenção do crescimento da malha urbana, como a expansão em direção a áreas pré-definidas.

Tomando a classificação das zonas de especial interesse (ZEI), as de especial interesse social (ZEIS) são áreas prioritariamente destinadas à regularização fundiária, à urbanização e à construção de habitação de interesse social e de moradia popular para a população de baixa renda.

Áreas destinadas à proteção e recuperação da paisagem urbana e do meio ambiente, sejam de caráter público ou privado, são zonas de especial interesse ambiental (ZEIA). Por sua vez, as zonas de especial interesse de recuperação ambiental (ZEIRA) são aquelas que requerem intervenções do poder público, também independentemente de seu caráter fundiário. As ZEIRAS's se encontram ocupadas ou utilizadas de maneira

²³ Lei que institui o Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo

irregular ou em situação de degradação que geram riscos ou comprometem a sobrevivência da população. As intervenções destinadas a estas áreas balizaram-se, preferencialmente, à recuperação ambiental e ao lazer da população.

Quando a implantação das ZEIRAS se der em áreas ocupadas e de interesse social, o reassentamento da população afetada deverá ser realizado, garantindo moradia digna e a participação direta das comunidades envolvidas, nos termos do artigo 27 do capítulo IV, do título III, destinado ao tema da moradia digna e da inclusão territorial.

Art. 27. O reassentamento de interesse social para abrigar famílias que ocupam áreas de risco ou Zonas de Especial Interesse de Recuperação Ambiental – ZEIRA deverá resguardar para toda população afetada diretamente pela intervenção:

I – a integridade da sua vida familiar;

II – a garantia de sua moradia digna em área promovida de infraestrutura e de acesso aos equipamentos urbanos sociais;

III – a sua inserção social;

A sua participação direta nas decisões afetadas ao seu cotidiano e à sua qualidade de vida. (Nova Friburgo, 2007. p. 10).

As áreas para quais serão destinadas à implementação de intervenções dirigidas à melhoria dos espaços públicos são as zonas de especial interesse urbanístico, econômico e estratégico (ZEIUE). A intenção com a criação destas é a qualificação urbanística e à implantação de empreendimentos econômicos e/ou estratégicos, que podem, ou não, estar associados a operações urbanas consorciadas.

Finalmente, as zonas de especial interesse de proteção do ambiente cultural (ZEIPAC) são destinadas à preservação e revalorização do patrimônio cultural do município, estando este tanto em áreas públicas ou privadas.

Os títulos V e VI do Plano Diretor participativo de Nova Friburgo – Da regulamentação do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano / Dos instrumentos da política urbana – vão ao encontro, respectivamente, aos itens requeridos nos incisos I e II do artigo 42 do Estatuto da Cidade. O inciso I faz menção ao artigo 5 do mencionado estatuto, enquanto o inciso II aos artigos 25, 28, 29, 32 e 35.

O artigo 5 do Estatuto da Cidade tratará das especificações do parcelo, edificação ou utilização compulsória da área incluída no Plano Diretor. Assim sendo, o Título V do

Plano Diretor apresenta os capítulos I – Do uso e ocupação do solo urbano; e o capítulo II – Do parcelamento do solo urbano. Ainda, no capítulo I, encontra-se a seção I – Do uso do solo urbano; contendo a subseção I – Impacto à vizinhança; e a seção II – da ocupação do solo urbano.

Por sua vez, o artigo 25 do Estatuto da Cidade versará sobre o tema acerca do direito de preempção conferido ao poder público municipal. Os artigos 28 e 29 trarão como tema a outorga onerosa do direito de construir. O artigo 32 dissertará sobre as diretrizes das operações urbanas consorciadas e, finalmente, o artigo 35 traz como tema a transferência do direito de construir. Dessa maneira, procurando contemplar aos artigos mencionados no inciso II do artigo 42 do Estatuto da Cidade, o título VI do Plano Diretor apresenta os seguintes capítulos: capítulo I - Do parcelamento, edificação ou utilização compulsória; capítulo II – Do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos; capítulo III – Da outorga onerosa do direito de construir; capítulo IV – Da transferência do direito de construir; capítulo V – Das operações urbanas consorciadas; e o capítulo VII – Do direito de preempção.

Tomando o Plano Diretor enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento municipal, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual deverão incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidos. Diante disso, o Plano Diretor de Nova Friburgo, deixa claro em seu artigo segundo, que

O Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo integra o processo de planejamento municipal e deverá ter suas diretrizes e prioridades incorporadas ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, de forma a garantir a execução dos programas, projetos e ações da administração municipal nele contidos. (Nova Friburgo, 2007. p.01).

Em seu título final – Título VIII: Das disposições transitórias – artigo 194, o Plano Diretor participativo de Nova Friburgo, atende a exigência prevista no parágrafo 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, onde se lê que “A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (Brasil, 2001. p. 13). Dessa forma, o artigo 194 afirma que o Plano Diretor deverá ser revisto, contando de sua data de publicação, no prazo máximo de dez anos.

Através da análise documento do texto final da Lei Complementar nº. 24, de 28 de dezembro de 2007, intitulada Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo, realizada em confrontação aos itens e diretrizes presentes no Capítulo III do Estatuto da Cidade, documento de regulamento os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, pode-se verificar que, o Plano Diretor do Município de Nova Friburgo atende ao conjunto de exigências expressas na lei nº. 10.257/2001.

Ao atender os parâmetros determinados pelo Estatuto da Cidade, este instrumento de gestão territorial mostra-se potencialmente capaz de ser uma ferramenta de promoção da saúde em função de poder levantar, induzir e monitorar inúmeros fatores associados à qualidade de vida da população. A saúde humana e dos ecossistemas esta atrelada a novos padrões do binômio saúde – doença. Este, por sua vez, está ligado à ambientes e condições de desigualdades sócio-espaciais, de modo que, ao intervir no planejamento do espaço, o plano pode servir de importante instrumento para a promoção da saúde e a superação de conflitos sócio-ambientais.

6.2. A Implementação do Plano Diretor de Nova Friburgo, segundo a Gestão Municipal.

No primeiro semestre do ano de 2004, foi realizado no município de Nova Friburgo, por parte do Governo Federal, um seminário que tratava da temática sobre a elaboração de planos diretores. Este seminário foi o marco das discussões sobre a elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo. Entretanto, somente um ano depois, em 2005, este processo teve, efetivamente, início.

A princípio, o secretário responsável por todo este processo, seria o de projetos especiais. Contudo, este abriu mão de tal incumbência e, a mesma foi passada a outro membro do governo municipal, que veio se a tornar o secretário executivo do município.

Esta secretária precede o início dos trabalhos do Plano Diretor, respondendo por outros encargos. Nesse período, a secretaria localizava-se dentro da prefeitura, era uma sala de responsabilidade do secretário de projetos especiais.

Para o desenvolvimento do projeto de elaboração do Plano Diretor, esta secretaria passa a ocupar outro espaço, fora da prefeitura. Localizando-se na Av. Conte Bittencourt, nº. 88, no centro de Nova Friburgo, uma das principais avenidas do centro do município, no dia 11 de novembro de 2005 é inaugurada a casa do Plano Diretor

Segundo os atores responsáveis pela elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo, a preocupação com a realocação da secretaria se deve à necessidade de mais espaço, de forma a dar efetividade ao plano, dando suporte ao trabalho técnico. Ao mesmo tempo, a localidade de fácil acesso a todos promovia a disseminação de informações.

O pró-cidade era um espaço que já existia, como outras funções, dentro da prefeitura. Era um espaço como essa sala. Uma salinha apenas, que não era responsável por essas tarefas, apesar de ter um secretário de Projetos Especiais. A criação da casa do Plano Diretor foi uma iniciativa nossa. A preocupação era ter um espaço que pudesse dar efetividade ao plano. Então, quando se pensou nesse espaço, houve a preocupação de ser um lugar de fácil acesso a todos, que pudesse dar suporte ao trabalho técnico e que fosse um espaço que promovesse a disseminação de informações. (Entrevistado ligado à gestão municipal do Plano Diretor).

Precedendo a mencionada inauguração, no mês de julho de 2005 ocorreu o primeiro evento que versou sobre o Plano Diretor do município. Tratou-se de um seminário realizado na Queijaria Suíça, conhecido ponto turístico do município de Nova Friburgo.

No mesmo ano, em um segundo evento, realizado no auditório de SENAI de Nova Friburgo, houve um primeiro contato com um representante do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, que veio a ser a instituição a prestar assessoria técnica ao processo de elaboração do Plano Diretor.

Ao longo dos meses de setembro e outubro do ano de 2005, ocorreram reuniões entre a equipe do Plano Diretor e diversas entidades da sociedade civil, as mesmas que haviam participado anteriormente da conferência das cidades. O intuito destas reuniões era o de definir, juntamente com essas entidades, a metodologia de elaboração do Plano Diretor. Foram realizadas dez reuniões junto a associações de moradores, entidades profissionais, acadêmicas, empresariais, organizações não-governamentais, entidades assistenciais e religiosas e sindicatos de trabalhadores, com um total de 87 participantes

Finalmente, em 12 de novembro de 2005 foi realizado, no Colégio Anchieta, em Nova Friburgo, o seminário de lançamento do processo de elaboração do Plano Diretor. Nesta mesma reunião, houve a eleição da comissão de acompanhamento. Esta era formada, inicialmente, por 21 membros de entidades civis e movimentos sociais, na mesma proporção de representação adotada na conferência das cidades. Esse comitê foi escolhido pelos presentes no seminário de lançamento do Plano Diretor.

Nesse seminário, ainda, foi apresentado todos os dados de Nova Friburgo que haviam sido levantados e acumulados até aquele momento, tanto dados gerais obtidos junto ao IBGE, como dados fornecidos por entidades profissionais.

A campanha do Plano Diretor de Nova Friburgo, segundo as orientações do Ministério das Cidades e de maneira similar a campanha nacional de realização dos planos diretores municipais pelo Ministério das Cidades, contou com materiais gráficos de divulgação, como outdoor e cartazes. (Ver anexos 3 e 4).

Para a viabilidade financeira de todo esse processo, houve repasses de verbas tanto por parte do Governo Federal / Ministério das Cidades, via Caixa Econômica Federal (cerca de R\$ 70 mil); como do governo municipal, contribuindo com R\$ 130 mil.

Dentre outras aplicações, os recursos viabilizaram a contratação do IBAM. O valor do contrato entre PMNF/Pró-cidade e o IBAM foi 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.

O repasse do governo federal, realizados via Caixa Econômica, se deu em parcelas, da seguinte maneira: na medida em que eram entregues os relatórios das etapas de elaboração do Plano Diretor, chamados de produtos e nos quais constavam os diferentes aspectos a serem contemplados por esse processo, nova parcela era liberada.

Além desta parceria, a secretaria do pró-cidade também contou com o apoio do núcleo estadual da campanha do Plano Diretor, implementado pelo Ministério das Cidades. O contato com este se deu de maneira direta e constante. A facilidade do diálogo se deve, em boa parte, ao fato de o coordenador do núcleo ser do município de Nova Friburgo.

Este coordenador esteve sempre presente quando solicitado, participando ativamente do processo, estando, inclusive, presente em reuniões da equipe técnica do Plano Diretor, como explica um dos atores ligados à equipe de elaboração do Plano Diretor:

Tivemos contato direto, inclusive, em várias reuniões do Plano Diretor, a pessoa do núcleo estadual estava presente e sempre articulando de uma maneira bem interessante (...) sempre que houve a necessidade de contato era fácil, até mesmo porque a pessoa que foi responsável por esse núcleo estadual é de Friburgo também. Então teve uma facilidade, até da pessoa estar presente quando era necessário.

Através deste núcleo, foi repassado à secretaria do pró-cidade, o "Kit da campanha do Plano Diretor" elaborado pelo Ministério das Cidades, para auxiliar no processo de capacitação de quem iria trabalhar na elaboração de planos diretores. Esse kit da campanha foi usado tanto para capacitação dos membros que participaram da comissão de acompanhamento, como nas reuniões do Plano Diretor junto à comunidade friburguense.

Outra forma de capacitação da população foi a realização, em parceria com o CEIA – Centro de Educação Ambiental, das oficinas de mapeamento ambiental comunitário. Foram realizadas seis oficinas em seis diferentes bairros, de distritos distintos. O objetivo destas era o de capacitar a população, para fazer a leitura que o processo de elaboração do plano requeria. A metodologia das oficinas pautava-se na adoção de mapas, procurando trabalhar a noção de escala dos fenômenos no espaço, quebrando a escala “1:1”, onde o mapa do cotidiano era construído pelo referencial dos vizinhos.

No início do Plano Diretor eu e o pessoal do CEIA, a gente defendia muito a capacitação da população, a gente tinha um projeto, inclusive, chamado mapeamento ambiental comunitário, que objetivava você capacitar a população pra fazer a leitura do que a gente queria, porque senão ficava às vezes uma ouvidoria, porque fazia uma oficina no bairro, aí o pessoal vinha só com as suas demandas, muito individuais. Esse processo que a gente fez de mapeamento ambiental foi muito interessante porque a gente trabalhava com mapa, e quando você trabalha com mapa, você quebra eles, porque você trabalha em outra escala, você não trabalha na escala, porque a escala 1 por 1, o mapas deles é meu vizinho da esquerda, meu vizinho da direita, de trás e a rua na frente. Mas quando você coloca um mapa com o bairro todo ele começa a dedurar: “eh, isso aqui é ocupação irregular, essa barreira vai cair, essa esquina tem que tirar porque o ônibus sempre vai por cima da calçada e esse ponto de ônibus tá no lugar errado” Então ele

começa a planejar. (Entrevistado ligado à comissão de acompanhamento do Plano Diretor).

Além deste material, outra forma de capacitação foi realizada pelo IBAM. Dois membros da equipe técnica do Plano Diretor, um geógrafo e um engenheiro agrimensor, participaram de um treinamento no setor de geoprocessamento do IBAM, de softwares de mapeamento que seriam usados no processo.

Além destes dois profissionais, a equipe técnica do Plano Diretor também contava com uma arquiteta. Essa equipe, apesar de Ministério das Cidades ter promovido um cadastramento de profissionais da área de planejamento urbano com experiência, dispostos a trabalhar na elaboração dos planos diretores, não se originou do cadastro do governo federal.

No que concerne à participação do geógrafo e do engenheiro agrimensor, estes foram contratados pelo IBAM. Por sua vez, a arquiteta foi convidada por conta de sua participação junto à equipe de mobilização social. No entanto, através do IBAM, a secretaria do pró-cidade pode contar com profissionais de diferentes áreas, oferecendo, dentre outros serviços, assessorias jurídica e de urbanismo.

No que concerne à equipe de mobilização social, esta era composta por indivíduos já atuantes em questões sociais, que possuíam cadastro e contatos de diversas instituições e associações, sendo, por essa razão, responsável pela articulação inicial entre a sociedade de Nova Friburgo e o Plano Diretor.

A escolha por essa composição, de atores não advindos do cadastro do Ministério das Cidades, se deve ao fato de que, ao longo das reuniões que antecederam o seminário de lançamento do plano, esta equipe foi se articulando, tanto no que diz respeito ao grupo técnico, como a da comissão de acompanhamento.

Durante o período que precedeu este seminário, concomitantemente à realização das reuniões mencionadas, foram enviados convites formais a entidades civis, como sindicatos trabalhistas e patronais, entidades profissionais, associações de moradores, associações comerciais, dentre outras, convidando à participação no processo de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo. Contudo, apesar do envio destes,

inicialmente algumas entidades optaram em não participarem, como foi o caso do CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil – e do IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil. Todavia, durante o processo de realização da confecção do Plano Diretor, outras instituições decidiram participar.

(...) porque isso foi em novembro de 2005, não lembro, sinceramente, desses detalhes. Mas eram, eu me lembro muito bem que tinha o representante da, de alguns sindicatos, tinha também da IAB, no caso o CREA não participou, não quis participar. A OAB também foi convidada, não quis participar, alguns órgãos e instituições não participaram, mas de maneira geral, ao longo do processo, foi havendo uma participação cada vez maior. (Membro da equipe técnica de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo).

No caso em específico do IAB, houve uma divisão, onde um segmento desta instituição desejava participar e outro não. Em função desta divergência, o primeiro grupo decidiu fundar um novo comitê e, através deste, veio a participar do processo. Esse grupo, ao colaborar com a equipe do pró-cidade, forneceu produtos de mapeamentos, plantas e documentos que eles possuíam.

Para a garantia do caráter participativo do processo de elaboração, de acordo com a metodologia estabelecida através das reuniões que antecederam o lançamento do Plano Diretor, o município de Nova Friburgo foi dividido em treze regiões de trabalho. Em cada uma dessas aconteceram reuniões entre a comunidade e a secretaria do pró-cidade. (Ver anexo 2).

Além destas, também foram realizadas reuniões setoriais, ou seja, aquelas exclusivas com diferentes segmentos da sociedade, como reuniões com associações de moradores, de agricultores, com associações comerciais, com o setor da construção civil, sindicatos etc., além das reuniões com a comissão de acompanhamento.

As reuniões específicas da comissão de acompanhamento com a equipe do Plano Diretor, dentre outros objetivos, procuravam abrir espaço para os questionamentos e sugestões que esta comissão trazia do restante da sociedade civil.

Outro fator a ser destacado, na construção de um processo que fosse participativo, foi a tomada de postura ativa por parte da Câmara de Vereadores, em detrimento a uma

passiva habitual. Em função disso, a câmara de vereadores realizou cinco sessões itinerantes, nos distritos de São Pedro da Serra, Lumiar, Mury, Amparo e Conselheiro Paulino, com o objetivo de discutir com a população as questões pertinentes ao Plano Diretor.

Não obstante, como tentativa de realizar um leque de reuniões que propiciasse uma visão mais ampla da sociedade, também foi estabelecido o diálogo com outros grupos geralmente marginais a estes processos, como foi o caso da participação de associações de loteamentos irregulares.

Dessa forma, foram realizadas 76 reuniões do Plano Diretor, entre reuniões setoriais e gerais, totalizando a participação de 2.294 pessoas ao longo do processo. Todas as reuniões, com o objetivo de viabilizar a participação, foram realizadas no período da noite, como duração média de duas horas e meia. Elas contavam com equipamentos adquiridos pela secretaria do pró-cidade, com vistas a instrumentalizar o processo. Assim, as sessões contavam com laptops, canhão de retroprojeter, microfones e caixas de som.

A escolha do local de realização das reuniões pautava-se sempre pela opção de localidades de fácil acesso e que comportariam a todos. Todavia, ela também dependia da localidade geográfica onde ocorreria a reunião, no sentido de haver edificações com estas características. Assim sendo, no distrito sede, aconteceram reuniões em colégios, como no caso do Colégio Anchieta, no auditório do Cebrae, na FIRJAN, no auditório do SENAI e na própria casa do Plano Diretor. Na secretaria do pró-cidade, preferencialmente, eram realizadas as reuniões com a comissão de acompanhamento.

Por sua vez, quando eram reuniões realizadas em outras localidades, fora do distrito sede, as próprias associações encolhiam o local e comunicavam a equipe do Plano Diretor. Nesses casos, geralmente as reuniões aconteciam em escolas, municipais ou estaduais, onde as pessoas tinham facilidade de acesso e havia espaços, como as salas de aula, que facilitam a realização da reunião; em clubes locais ou, ainda, na sede da associação de moradores, quando havia.

Algumas reuniões foram solicitadas pelas próprias comunidades de distritos mais afastados, onde o deslocamento para as reuniões não era viável. A solicitação era feita tanto via casa do plano direto, como nas próprias reuniões, onde membros das comunidades, ou de comunidades vizinhas, solicitavam a realização das reuniões.

A dinâmica das primeiras reuniões consistia, em um primeiro momento, numa apresentação: era falado o que era e como foi construído o estatuto das cidades, o que era o Plano Diretor e quais seus instrumentos. Essa apresentação era idêntica em todas as reuniões e contavam como a utilização de *power point*, no qual era projetado o material que compunha o kit da campanha do Plano Diretor.

O intuito desta apresentação era o de tentar homogeneizar o conhecimento das pessoas nesse aspecto. Dessa maneira, primeiramente falava-se, de forma geral, dos instrumentos do estatuto das cidades e de que maneira este poderia influenciar a realidade local. Posteriormente eram formados grupos de trabalho que discutiam os temas tratados. Com relação a estes grupos, havia a preocupação de torná-los heterogêneos, combinando, por exemplo, professores e agricultores.

Cada grupo, ao final de um tempo, apresentava suas opiniões diante do plenário. Além disso, a qualquer momento era possível solicitar a palavra procurando esclarecer qualquer dúvida.

Ao mesmo tempo, cada participante do grupo recebia um questionário, no qual deveria, através de seus conhecimentos, do debate com o grupo e do que havia sido exposto na reunião, avaliar cada aspecto da localidade onde vivia, tal como moradia, transporte, saneamento, saúde, educação, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, dentre outros. A avaliação era feita por meio de notas, que deveriam ser justificadas em um espaço seguinte do questionário.

Com a aplicação dos questionários, almejava-se realizar uma análise quali-quantitativa dos temas. Através desta avaliação, para os temas que receberam as menores notas²⁴, sinalizando a necessidade de aprofundamento do mesmo, foram montados seminários

²⁴ Cada participante atribuiu notas de 1 a 10 para os itens julgados de acordo com o grau de satisfação. Os tópicos que receberam as menores notas viraram temas de três seminários que versaram a respeito da abordagem daquele item no texto do plano diretor.

específicos. Dessa maneira, foram realizados três seminários: 1- Meio Ambiente e Moradia Digna; 2 - Uso e Ocupação do Solo; 3 - Mobilidade e Transporte.

Durante todo o processo, a participação foi umas das principais preocupações, presente desde a divulgação dos eventos relacionados ao Plano Diretor, como na tentativa de articular o maior número de pessoas participando do processo. No que diz respeito à divulgação, esta foi feita por vários meios de comunicação.

Todas as reuniões e eventos afins, inerentes ao processo de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo, contaram com divulgação prévia. Em geral, quinze dias antes da realização das reuniões tinha início o trabalho de divulgação. Este contava com comunicados na televisão, tanto de mídia paga, como da mídia jornalística; no rádio e anúncios em *outdoor*. Além destes, eram enviadas cartas, e-mail's e realizavam-se ligações às associações e entidades cujos endereços e telefones constavam no cadastro da secretaria. Complementando esse trabalho, ao final de cada reunião também era apresentado um cronograma de reuniões, constando data, local e hora de realização de reuniões já agendadas.

Principalmente nos distritos mais afastados, eram colados cartazes em pontos estratégicos, como supermercados, postos de saúde, escolas, igrejas e sede da associação de moradores. Estes cartazes continham o símbolo da campanha do Plano Diretor, para chamar atenção na identificação visual; e as informações de data, local e hora de realização da reunião. Estes mesmos cartazes também eram colados no ônibus. (Ver anexo 6).

Após a realização dessas reuniões e eventos afins, como forma de divulgar, de maneira condensada, as informações discutidas nas sessões anteriores, foi elaborado o boletim informativo do Plano Diretor, com periodicidade mensal. Esse boletim era distribuído nas próprias reuniões e enviado por cartas e e-mails para entidades e associações. Além do boletim, a casa do Plano Diretor ficava aberta de segunda a sexta-feira, em horário comercial, possibilitando a aquisição de informações a qualquer momento. De acordo com um membro da comissão de acompanhamento

O boletim do Plano Diretor, se eu não me engano, eu recebi via internet e, sempre que a gente ia às reuniões do Plano Diretor recebi

algum tipo de boletim (...) (Ator ligado à comissão de acompanhamento do Plano Diretor).

Outra preocupação, que permeou o processo de elaboração do Plano Diretor, foi a de abranger o município de Nova Friburgo como um todo, em sua composição urbano-rural. Uma forma de incorporar essa especificidade ao Plano Diretor, também através da participação das comunidades, foi a de contar com a experiência da comunidade de cada distrito, no que tange ao apontamento dos limites para a classificação das áreas no Plano de Organização Territorial – POT. Nessa conjuntura, através da participação da população, houve condições de se promover uma classificação que fizesse sentido para os moradores locais, uma vez que esta foi promovida a partir da significação do espaço conferida por estes atores.

Na definição dos POT's, a única arbitrariedade era conferida às sedes dos distritos. Por questões de regulamentação fundiária e demandas urbanas, ficou acertado que as sedes dos distritos seriam áreas urbanas. As demais seriam delimitadas a partir da identificação da população. Assim, através da projeção de imagens de satélites, juntamente com as comunidades, a equipe técnica do Plano Diretor delimitava o perímetro das áreas a serem classificadas como, por exemplo, espaços de uso agrícola, espaço de expansão urbana, área de preservação, dentre outras formas de uso.

Houve a preocupação em delimitar o que eram áreas de trabalho agrícola e o que eram áreas de preservação, com a intenção de proporcionar ao agricultor a tranquilidade de exercer seu trabalho sem o risco de repressão por parte da fiscalização.

Ainda, com o intuito de compatibilizar a atividade agrícola com a preservação ambiental, mesmo em áreas demarcadas como de preservação, algumas áreas pontuais foram definidas como de uso agrícola. Estas foram identificadas a partir das imagens de satélite e da participação da comunidade agrícola, levando em consideração produção agrícola efetiva e a utilização do sistema de pousio. Como exemplo desta situação, pode-se apontar a região da Bacia do Rio Macaé que, desde o estabelecimento da APA de Macaé de Cima, encontra-se completamente inserida em área de preservação.

Em sua operacionalização, o Plano Diretor dividiu o município em treze regiões, ao passo que, em sua confecção técnica, na elaboração dos planos de organização territorial

– POT, ele o dividiu em bacias hidrográficas. Desse modo, partindo das contribuições da Lei de Uso do Solo, lei municipal nº. 2.249 de 8 de dezembro de 1988, e da atual tendência em termos de gestão territorial, como critério técnico para o estabelecimento dos POT's foram utilizadas as três principais bacias hidrográficas do município: a bacia do Rio Bengalas, onde se localiza a sede urbana de Nova Friburgo; a do Rio Macaé, atualmente Área de Proteção Ambiental; e a bacia do Rio Grande, divisa com Teresópolis, importante manancial hídrico, sendo principal responsável pelo abastecimento de água do município.

Por meio da conjunção das informações acumuladas ao longo das discussões realizadas durante as reuniões, seminários, oficinas e afins, foi elaborado o texto de base do Plano Diretor, levado à primeira audiência pública, realizada nos dias 24 e 25 de março de 2006, no auditório do SENAI. Todavia, como as reuniões tiveram continuidade após este evento, a minuta do texto final, levado a câmara para a segunda audiência pública, foi confeccionado posteriormente a essa primeira ida a câmara.

Nesse momento a participação da população de Nova Friburgo foi de fundamental importância. No momento em que o Plano Diretor transita por interesses diversos, principalmente interesses econômicos, há pressão de todas as frentes sobre os aspectos que serão delimitados pelo Plano Diretor.

Durante a segunda audiência pública, a câmara de vereadores encontrava-se significativamente cheia: cada ponto do projeto foi lido e debatido, pois havia o receio de que, chegando à câmara de vereadores para ser votado, o projeto fosse modificado. Em função desse fato, houve a necessidade de ser marcada uma terceira audiência pública para dar conta do término da leitura do projeto. Por conta desta participação, a possibilidade de alteração, por alguns vereadores, de itens ligados à preservação ambiental de algumas áreas não foi aprovada. O interesse das modificações propostas era o de alterar aspectos do plano em relação à preservação ambiental e valorizando a especulação imobiliária.

Na época, antes da aprovação, tinha um grupo de vereadores que estavam resistentes, e eu lembro que eu participei elaborando um manifesto que foi distribuído na câmara e a gente conseguiu a aprovação do plano na câmara, houve uma mobilização, pra Friburgo,

razoavelmente grande, onde a câmara ficou lotada, bem interessante. (Ator ligado à comissão de acompanhamento do Plano Diretor).

O Plano Diretor estabelece a instalação de indústrias de acordo com o grau de impacto que esta pode gerar no local. Dessa forma, as rodovias estaduais seriam os eixos principais das indústrias, mais especificamente a rodovia Friburgo-Teresópolis (RJ-130). A rodovia estadual que liga o distrito de Muri a Lumiar, por suas características ambientais, restringiria o estabelecimento de indústrias. Diante desta realidade, havia a possibilidade de uma modificação ser feita, a ponto de autorizar o estabelecimento de indústrias de grande porte, ao longo da rodovia estadual Muri – Lumiar, Entretanto, por meio da articulação de ONG's, ambientalistas e da sociedade como um todo, essa alteração não foi feita.

Todavia, outras pressões, de cunho negativo, foram aprovadas, como é o caso da não implementação da outorga onerosa do direito de construir no distrito sede do município. Este instrumento, previsto pelo estatuto das cidades, caso fosse implantado, apregoaria a diminuição do gabarito das edificações, de sete para cinco pavimentos. Contudo, por pressões do setor de construção civil, esse aspecto não foi aprovado.

No que concerne à participação da população dos distritos urbanos e dos distritos rurais, pode-se dizer que a participação desta última foi numericamente mais expressiva, ao passo que a da população urbana teve maior presença política. As áreas urbanas contaram com a representação de lideranças de maior expressão no cenário municipal, no que diz respeito à força de mobilização em movimentos de reivindicação junto ao poder público. Nesse segmento encontram-se atores que corriqueiramente estão em contato com a esfera pública, via reivindicações sociais e comunitárias.

Nas comunidades rurais, a participação foi mais abrangente, até mais debatido do que a participação na área urbana. Numericamente falando, tomando como referência a proporção do número de pessoas presentes nas reuniões, pelo número de moradores de cada localidade, a participação urbana, em relação a rural, foi menor.

O período de elaboração do Plano Diretor participativo foi de aproximadamente um ano, com início formal em 02 de janeiro de 2005 e envio do texto final à câmara municipal em 31 de maio de 2006.

6.3. O Plano Diretor de Nova Friburgo Segundo os Atores Locais: Estudo de Caso do Distrito de São Pedro da Serra

O distrito de São Pedro da Serra, juntamente com a localidade da Bocaina, compunha a Região 2 da divisão operacional do processo de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo. A primeira reunião no distrito aconteceu em 01 de dezembro de 2005, na 4ª Escola Municipal de São Pedro da Serra.

Todavia, a AMASPS – Associação de Moradores e Amigos de São Pedro da Serra, já vinha participando dos eventos que precederam esta reunião, compondo, inclusive, a comissão de acompanhamento. Esse contato inicial se deu através de um convite formal a associação, realizado pela secretaria do pró-cidade, via membro da comissão de mobilização social.

Nesse período, que precedeu a realização de reuniões no distrito, foram distribuídos, pela AMASP, folders da campanha do Plano Diretor de Nova Friburgo. Contudo, estes folhetos, que tinham por intuito informar o que viria a ser o Plano Diretor, não atingiram seus objetivos, vistos que, segundo informado pelos moradores que tiveram acesso, eles não deixavam claro o que, em essência, seria o Plano Diretor e, principalmente, de que maneira ele interferiria na vida do distrito. (Ver anexo 4).

Na ocasião da realização das reuniões, a associação de moradores ficava encarregada de realizar a divulgação. Esta era feita tanto através de suas reuniões com a comunidade, como por meio da fixação dos cartazes da campanha do plano, cedidos pela secretaria do pró-cidade à associação, além do “boca-a-boca”:

A associação de moradores, eles procuravam divulgar. Como...colocar papéis na porta, ou então até algumas pessoas as vezes ligavam. Eles comunicavam, sim. (Morador do distrito, ligado a atividade agrícola).

Concomitantemente, os moradores que haviam deixado seus contatos juntos à equipe do Plano Diretor, recebiam ligações e/ou e-mail informando da realização das reuniões. Esse trabalho de divulgação era feito de sete a dez dias antes da data agenda para a realização.

As reuniões contaram com uma expressiva participação da população do distrito. São Pedro da Serra encontra-se inserido no perímetro da APA²⁵ de Macaé de Cima. Esta, contrariando as próprias diretrizes estabelecidas pelo SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em seu processo inicial de criação, não promoveu nenhum tipo de consulta pública. Em outras palavras, o Plano Diretor incorpora uma perspectiva participativa que o outro instrumento de gestão territorial, a APA, não assumiu, embora esta seja de grande importância para as comunidades deste território. A área de proteção ambiental de Macaé de Cima foi criada com o decreto nº 29.213, de 14 de setembro de 2001, sendo objeto de inúmeras disputas entre agricultores, ambientalistas e grupos vinculados ao eco-turismo

Nesse contexto, não apenas os atores ligados à atividade agrícola, receosos em relação à limitação de suas áreas de plantio, como os demais moradores tradicionais, preocupados com as incertezas dos desdobramentos destes processos sobre o distrito, mobilizaram-se e participaram ativamente das reuniões de elaboração do Plano Diretor. A referida situação fica clara na fala de uma moradora local, ligada a atividade agrícola.

(...) Passaram avisando, porque...assim, quando falou que ia ter o pessoal se mobilizou, entende, bastante, porque, sempre sai aquele alarme, alarme de que o agricultor não ia poder fazer isso, não ia poder fazer aquilo e tal. Aí saiu um movimento...então o pessoal teve tempo, ficou sabendo...um soube, aí saí espalhando e todo mundo...

Seguindo a metodologia estabelecida para as reuniões do Plano Diretor, em um primeiro momento ocorreu a apresentação explicativa sobre o que é o Plano Diretor, seus instrumentos e fins, seguida da dinâmica de divisão do plenário em grupos para promoção do debate e preenchimento do questionário de avaliação quali-quantitativa. Além disto, estas reuniões também contaram com os instrumentos tecnológicos adquiridos pela secretaria do pró-cidade.

Após os debates em grupo e subsequente preenchimento do questionário, cada grupo elegia um representante que iria colocar as considerações do grupo ao plenário. Além deste momento de explanação, era permitido aos participantes intervirem a qualquer momento para solicitarem esclarecimento.

²⁵ Área de Proteção Ambiental

Nesta reunião, houve a preocupação, presente na metodologia do processo de elaboração do plano, em formar grupos heterogêneos, combinando indivíduos ligados a diferentes setores, como o agrícola, o turístico e o educacional.

(...) a gente teve de misturar um pouco porque tinha grupo, vamos dizer assim, tinha grupo de professores e tinha grupo de agricultores, então teve que misturar pra chegar em um, entendeu como. (Morador local ligado à atividade turística).

Considerando a incerteza quanto às conseqüências para o distrito da demarcação do perímetro da referida APA, nas primeiras reuniões, mesmo contando com o descrito trabalho de esclarecimento a respeito do Plano Diretor, havia um ruído de comunicação entre a equipe do plano e a comunidade de São Pedro da Serra. Não ficava claro para a população do distrito se o que estava sendo debatido nas reuniões era o Plano Diretor, a APA de Macaé de Cima, ou ambos.

Outro fator que contribuiu para essa situação, foi o fato de que, no mesmo período em que estavam sendo realizadas as reuniões do Plano Diretor, ocorriam também reuniões ligadas a outros processos, como reuniões do Comitê de Bacias e da Agenda 21. Ou seja, diferentes processos participativos relativos ao mesmo território que não se articulavam entre si e não eram claramente compreendidos pela população. Este problema revela a falta de articulação e integração entre agendas de diferentes setores e atores chaves para o sucesso de ações que exijam políticas públicas intersetoriais.

Toda essa conjuntura provocou um bloqueio no diálogo ente a população de São Pedro da Serra e a equipe do Plano Diretor, com exceção dos membros da comunidade que vinham participando da comissão de acompanhamento. Havia um desconforto com relação ao Plano Diretor, pois este era tomado como uma lei arbitrária que, através das reuniões, vinha apresentar resoluções prontas, decisões tomadas em outras esferas, sem estabelecer um diálogo, como havia sido o caso do processo de criação da APA de Macaé de Cima.

Outro momento de ruído na comunicação entre a equipe do Plano Diretor e a comunidade de São Pedro da Serra, ocorreu na oficina de mapeamento ambiental comunitário, realizada no Colégio Estadual José Martins da Costa. Nesta. A proposta apresentada pela equipe do Plano Diretor para classificação das áreas do distrito,

delimitava um perímetro urbano extenso, extrapolando o que era reconhecido pelos moradores como urbano e, concomitantemente, propagando-se por áreas identificadas como rurais.

Aí que tá, aí que aconteceu, veja bem, eles determinaram uma área urbana aonde era área rural ou, por exemplo, colocaram área rural aonde poderia ser área urbana. Aí que entrou as pessoas da região e... bom “vamos conversar, vamos ver o que é área rural e o que é área urbana”. Foi então que, através de visagem no mapa a gente, com algumas pessoas, eles fizeram tipo, mapearam uma área, “bom até aqui área urbana e aqui área rural”. Ficou mais ou menos determinado dessa maneira. (Morador local, ligado à atividade agrícola).

Esta divergência de opiniões, esperada na oficina, permitiu que o consenso fosse alcançado, ao mesmo tempo em que levou os moradores de São Pedro da Serra a participarem efetivamente, como atores ativos, nesta etapa do planejamento. Além disso, ao longo da realização das reuniões o diálogo entre a população do distrito e a equipe do Plano Diretor foi se estabelecendo de maneira menos ruidosa.

Os diferentes grupos instituídos em São Pedro da Serra não tiveram junto ao processo de elaboração do Plano Diretor um representante distinto, de acordo com a atividade desenvolvida. Ou seja, uma representante do setor agrícola e um do setor turístico. A representação do distrito, junto ao mencionado processo, era feita de maneira conjunta, por representantes ligados a AMASPS.

Não obstante, nas reuniões que ocorreram no distrito, algumas lideranças locais, tanto ligadas à atividade agrícola como à turística, ficavam a frente nas discussões, intervindo, quando necessário, em temas que poderiam interferir em suas atividades.

Após a primeira reunião realizada no colégio municipal, as duas reuniões seguintes ocorreram no salão do Clube Estrela do Mar, por conta do espaço que este oferecia. O local onde as reuniões do Plano Diretor aconteceram, bem como o trabalho de divulgação e a antecedência com que este era feito, permitiram que, de modo geral, a população do distrito tomasse conhecimento prévio da realização das reuniões e se sentissem à-vontade para estarem presente. O clube Estrela do Mar é tradicional do distrito, guardando identificação e significação positivas junto à população.

Todavia, excetuando as reuniões que ocorreram no distrito, não houve nenhum trabalho de divulgação de reuniões realizadas em outras localidades. Mesmo as audiências públicas e seminários não contaram com um trabalho de divulgação específico em São Pedro da Serra. A tomada de conhecimento destes eventos contava com a divulgação televisiva, com os outdoors no centro, caso houvesse; e com o “boca-a-boca”. Neste caso, esta última forma mostrou-se pouco eficiente, visto que a parcela da população que não possuía o conhecimento da realização destes eventos era expressiva.

A associação de moradores recebeu convite para estes eventos e informou, em suas reuniões mensais com a comunidade de São Pedro da Serra, da realização destes. Entretanto, a restrição aos meios de divulgação mencionados limitou a informação e, conseqüentemente, a participação da população de São Pedro da Serra.

Após a realização das reuniões, não ocorreu nenhum trabalho de disseminação, junto à comunidade, do que havia sido debatido e acertado na reunião. Não houve a distribuição de nenhum tipo de material que condensasse e compilasse as informações da reunião anterior ocorrida no distrito, nem de reuniões e eventos afins do processo de elaboração do Plano Diretor, ocorridas fora de São Pedro da Serra.

Somente aqueles moradores que participavam da comissão de acompanhamento tiveram contato com o Boletim do Plano Diretor. Este, no entanto, não foi cedido à associação para que fosse distribuído. O acesso se deu individualmente nas reuniões realizadas entre a equipe do Plano Diretor e a comissão de acompanhamento.

A AMASPS, em suas reuniões, trazia informações acerca do Plano Diretor, de suas etapas, bem como buscava junto à população sugestões a serem levadas às reuniões realizadas entre a comissão de acompanhamento e a equipe do Plano Diretor.

Mesmo na casa do Plano Diretor, a secretaria do pró-cidade, o contato com essas informações não se dava de maneira efetiva. Havia dificuldade de encontrar os membros da equipe técnica do Plano Diretor e, aqueles que se propunham a prestar esclarecimentos nem sempre estavam cientes dos dados e da dinâmica do processo.

São Pedro da Serra foi o primeiro distrito a receber a sessão itinerante da câmara de vereadores. Neste evento, o eficaz trabalho de divulgação realizado pela associação de moradores e a excepcionalidade do acontecimento, levou a comunidade do distrito a se fazer presente, até mesmo, de maneira mais expressiva que nas reuniões do Plano Diretor.

Apesar da comunidade do distrito relatar que participaram destes eventos, não ficou claro para a população o fato de a iniciativa estar ligada ao processo de elaboração do Plano Diretor. De acordo com as entrevistas, o significado da sessão para os moradores de São Pedro da Serra, estava direcionado a discussões de temas em geral, ligados ao distrito e ao município de Nova Friburgo, incluído, em seu escopo, o debate sobre o Plano Diretor. Portanto, pode-se apontar esse momento como o terceiro ruído de comunicação entre o processo de elaboração do Plano Diretor e população de São Pedro da Serra.

Dentre as principais reivindicações colocadas pela população do distrito de São Pedro da Serra ao Plano Diretor, encontram-se preocupações ligadas à área de saúde e saneamento básico. Com relação à saúde, a emergência de um posto que funcionasse 24hs, bem como da presença constante de médicos, são fatores apontados como preponderantes para a melhoria das condições de saúde e de sua promoção. O que se pode perceber nesse contexto, é uma noção biomédica de saúde ligada à ausência de doenças e ações medicamentosas.

Não obstante, a preocupação com os cursos d'água do distrito também se fez presente. Contudo, a significação histórico-cultural dos rios com a população é a mais expressiva justificativa para essa preocupação. Não há uma noção significativa de fator de risco à saúde humana e ambiental. Os recursos hídricos são referenciados a partir de histórias ligadas ao lazer da população e à sua função “paisagística”, mas que, na atualidade, são apontados como espaços insalubres e mal cheirosos.

Observa-se um consenso no distrito ligado ao conceito de saturação. Para os atores naturais do distrito, tanto para aqueles ligados à atividade agrícola, como para os ligados à atividade turística, o distrito não tem mais como crescer, como se expandir espacialmente. Necessita, portanto, de maior atenção do poder público no que tange a

investimentos em infra-estrutura, sistema de esgotamento sanitário, recolhimento de lixo, alargamento de ruas, dentre outras melhorias apontadas.

Os ruídos de comunicação que ocorreram durante a elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo, no distrito de São Pedro da Serra, são conferidos à pouca presença deste processo (de elaboração do documento) no distrito. Dentre as questões apontadas como pontos de sombra no distrito, destacaram-se: a realização de grupos de trabalhos com a população que trabalhasse os conceitos e as temáticas ligadas ao processo durante todo o período de confecção do plano; e a realização de uma divulgação mais expressiva, não se restringindo aos acontecimentos do distrito, mas ao processo de elaboração como um todo.

Concomitantemente, é latente em São Pedro da Serra a incerteza quanto à efetividade da incorporação das discussões e debates estabelecidos no distrito no texto final do Plano Diretor. Após a realização das reuniões e consecutiva aprovação do texto, não houve um retorno à população do distrito, nem mesmo àqueles que compuseram a comissão de acompanhamento do Plano Diretor. Estes, nem mesmo possuem a cópia do texto final do Plano Diretor.

Nesse contexto, observa-se uma descredibilização do processo: a população acredita que suas contribuições não foram utilizadas, de que tudo o que foi acordado entre os moradores e a equipe do Plano Diretor não foi incorporado, ou foi incorporado de maneira deturpada. As falas abaixo expressam a desconfiança dos moradores do distrito em relação à aplicação do Plano Diretor:

Começaram a fazer umas reuniões aqui, na comunidade. Algumas reuniões, e aí planejaram, com a população, realmente foi todo mundo, planejou como seria e aí levaram pra prefeitura, fizeram lá, de um jeito bem diferente do que a gente havia falado e, ficou nisso. (Moradora local ligada ao setor turístico).

(...) eu não sei se...eles planejam mas depois não desenvolvem, parece que não apresentam, parece que só planejam, mas na hora da ação é muito complicado, parece que não acontece. (Moradora local ligada ao setor agrícola).

Em função desta realidade, a leitura do Plano Diretor tem sido feita a partir do senso comum de que o que é lei não funciona. Reforçando essa significação, há o fato de não

se observar no distrito a aplicabilidade do que foi estabelecido entre a comunidade e a equipe do Plano Diretor.

Entretanto, percebe-se que este documento traz perspectiva de melhoras das condições de vida do distrito. Para tanto, a reivindicação pela aplicabilidade deste, juntamente com a incorporação das contribuições da população, são essenciais para que ele seja capaz de contribuir para essa melhoria.

O Plano Diretor, juntamente com o plano de gestão da APA de Macaé de Cima, é apontado como um importante instrumento de gestão para o distrito de São Pedro da Serra, se gerido e aplicado com seriedade. A eminência de que ele seja posto em prática traz consigo, não apenas para os atores ligados à atividade agrícola, mas também aos demais atores do distrito, a expectativa por uma regulamentação do uso do solo que atenuie as tensões inerentes ao confronto entre atividade agrícola, a preservação ambiental e atividade turística.

6.4. Análise Crítica do Processo de Construção do Plano Diretor

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 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 entrega²⁶.

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 vales, 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 km². 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 hídricos⁴⁵.

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, como São Pedro da Serra, 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

²⁶ Cabe salientar que esta não é uma particularidade do Município de Nova Friburgo, mas uma realidade em âmbito nacional.

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, 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.

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. São Pedro da Serra, por exemplo, não contou com um trabalho de divulgação dos eventos ocorridos fora do distrito, em outras localidades. Para a população deste distrito, aprofundar o conhecimento e capacitação para o debate sobre meio ambiente e uso e ocupação do solo, respectivamente, temas do primeiro e segundo seminário, 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 ao distrito de São Pedro da Serra, 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.

Exemplo do fato acima mencionado pode ser dado através do distrito de São Pedro da Serra. Neste, apesar de a associação de moradores ser uma representação reconhecida

pela comunidade, não se estabeleceu um diálogo como lideranças locais. Dessa maneira, o que se percebe é uma condução do trabalho em direção a um planejamento estratégico e não a um planejamento participativo, pois se trabalhou com as lideranças que eram consideradas estratégicas ao processo.

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 e, concomitantemente, do distrito de São Pedro da Serra, 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 hegemonzados 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, contribuindo 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. No Município de Nova Friburgo, verifica-se a existência de um conflito ambiental entre preservação ambiental e construção civil, onde o foco é a especulação imobiliária. Por

sua a vez, no distrito de São Pedro da Serra, 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 distrito de 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 APA de Macaé de Cima, representa importante passo aos agricultores familiares, ameaçados, no contexto deste conflito ambiental, 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 coivara²⁷, sem que haja a preocupação com ações de fiscalização repressivas.

Para que o Plano Diretor torne-se, efetivamente, uma ferramenta de justiça socioambiental, é preciso que ele seja instrumentalizado. A aplicabilidade do plano direto, 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

²⁷ 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.

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.

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 dispendo 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 código municipais de meio ambiente, limpeza pública e de posturas.

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 ocupados²⁸, cerca de 70% do município é (ou

²⁸ 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)

deveria ser) área de preservação permanente. Ainda, levando-se em consideração a densidade demográfica de 185,84 hab./Km², 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.

metros de largura; (...) e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

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. 750²⁹ 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 práxis 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.

²⁹ Decreto federal

Em São Pedro da Serra, assim como em outras localidades onde se verifica a existência de comunidades tradicionais, a partir deste decreto, o pousio³⁰ passou a ser feito em menor tempo, raramente ultrapassando três anos, a fim de evitar o impedimento, por parte dos órgãos 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 desfragmentação 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.

³⁰ Pousio: método agrícola pelo qual uma terra cultivada é deixada inativa por três ou mais anos, para permitir sua recuperação.

É sabido que o distrito de São Pedro da Serra vivencia 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 lócus 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 com mirantes, quiosques e estacionamento nos pontos mais visitados pelos turistas, além de ciclovia.

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 lócus 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 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 um 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, a Plano Diretor de Nova Friburgo não foi posto em prática, pelo menos até o fim do trabalho de campo da presente pesquisa (Julho/2009).

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.

7. RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente os limites da presente pesquisa revelam inúmeros aspectos que ainda mereceriam um maior amadurecimento e problematização. Contudo, no âmbito possível de uma dissertação de mestrado cujo objeto ainda se encontra pouco explorado, consideramos fundamental aprofundar cada vez mais como o fenômeno de (re)produção do espaço e as possibilidades da gestão territorial podem servir aos propósitos da promoção da saúde, da justiça social e da sustentabilidade ambiental.

O conceito de (in)justiça ambiental está ligado tanto à distribuição espacial desigual dos riscos, como ao direito de acesso aos recursos do meio e à impossibilidade de exercício de práticas sociais que possam democratizar o uso do território de uma forma que haja mais justiça social e sustentabilidade ambiental. Estas práticas, por sua vez, não estariam ligadas às lógicas produtivas hegemônicas, mas aos fazeres de construção sociocultural que se materializa no território. A justiça socioambiental, neste quadro, torna-se uma ferramenta para a promoção de saúde ambiental, pois, ao tratarmos desta, há uma orientação de pensarmos a saúde para além dos limites de se tratar doenças, buscando, acima de tudo, a prevenção e a qualidade de vida, envolvendo todas as dimensões da vida, desde as biofísicas e as ecossistêmicas até as sócio-culturais.

O modelo de desenvolvimento econômico e social vigente tornou os problemas ambientais e de saúde pública mais complexos, no sentido de que na atualidade, não é possível compreendê-los por uma única perspectiva, visto que envolvem, simultaneamente, fenômenos físicos, biológicos, ecológicos e sociais, de modo que não podem ser analisados de maneira unidimensional.

Essa complexidade que se configura pode ser apreendida a partir de seus três níveis, quais sejam, o simples, o ordinário e o emergente ou reflexivo. No nível emergente encontra-se a dimensão humana e social da complexidade, para a qual o conceito de vulnerabilidade é um dos cerne de uma proposta de análise integradora dos problemas sócio-ambientais e de saúde (Porto, 2007). O conceito contempla, em seu escopo, as dimensões inerentes aos três níveis fenomênicos da complexidade, além de articular dimensões éticas, sociais e técnicas dos problemas de saúde ambiental. (Porto, 2007).

Nesse sentido, para que o potencial do Plano Diretor do município de Nova Friburgo, enquanto ferramenta de promoção da saúde e de justiça sócio-ambiental fosse alcançado, seu processo de configuração deveria ter sido pautado a partir de uma natureza integradora, que contemplasse a complexidade social-cultural do município, suas vulnerabilidades e potencialidades para o desenvolvimento humano e a sustentabilidade sócio-ambiental. Contudo, sem de fato ter conseguido intermediar os conflitos presentes no espaço em estudo e pela maneira com foi e tem sido conduzido, pode-se considerar como bastante limitado o papel deste instrumento de gestão territorial como uma ferramenta para os mencionados fenômenos.

Ainda, por não conseguir apreender a dinâmica social em sua complexidade, fato de suma importância para a promoção da saúde ambiental, ao longo de seu processo de construção o Plano Diretor do município de Nova Friburgo abordou as questões de saúde pública e meio ambiente de maneira superficial, ou mesmo unidimensional. Acredita-se que essa deficiência esteja, também, relacionada ao curto período de tempo que houve para sua elaboração e às dificuldades para um trabalho de natureza mais interdisciplinar e intersetorial.

A fragilidade dos padrões jurídico-normativos presentes no Plano Diretor de Nova Friburgo, bem como seu não cumprimento, apontam para o desequilíbrio de forças nos processos decisórios, onde interesses dos grupos sociais dominantes se sobrepuseram. Esse quadro expressa o fato de que este documento, portanto, reitera uma condição de vulnerabilidade institucional.

Em realidades vulneráveis, é possível caracterizar duas feições de vulnerabilidade que, segundo Freitas (2002)⁴⁸, se inter-relacionam, sendo elas a vulnerabilidade populacional e a vulnerabilidade institucional. No caso do Plano Diretor, a vulnerabilidade institucional pode ser entendida ao analisarmos como instrumentos institucionais e jurídicos de gestão territorial funcionam de forma mais ou menos eficiente, ao mesmo tempo em que empoderam - ou não - os grupos mais vulneráveis, oferecendo a estes mecanismos que viabilizem a participação e expressão de suas necessidades ou se, ao contrário, há mecanismos que inibam tal participação, levando à ratificação de realidades vulneráveis.

Ao pensar a vulnerabilidade institucional no contexto de uma ecologia política dos riscos, Porto (2007) explica que a mesma

(...) está relacionada à ineficiência de uma sociedade e suas instituições em sua capacidade de regular, fiscalizar, controlar e mitigar riscos, ocupacionais e ambientais, em especial no tocante aos grupos e territórios vulneráveis. A vulnerabilidade institucional decorre de fragilidades nos marcos jurídico-normativos, nas políticas e ações institucionais, bem como de restrições de recursos econômicos, técnicos e humanos disponíveis. (p.167).

Freitas (2001 *Apud* Freitas, 2002) apresenta definição análoga a de Porto e, acrescenta, colocando como exemplos didáticos desta vulnerabilidade,

(...) a falta de legislação ou o seu não cumprimento, a falta de recursos técnicos ou humanos, ou ainda o desequilíbrio de forças nos processos decisórios em que os interesses dos grupos sociais dominantes na sociedade, muitas vezes envolvendo os próprios geradores de riscos, se sobrepõe aos das populações e trabalhadores expostos, excluídos dos acessos às informações e às decisões vitais para um amplo e efetivo gerenciamento dos riscos. (p.150).

Silva (2004)⁴⁷ afirma que a vulnerabilidade institucional reflete uma crise de legitimidade das “regras do jogo” do desenvolvimento, tratando-se, pois, de é um problema social porque afeta todas as organizações que interessam à sociedade. Desse modo, como explica o autor, a vulnerabilidade institucional ocorrerá quando o conjunto dominante de “regras do jogo” do desenvolvimento (visão de mundo, valores, crenças, premissas, conceitos, enfoques, teorias, modelos, paradigmas, objetivos, políticas, prioridades, estratégias, etc.) entra numa crise de legitimidade, perdendo sua vigência por causa das conseqüências negativas do desenvolvimento praticado sob sua influência.

De maneira análoga a Porto e Freitas, a definição de Silva enfoca a vulnerabilidade institucional como uma incapacidade da sociedade, no que tange às suas instituições, e aos instrumentais destas, em gerir o território quanto à distribuição e ao “tratamento” dos riscos inerentes às atividades nele fixadas.

Freitas (2002) reitera esta colocação quando afirma que a vulnerabilidade institucional “(...) relaciona-se ao funcionamento da sociedade em termos de políticas públicas, processos decisórios e das instituições que atuam nos condicionantes estruturais ou

pressões dinâmicas que proporcionam ou agravam as situações e eventos de risco”.
(p.3).

Como exposto na citação acima, a vulnerabilidade institucional não está condicionada apenas à esfera pública, mas à sociedade como um todo. Sem dúvida o Plano Diretor é um documento com grande capacidade, dentre outras, para o exercício da cidadania e da democracia. Contudo, o que se observa é que as sociedades locais, na realidade brasileira, ainda não se encontram preparadas para sua plena elaboração. A prefeitura é um reflexo da sociedade, de seu nível de organização. Nesse contexto, uma vez que esta se apresenta desorganizada em sua atuação sócio-política, a esfera pública municipal estará impregnada desta desorganização, mesmo que haja grupos progressistas em sua composição, como observado no município de Nova Friburgo. Pode-se afirmar que houve um esforço da gestão municipal em promover a participação social e comunitária, em especial dos grupos mais vulneráveis, no processo de elaboração deste instrumento de gestão territorial. Todavia, há o questionamento sobre a qualidade desta participação, no sentido de que determinados segmentos ainda não se encontram preparados e organizados para discutirem e defenderem seus interesses. Diante deste fato, o que se tem é a sobreposição dos interesses de uma minoria dominante e mais bem organizada. Por essa razão, não se verificou que o Plano Diretor tenha conseguido incorporar e enfrentar de forma mais efetiva as contradições inerentes aos conflitos ambientais presentes na área em estudo.

Entender esses conflitos e incorporá-los é importante para a criação de ambientes e municípios saudáveis, visto que as condições de saúde estão intrinsecamente ligadas à existência de desigualdades sócio-espaciais e das características ambientais em termos de riscos para a saúde humana. Nesse sentido, há necessidade de se aprofundar a análise dos determinantes sócio-ambientais no processo saúde – doença, na busca pelo entendimento de como determinadas doenças e populações estão ligadas a situações e territórios excluídos dos benefícios advindos do desenvolvimento econômico, do crescimento urbano e da própria democracia.

No campo da saúde coletiva, verifica-se a necessidade de se criar um espaço de encontro de novas urbanidades e ruralidades. Diante deste fato, o presente estudo

procurou trazer a discussão de como pensar o uso de territorialidades emergentes no campo da saúde pública, em especial na área de saúde ambiental.

O Plano Diretor é um documento privilegiado para a discussão e implementação das estratégias de promoção da saúde. Enquanto instrumento de gestão territorial, ele coloca em jogo o futuro das cidades, no qual a saúde, além do próprio meio ambiente, deveria vir a ser um tema norteador. Todavia, o estudo de caso analisado em nossa pesquisa revela que ele não dá conta de ser o mencionado espaço de encontro. Como alternativa a esta questão, refletir sobre o uso de novas territorialidades e a inserção mais ativa da saúde pública em sua elaboração apresentam-se como caminhos viáveis.

Por fim, é imprescindível que o saber acadêmico se coloque de maneira mais crítica e engajada na compreensão e discussão do tema aqui trabalhado, abordando-o em uma visão holística, em detrimento a prevalência de uma visão cartesiana e fragmentada, que consiga pensar as questões considerando suas dimensões econômica, social e ambiental, pondo-se à disposição de realizar críticas criativas, capazes de interpretar a fundo a estrutura dos fenômenos e, principalmente, contribuir para construção de propostas eficientes e viáveis em termos de promoção da democracia, da sustentabilidade sócio-ambiental e da saúde.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. SANTOS, M. A Natureza do Espaço. Ed. Hucitec. São Paulo, 1996.
2. FOSTER, John Bellamy. Marx's ecology. Materialism and nature. Nova York, Monthly Review Press. 1999. Disponível em www.monthlyreview.org/marxecol.htm. Acessado em: Jan / 2009.
3. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. 24 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2000.
4. SPERANDIO, Ana Maria Girotti(org). O Plano Diretor: uma ferramenta para o desenvolvimento das políticas públicas de um município potencialmente saudável: o processo de entendimento, construção e ampliação do Plano Diretor. Campinas: Universidade de Campinas. Departamento de medicina preventiva. Org. Panamericana de Saúde, 2006. Volume 1 e 2.
5. 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. Acessado em: Set / 2007.
6. FABRICIO. Edmar. Pereira PLANO DIRETOR. NADRI - Núcleo de Ações Pró Desenvolvimento Regional Integrado. 44 pp. Disponível em: <http://www.urisantiago.br/nadri/artigos/Plano%20diretor.pdf>. Acessado em: Set / 2007
7. BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: três questões para a discussão. In: Caderno do Departamento de Planejamento (Faculdade de Ciência e Tecnologia – UNESP). Presidente Prudente, Vol. 1, n. 1, Agosto de 1995. pp. 15 – 20. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/RBraga02.pdf>. Acessado em: Set / 2007.
8. CARDOSO, Wilson Benes de Oliveira; VALADARES, Jorge de Campos. O ritmo das transformações, a exclusão, a legislação urbana e a condição humana na cidade. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, 2002. Disponível em: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000200011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 02 Out 2007.
9. REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano Diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: Out / 2007.
10. CARVALHO, SONIA NAHAS DE. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: Out / 2007.
11. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Campanha do Plano Diretor Participativo. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano->

[diretor-participativo-1/kit-da-campanha-plano-diretor-participativo/materiais-impressos/](#). Acessado em Jun / 2008.

12. PORTO, Marcelo Firpo de Souza. Uma Ecologia Política dos Riscos: Princípios para integrarmos o local e o local na promoção da saúde e da justiça ambiental. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. 248pp.

13. BUSS, P. M. . Uma introdução ao conceito de promoção da saúde. In: Czeresnia, D. & Freitas. (Org.). Promoção da Saúde: conceitos, reflexões, tendências. Rio de Janeiro: Eitora Fiocruz, 2003, v. , p. 15-38.

14. BUSS, P. M. . Promoção da Saúde e Qualidade de Vida. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 163-177, 2000. p. 163-176.

15. AYRES, José Ricardo. Norma e formação: Horizontes filosóficos para as práticas de avaliação no contexto da promoção da saúde .Ciênc. saúde coletiva. Rio de Janeiro, v.9, n.3, 2004. p. 583-592. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232004000300011&lng=en&nrm=iso>. Acessado em Set / 2007.

16. MINISTÉRIO DA SAÚDE. As Causas Sociais das Iniquidades em Saúde no Brasil. Relatório Final da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde – CNDSS. Abril, 2008. Disponível em: <www.cndss.fiocruz.br/pdf/home/relatorio.pdf>. Acessado em: Jan / 2009.

17. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS. Declaração de Alma-Ata. Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde. Alma-Ata, Urss, 6-12 De Setembro De 1978. Disponível em <<http://www.opas.org.br/promocao/uploadarq/ottawa.pdf>>. Acessado em: set / 2007.

18. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS. Carta de Ottawa. Primeira conferência internacional sobre promoção da saúde. Ottawa, novembro de 1986. Disponível em <<http://www.opas.org.br/promocao/uploadarq/ottawa.pdf>>. Acessado em: set / 2007.

19. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS. Declaração de Adelaide. Segunda Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde. Adelaide, Austrália, 5-9 de abril de 1988. Disponível em <<http://www.opas.org.br/promocao/uploadarq/adelaide.pdf>> . Acessado em: set / 2007.

20. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS. Declaração de Sundsvall. Terceira Conferência Internacional de Promoção da Saúde Sundsvall, Suécia, 9-15 De Junho de 1991. Disponível em <<http://www.opas.org.br/coletiva/uploadArq/Sundsvall.pdf>> . Acessado em: set / 2007.

21. BARCELLOS, C. & MONKEN, M. O território na promoção e vigilância em saúde. In: Fonseca, Angélica Ferreira (Org.). O território e o processo saúde-doença. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007. 177-224p.

22. ACSELRAD, H. (Org.). Conflitos Ambientais no Brasil. ACSELRAD, H. “As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais”. p. 13-35. ACSELRAD, H.

“Conflitos Ambientais – a atualidade do objeto. Apresentação”. p. 7-11. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

23. BREDARIOL, Celso Simões. Conflito Ambiental e Negociação, Para uma Política Local de Meio Ambiente. Rio de Janeiro. X, 244 p., 29,7 cm (COPPE/UFRJ, Ph.D., Programa de Planejamento Energético, (2001). Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

24. ACSELRAD, H. De botas-foras e zonas de sacrifício – um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. In: Henri Acselrad. (Org.). Conflito social e meio ambiente no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fase, 2004a, p. 7-18.

25. ALONSO, Ângela. COSTA, Valeriano Por uma Sociologia dos Conflitos Ambientais no Brasil. Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clasco. Rio de Janeiro, 22 e 23 de novembro de 2000. Disponível em: <www.anppas.org.br/.../CONFLITOS%20SOCIOAMBIENTAIS%20-%20TEORIAS%20E%20PR%20CITICAS.PDF>. Acessado em Set / 2007.

26. ACSELRAD, H. Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente e democracia. In: Acselrad, H. Leroy, J. P. Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática. FASE, RJ, 1999. 1 – 4p.

27. LEROY, Jean. **Conflitos ambientais na Amazônia brasileira**. 6pp. Disponível em: <http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=79&cod_boletim=4&tipo=Artigo>. Acessado em Set / 2007.

28. PORTO, Marcelo Firpo de Souza. Saúde do trabalhador e o desafio ambiental: contribuições do enfoque ecossocial, da ecologia política e do movimento pela justiça ambiental. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-812320050040008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: Set / 2007.

29. SILVA, Edna Lúcia da e MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - Laboratório de Ensino a Distância. 3ª ed. Florianópolis, 2001. Disponível em: <projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%203a%20edicao.pdf>. Acessado em: Out / 2007.

30. ZANELI, José Carlos. Pesquisa qualitativa em estudo da gestão de pessoas. Rev. Estudos de Psicologia. N.º 07. 79-88pp. Santa Catarina, 2002. Disponível em: <calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/cogitare/article/viewFile/1700/1408>. Acessado em: Out / 2007.

31. PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cad. Pesqui., São Paulo, n. 114, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: Nov 2007.

32. 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.
33. 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.
34. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTAÍSTICA. Sistema de Recuperação automática de dados – SIDRA. Banco de dados Agregados. Censo demográfico e contagem populacional. Variável população residente. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela /protabl.asp? z= cd&o=17&i=P>>. Acessado em: Out / 2007.
35. LEVIGARD, Yvone Elsa. “A interpretação dos profissionais de saúde acerca das queixas do nervoso no meio rural: uma aproximação ao problema das intoxicações por agrotóxicos”. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública: Programa de Pós-graduação – Mestrado; 2001. 90p.
36. NATAL, Caroline Beserra. “O turismo rural na Região Serrana Fluminense: Um estudo de caso – São Pedro da Serra”, 169-185p. In: MARAFON, G. j. & RIBEIRO, M. A. (Org.). Revisitando o território fluminense. Rio de Janeiro: NEGEF, 2003. 252p.
37. GRABOIS, J. et al. Os “Sócios do Patrão” – Horticultura, Pequena Produção e Problemática Ambiental em Nova Friburgo. In XVI Encontro Nacional de Geografia Agrária, 2002. Anais do XVI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Petrolina: URPE, 2002. v.16, p. 442-444.
38. ALENTEJANO, Paulo Roberto R. A Evolução do Espaço Agrário Fluminense. In: Revista de GeoGraphia, nº. 12. Rio de Janeiro, 2003. 22p.
39. CARNEIRO, M. J. Agricultura, Meio Ambiente e Turismo: Desafios para uma agricultura Multifuncional (nova Friburgo, RJ). In: CARNEIRO, M. J & MALUF, R. S (orgs). Para Além da Produção: Multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Manuad, 2003. 88-103p.
40. BERTOLINO, A. V. F. A. Influencia do manejo na hidrologia de solos agrícolas em ambiente serrano: Paty do Alferes – RJ. UFRJ/Programa de pós-graduação em Geografia, 2004. 188pp.
41. BERTONI, José & Neto, Frâncico Lombardi. Conservação do solo. Cap. 8: Práticas conservacionistas e sistemas de manejo (94-212p.). Cap. : Levantamento e planejamento conservacionista (213-247p.). São Paulo. Ed. Ícone, 1999 – 4ªed.
42. BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n os 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n o 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/ L11445.htm>. Acessado em: Jan / 2009.

43. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL – SNSA. Esgotamento sanitário - Qualidade da água e controle da poluição - Nível 1. Guia do profissional em treinamento, 2007. Disponível em: <www.crea-mg.org.br/imgs/Guia_SES_I.pdf>. Acessado em: Jan / 2009.
44. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE- FUNASA. Manual de saneamento. 3. ed. rev. - Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2004. 408 p. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicações/manual_saneamento.pdf>. Acessado em: Jan / 2009.
45. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@. Nova Friburgo. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acessado em Jan / 2009.
46. 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.
47. SILVA, José de Souza. A Mudança de Época e o Contexto Global Cambiante. Implicações para a mudança institucional em organizações de desenvolvimento. 2004. 1 – 36 pp. Disponível em: <<http://www.remaatlantico.org/sul/Members/leinad/artigos/a-mudanca-de-epoca-e-o-contexto-global-cambiante>>. Acessado em: Set / 2007.
48. FREITAS, Carlos Machado de et al . Segurança química, saúde e ambiente - perspectivas para a governança no contexto brasileiro. Cad. Saúde Pública , Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000100025&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: Set / 2007.

9. ANEXOS

Anexo 1 – Roteiros de entrevistas

a) Roteiro de Pesquisa a ser aplicado aos responsáveis pela formulação do Plano Diretor

Quando teve início a discussão sobre o Plano Diretor de Nova Friburgo?

Como se deu a criação da secretaria Pró-cidade, criada para a configuração do Plano Diretor e das agendas 21 locais?

O Ministério das Cidades implementou núcleos estaduais da campanha do Plano Diretor. Vocês tiveram contato, contaram com o apoio destes?

Caso sim:

De que forma?

Acredita que essa foi a forma mais adequada?

Caso não:

Qual seria, em sua opinião a maneira mais adequada?

Qual foi a participação deste na elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo?

Acredita que esta participação foi satisfatória?

Caso não:

De que forma acredita que ela poderia ser mais efetiva?

Esses núcleos contavam com o "Kit da campanha do Plano Diretor" elaborado pelo Ministério das Cidades, para auxiliar no processo de capacitação de quem iria trabalhar na elaboração do Plano Diretor. Vocês tiveram a oportunidade de contar com o material desse Kit?

Caso sim:

A que materiais tiveram acesso?

Considerou o material satisfatório?

Caso sim / não:

Por quê?

Caso não:

De que maneira acredita que ele poderia ser mais satisfatório?

Houve um trabalho de capacitação das pessoas envolvidas no processo de elaboração do plano?

Caso sim:

Como se deu esse processo?

O ministério das Cidades promoveu um cadastramento de profissionais da área de planejamento urbano, com experiência e dispostos a trabalhar no processo de elaboração dos planos diretores municipais. A equipe de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo conta com algum profissional advindo desse cadastro?

caso sim:

Quantos?

A equipe de elaboração do Plano Diretor é uma equipe multidisciplinar?

No processo de elaboração do plano, como seu caráter participativo foi garantido?

Houve seleção dos grupos / entidades civis que participariam das reuniões do plano?

Caso sim:

Quais os critérios adotados na seleção?

Todo e qualquer membro participante da reunião tinha direito "a palavra"?

Caso não:

De que forma se conferia o direito a voz? Sob que critérios?

Quantas reuniões do Plano Diretor foram realizadas?

Como se dava a escolha do local a realizar as reuniões?

Como se dava a dinâmica das reuniões?

Qual, em média, era o tempo de duração das reuniões?

Após as reuniões era divulgado algum material contendo as informações / resoluções tiradas nas reuniões?

Caso sim:

De que forma era feita tal divulgação?

Havia divulgação do dia e horário de realização das reuniões?

Caso sim:

Como era feita a divulgação das datas e horários das reuniões?

Com que antecedência era feita tal divulgação?

Caso não:

Por que não era divulgado?

Todas as reuniões contaram com divulgação?

Caso não:

Quais não contaram com divulgação?

Por que não contaram?

O Plano Diretor, apesar de ser um documento, um bases legais, para a gestão de áreas urbanas, no caso do município de Nova Friburgo, seu raio de atuação inclui áreas urbanas e não-urbanas. Como essa questão foi incorporada no plano?

Houveram reuniões realizadas nessas áreas não-urbanas?

Houve seleção dos grupos / entidades civis que participariam das reuniões do plano?

Caso sim:

Quais os critérios adotados na seleção?

Todo e qualquer membro participante da reunião tinha direito "a palavra"?

Caso não:

De que forma se conferia o direito a voz? Sob que critérios?

Quantas reuniões do Plano Diretor foram realizadas em áreas não-urbanas?

Como se dava a escolha do local a realizar as reuniões em áreas não-urbanas?

Caso a reunião fosse realizada em local distante, houve alguma forma de viabilizar a participação da população dessa área?

Caso sim:

De que forma?

Em todas as reuniões houve o emprego desse artifício?

Como se dava a dinâmica das reuniões nessas áreas?

Após as reuniões era divulgado algum material contendo as informações / resoluções tiradas nas reuniões nessas áreas específicas?

Caso sim:

De que forma era feita tal divulgação?

Havia divulgação do dia e horário de realização das reuniões nessas áreas?

Caso sim:

Como era feita a divulgação das datas e horários das reuniões?

Com que antecedência era feita tal divulgação?

Caso não:

Por que não era divulgado?

Todas as reuniões contaram com divulgação?

Caso não:

Quais não contaram com divulgação?

Por que não contaram?

Na elaboração dos planos de organização territorial - POT, quais os critérios usados para a divisão das unidades territoriais de planejamento?

O que significa uma área ser uma zona de restrição (DO RIO BENGALAS E RIBEIRÕES - seção I)?

E uma zona de transição?

E uma zona de Expansão orientada?

E, finalmente, uma Zona de Requalificação Urbana?

Por que os distritos do POT DO RIO MACAÉ foram classificadas como Zona Urbana Controlada (Limiar e São Pedro da Serra)?

O distrito de São Pedro da serra apresenta uma tradição agrícola. Essa classificação expressa decadência dessa atividade?

Caso sim:

Há algum trabalho sendo desenvolvido para a transição dos agricultores do distrito para outras atividades / setores?

Caso sim:

Que tipo de ações estão sendo empregadas?

A quanto tempo estão sendo empregadas?

Como as áreas agrícolas do município foram classificadas no POT?

Considerando que os distritos de Lumiar e São Pedro da Serra se encontram na área da APA de Macaé de Cima, por que eles não foram classificados como Zonas de Especial Interesse Ambiental – ZEIA ou Zonas de Especial Interesse de Proteção do Ambiente Cultural – ZEIPAC?

Indica alguém para ser entrevistado para esta pesquisa?

b) Roteiro de Pesquisa a ser aplicado no distrito de São Pedro da Serra - Agricultores

História de Vida e Estrutura Familiar

Nasceu no Distrito?

Caso não:

É original de onde?

Quando e porque veio para o distrito

Quando e como começou a desenvolver a atividade de produção agrícola?

Manejo

Planta-se hoje da mesma forma que no passado?

Caso não:

Quais as diferenças das etapas do plantio no passado e hoje?

Por que mudou?

Hoje da mais praga que antigamente?

Como trata as pragas?

O que faz na terra após o plantio?

Tem algum tipo de assistência técnica?

Caso sim:

Quem ajuda?

Com que frequência aparece para ajudar?

Desde quando ajuda?

Indica (receita) produtos a serem usados na lavoura?

Fornece algum documento (receituário) para compra de produtos para a lavoura?

Como faz para comprar produtos para lavoura (sementes, “remédios”, venenos – Agrotóxicos)?

Compra direto na loja?

Compra individualmente ou em “grupo”?

De que localidade vem os produtos?

Já soube de algum caso de intoxicação após o uso de agrotóxicos na lavoura?

Caso sim:

Foi com parentes ou vizinhos?

Alguém já precisou ser encaminhado para o hospital por causa disso?

A terra "dá mais" do que hoje "antigamente"?

Hoje se gasta mais ou menos para produzir? Por quê?

Estrutura Fundiária

"Antigamente", se plantava mais ou menos (especialmente)?

Havia mais gente plantando no passado do que hoje?

Havia mais ou menos casas de turistas?

Vinha mais ou menos pessoas para cá nos fins de semana?

Os donos das terras hoje são os mesmo que antigamente?

Caso não:

Quem são os donos hoje?

Tem muita gente da cidade comprando terra hoje?

As propriedades antigamente eram maiores ou menores?

Relações de trabalho

Quantas pessoas trabalham na terra?

Há relação de parentesco entre essas pessoas?

Caso haja pessoas que não sejam da família:

Quanto é pago pela diária

Elas trabalham regularmente na terra?

Caso não:

Quando e porque essas pessoas são chamadas para trabalharem na terra?

Alguém da família não trabalha na lavoura?

Caso sim:

Quantas?

Onde trabalham?

Por que deixaram a lavoura?

Elas ajudam a bancar a lavoura (o dinheiro)?

Elas ajudam nas despesas da casa?

Qual o "peso" dessa renda para a família? É importante?

Essa é a única renda extra da família?

Caso não:

Quais as outras fontes de renda da família?

Relação Turismo X Agricultura

A partir de quando, mais ou menos, o turismo passou a ser mais presente no distrito?

Alguma coisa melhorou no distrito com o turismo?

Caso sim:

O que melhorou?

Alguma coisa piorou no distrito com o turismo?

Caso sim:

O que piorou?

O turismo interfere na agricultura?

Caso sim:

De que forma ele interfere?

São Pedro da Serra

Quais os principais problemas de São Pedro da Serra? (Trabalho, saúde, educação, segurança etc.

O que acha que SPS tem de bom e de ruim?

O que considera que São Pedro da Serra precisa melhorar?

Como avalia a saúde de São Pedro da Serra?

Como acha que a saúde pode melhorar?

O que acredita que poderia ser feito para promover a saúde no distrito?

Acredita que mudanças no ambiente de SPS (meio ambiente) podem interferir nas condições de saúde do distrito?

Caso sim:

De que forma?

Acredita manter as tradições de SPS, os hábitos tradicionais, possa ser bom para as condições de saúde do distrito?

Como avalia a criação da APA de Macaé de cima para o distrito? (Foi bom ou ruim)

Por quê?

Plano Diretor

Ficou sabendo da realização do Plano Diretor do município de Nova Friburgo

Caso sim:

De que forma?

Houve no distrito alguma forma de divulgação / explicação sobre o que era o Plano Diretor?

Caso sim:

De que maneira?

Houve alguma reunião / assembléia para discutir o Plano Diretor no distrito?

Caso sim:

Quantas reuniões houveram?

O Sr. / Sr^a. compareceu?

Caso sim:

Há quantas reuniões compareceu?

Por que compareceu?

Como era a dinâmica das reuniões?

Caso Não:

Por que não compareceu?

Houve divulgação / anuncio dessa (s) reunião (ões) no distrito?

Caso sim:

Foi com antecedência

Onde foram realizadas as reuniões?

Considera / Achou o lugar adequado para a realização da reunião?

Após a reunião, houve divulgação das resoluções / decisões tomadas na reunião?

Caso sim:

De que forma?

Considera essa forma adequada?

Caso Não

De que maneira acreditar que poderia ser mais adequada / melhor?

Caso não:

Acha que deveria ter sido comunicado?

Porque?

Ficou sabendo da realização de reuniões do Plano Diretor em outras localidades? (Fora de SPS)

Caso sim:

De que forma?

Considera a forma mais adequada?

Caso Não?

Qual seria, na sua opinião, a forma mais adequada?

O senhor participou dessas reuniões fora do distrito?

Caso não:

Por quê?

Alguém no distrito representa os agricultores nas reuniões, tanto as que ocorriam no distrito como fora dele?

Caso sim:

Quem?

Colo esse representante foi escolhido?

O Sr. / Sr^a. se sente representado por esse representante?

Antes e após as reuniões esse representante conversa com vocês para saber o falar na reunião e

o que foi falado nela?

O Sr. / Sr.^a acha que este representante fez um bom trabalho?

Recebeu o boletim do Plano Diretor, elaborado pelo Pró-cidade contendo as informações das diferentes etapas de elaboração do plano?

Caso sim:

De que forma?

Acredita que as reivindicações / pedidos de vocês foram atendidos no Plano Diretor?

Caso sim:

Como sabe que foram atendidos?

Quais reivindicações / pedidos foram atendidos?

Como isso irá melhorar a realidade de vocês?

Caso não:

Como sabe que não foram atendidos?

Quais reivindicações / pedidos não foram atendidos?

Como isso iria melhorar a realidade de vocês?

Por que acha que as reivindicações / pedidos não foram aceitos?

Acredita que o Plano Diretor poderá melhorar a vida no distrito?

Caso sim / não: Por quê?

Tomou conhecimento da realização das audiências públicas do Plano Diretor?

Caso sim:

De que forma?

Considera a forma mais adequada?

Caso não:

Qual seria a forma mais adequada?

Participou de alguma audiências?

Tomou conhecimento da realização das sessões itinerantes da câmara de vereadores para discutir o Plano Diretor?

Caso sim:

De que forma?

Considera a forma mais adequada?

Caso não:

Qual seria a forma mais adequada?

Participou de alguma audiências?

Caso sim:

Em São Pedro da Serra ou em outra localidade?

c) Roteiro de Pesquisa aplicado no distrito de São Pedro da Serra ao atores ligados ao turismo e atividades afins

História de Vida e Estrutura Familiar

Nasceu no Distrito?

Caso não:

É original de onde?

Quando e porque veio para o distrito

Quando e como começou a desenvolver atividade comercial / ligada ao turismo

Relações de trabalho (quando pertinente)

É dono do estabelecimento

Caso não:

Quem é o dono?

Qual a relação de trabalho estabelecida com o dono do estabelecimento

(CLT, Contrato...)?

Quantas pessoas trabalham no estabelecimento?

Há relação de parentesco entre essas pessoas?

Todas são naturais do distrito?

caso não:

De onde vêm:

Algum empregado veio da agricultura

Relação Turismo X Agricultura

A partir de quando, mais ou menos, o turismo passou a ser mais presente no distrito?

Alguma coisa melhorou no distrito com o turismo?

Caso

sim:

O que melhorou?

Alguma coisa piorou no distrito com o turismo?

Caso sim:

O que piorou?

O turismo interfere na agricultura?

Caso sim:

De que forma ele interfere?

A agricultura interfere no turismo?

Caso sim:

De que forma ele interfere?

São Pedro da Serra

Quais os principais problemas de São Pedro da Serra? (Trabalho, saúde, educação, segurança etc.

O que acha que SPS tem de bom e de ruim?

O que considera que São Pedro da Serra precisa melhorar?

Como avalia a saúde de São Pedro da Serra?

Como acha que a saúde pode melhorar?

O que acredita que poderia ser feito para promover a saúde no distrito?

Acredita que mudanças no ambiente de SPS (meio ambiente) podem interferir nas condições de saúde do distrito?

Caso

sim:

De que forma?

Acredita manter as tradições de SPS, os hábitos tradicionais, possa ser bom para as condições de saúde do distrito?

Como avalia a criação da APA de Macaé de cima para o distrito? (Foi bom ou ruim)

Porquê?

Plano Diretor

Ficou sabendo da realização do Plano Diretor do município de Nova Friburgo

Caso

sim:

De que forma?

Houve no distrito alguma forma de divulgação / explicação sobre o que era o Plano Diretor?

Caso sim:

De que maneira?

Houve alguma reunião / assembléia para discutir o Plano Diretor no distrito?

Caso sim:

Quantas reuniões houveram?

O Sr. / Sr.^a. compareceu?

Caso sim:

Há quantas reuniões compareceu?

Por que compareceu?

Como era a dinâmica das reuniões?

Caso Não:

Por que não compareceu?

Houve divulgação / anuncio dessa (s) reunião (ões) no distrito?

Caso

sim:

Foi com antecedência

Onde foram realizadas as reuniões?

Considera / Achou o lugar adequado para a realização da reunião?

Após a reunião, houve divulgação das resoluções / decisões tomadas na reunião?

Caso sim:

De que forma?

Considera essa forma adequada?

Caso Não

De que maneira acreditar que poderia ser mais adequada / melhor?

Caso não:

Acha que deveria ter sido comunicado?

Porque?

Ficou sabendo da realização de reuniões do Plano Diretor em outras localidades? (Fora de SPS)

Caso sim:

De que forma?

Considera a forma mais adequada?

Caso Não?

Qual seria, na sua opinião, a forma mais adequada?

O senhor participou dessas reuniões fora do distrito?

Caso não:

Por quê?

Alguém no distrito representa os agricultores nas reuniões, tanto as que ocorriam no distrito como fora dele?

Caso sim:

Quem?

Como esse representante foi escolhido?

O Sr. / Sr.^a. se sente representado por esse representante?

Antes e após as reuniões esse representante conversa com vocês para saber o falar na reunião e o que foi falado nela?

O Sr. / Sr.^a acha que este representante fez um bom trabalho?

Recebeu o boletim do Plano Diretor, elaborado pelo Pró-cidade contendo as informações

das diferentes etapas de elaboração do plano?

Caso sim:

De que forma?

Acredita que as reivindicações / pedidos de vocês foram atendidos no Plano Diretor?

Caso sim:

Como sabe que foram atendidos?

Quais reivindicações / pedidos foram atendidos?

Como isso irá melhorar a realidade de vocês?

Caso não:

Como sabe que não foram atendidos?

Quais reivindicações / pedidos não foram atendidos?

Como isso iria melhorar a realidade de vocês?

Por que acha que as reivindicações / pedidos não foram aceitos?

Acredita que o Plano Diretor poderá melhorar a vida no distrito?

Caso sim / não: Por quê?

Tomou conhecimento da realização das audiências públicas do Plano Diretor?

Caso sim:

De que forma?

Considera a forma mais adequada?

Caso não:

Qual seria a forma mais adequada?

Participou de alguma audiências?

Tomou conhecimento da realização das sessões itinerantes da câmara de vereadores para discutir o Plano Diretor?

Caso sim:

De que forma?

Considera a forma mais adequada?

Caso não:

Qual seria a forma mais adequada?

Participou de alguma audiências?

Caso sim:

Em São Pedro da Serra ou em outra localidade?

Indica alguém para ser entrevistado para esta pesquisa?

Anexo 2 - Regiões e respectivas localidades referentes a divisão operacional do Município de Nona Friburgo pelo Plano Diretor

REGIÕES	LOCALIDADES
REGIÃO 1	Lumiar, Santiago, Benfica, Boa Esperança, Macaé de Cima, Galdinópolis, Rio Bonito
REGIÃO 2	São Pedro da Serra, Bocaina
REGIÃO 3	Mury, Theodoro, Debossan, Serra Nevada, Stucky, Vale do Cedro, Km 9
REGIÃO 4	Vargem Alta, Colonial 61
REGIÃO 5	Córrego Dantas, São Geraldo, Duas Pedras, Lazareto, São Cristóvão, Solaris, Santa Bernadete, Granja Spinelli
REGIÃO 6	Bela Vista, Parque São Clemente, Olaria/Alto de Olaria, Côniaço, Cascatina, Caledônia
REGIÃO 7	Centro, Cordeira, Braunes, Sans Souci, Tingly, Village, Vila Amélia, Lagoinha, Vale dos Pinheiros, Sta. Terezinha
REGIÃO 8	Riograndina, Pq. Maria Teresa, Maringá, Nova Zelândia, Janela das Andorinhas, Alto dos Michéis
REGIÃO 9	Nova Suíça, Jardim dos Reis, Santa Luzia, Boa Ventura, Fazenda Bela Vista, Toledo, Ponte Branca, Vale do Paraíso, Alto da Chácara, Bom Jesus I e II, Paraíso
REGIÃO 10	Cardinot, Campo do Coelho, Conquista, Barracão dos Mendes, Buracada do Cabral, Cachoeirinha, Pilões, Centenário/Sta. Cruz, Baixada de Salinas/Campestre, Salinas, São Lourenço, Alto da Vieira, Prainha
REGIÃO 11	Amparo, Alto Schuenk, Morro das Contas, Tiradentes, Jardim do Éden, Barroso, Parada Folly
REGIÃO 12	Ponte da Saudade, Bairro Ypu, Perissé, Vila Guarani, Parque Dom João VI, Pq Imperial, Catarcione, Varginha
REGIÃO 13	Prado, Jardimlândia, Jardim Ouro Preto, Ruy Sanglard, Granja Mimosa, Santo André, Tio Dongo, Vale das Rosas, Lot. Barão, Jardim Califórnia, Canto do Riacho, Conselheiro Paulino, Pq. das Flores, Lot. Dos Maías, Beim ont, Lot. Floresta, Trilha do Céu, São Jorge, Três Irmãos, Lagoa Seca, Alto do Catete

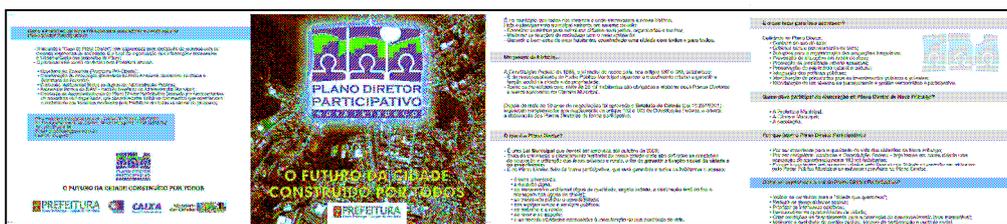
Fonte: Nova Friburgo, 2007

Anexo 3 – Cartaz da campanha do Plano Diretor de Nova Friburgo



Fonte: Nova Friburgo, 2007

Anexo 4 – Folder da campanha do Plano Diretor de Nova Friburgo



Fonte: Nova Friburgo, 2007

Anexo 5 - Outdoor da campanha do Plano Diretor de Nova Friburgo



Fonte: Nova Friburgo, 2007

Anexo 6 - Cartaz de comunicação da realização de reuniões do Plano Diretor



Fonte: Nova Friburgo, 2007