



Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico. ISSN: 2446-6778
Nº 5, volume 5, artigo nº 05, Julho/Dezembro 2019
D.O.I: <http://dx.doi.org/10.20951/2446-6778/v5n5a5>
Edição Especial

A CATEGORIA FUNÇÃO SOCIAL COMO CORINGA: A INTERSECÇÃO ENTRE A POLÍTICA SOCIAL E URBANA EM DEBATE

Sueli do Nascimento¹

Doutora em Serviço Social

Celena Pereira Rabello²

Graduanda em Serviço Social

Resumo: O texto tem o objetivo de produzir reflexões sobre a intersecção entre a política social e política urbana, quando se identificou que tal interação é realizada pela categoria coringa função social. Entender a relação entre as políticas em questão facilita a compreensão que elas atuam na reprodução social dos trabalhadores, para além do salário. Neste sentido a função social articula e indica as legislações pertinentes que a retrata no plano diretor das cidades aqui em questão: Paraíba do Sul e Três Rios – estado do Rio de Janeiro.

Palavras Chaves: função social, direito à cidade, plano diretor.

Abstract: The text aims to produce reflections on the intersection of social policy and urban policy, when it was identified that the intersection is performed by the wildcard social function category. Understanding the relationship between the policies in question facilitates the understanding that they act in the social reproduction of workers, beyond the salary. In this sense, the social function articulates and indicates the pertinent legislation that portrays it in the master plan of the cities in question: Paraíba do Sul and Três Rios - state of Rio de Janeiro.

Keywords: social function, right to the city, master plan.

INTRODUÇÃO

¹ UniRedentor, Curso de Serviço Social, Paraíba do Sul. Email: sucacimento@yahoo.com.br

² UniRedentor, Curso de Serviço Social, Paraíba do Sul. Email: celenap.rabello123@bol.com.br

O objetivo do trabalho é produzir reflexões teóricas que auxiliem na caracterização dos conceitos que fazem a mediação entre a política urbana e social no interior dos planos diretores de Paraíba do Sul e Três Rios. Neste caso foi identificada a categoria função social como elemento articulador das políticas em questão.

A relevância do tema é enfatizar a importância de pensar as políticas sociais como elemento constitutivo de planejamento da cidade, tendo em questão o processo de reprodução da força de trabalho, para além dos salários, de saúde, educação, assistência social dentre outras para si e seus familiares a fim de terem condições mínimas de vender a própria força de trabalho àqueles detentores dos postos de trabalho.

Com a análise apresentada identificamos que a categoria função social funciona como coringa, pois abarca três tipos de ações públicas: os direitos sociais postos na Constituição de 1988, os quais são alvo de políticas sociais; as políticas urbanas; e, a política de gestão da cidade; a partir dos instrumentos e legislação para o planejamento urbano.

Para chegarmos a este ponto analítico tivemos o cuidado de construir um caminho metodológico que viabilizasse a construção do estudo: pesquisa bibliográfica, análise documental e trabalho de campo. Estes procedimentos serão melhor explicados no interior do texto, pois possibilitará integrá-los na construção do trabalho em questão.

Assim este artigo está dividido nesta singela introdução que demonstramos os caminhos percorridos, logo após discutiremos a relação direito à cidade e plano diretor. Em seguida apresentaremos os municípios com a formação sócio histórica. Depois passamos aos resultados da pesquisa documental das legislações encontradas no trabalho de campo e, por fim, chegamos as considerações finais onde pontuamos a necessidade de continuação das pesquisas na região Centro-Sul/RJ.

1. O DIREITO À CIDADE TENDO COMO INSTRUMENTO LEGAL O PLANO DIRETOR

Segundo David Harvey (2008), o homem possui o direito de reconstruir a cidade de acordo com seus desejos mais profundos, sendo um processo individual e também da coletividade, por essa razão considera que essa liberdade de construir e reconstruir a cidade como também a nós mesmos seria um dos mais importantes direitos humanos negligenciados.

Neste sentido, o homem, para Lefebvre (2001, p 118), se traduz na força da classe trabalhadora que pode ser o “agente, o portador ou o suporte social dessa realização” de transformação da cidade, contra a segregação e as formas de gentrificação da população

sem posse da terra e apenas proprietária da sua força de trabalho.

Com isso, Harvey (2008) analisa a urbanização como dependente da mobilização de excedente do capital, ou seja, que proporciona o acesso à mais-valia produzida, revertendo-a para a produção de mais valor, fazendo com que exista a expansão do capitalismo e, conseqüentemente, o avanço da urbanização com separação entre os que pensam a cidade e os que vivem na cidade.

Nesse processo, evidenciam-se as tentativas de expansão do capital e a influência desse movimento de excedente na urbanização. Busca-se encontrar maneiras de tornar essa lógica capitalizada cada vez mais contínua, por meio de espaços para construção, controle da organização do trabalho, entre outros, para garantirem um livre crescimento.

Sendo assim, as transformações econômicas, como também políticas, acarretam em mudanças urbanas que interferem diretamente no estilo de vida da população local. A necessidade do intenso e constante lucro constituiu a vida na cidade em uma mercadoria; metamorfoseando, por exemplo, o lazer e a cultura, as quais necessitam contemporaneamente de um valor real. Ademais, percebe-se a alienação perante esse processo massacrante de exploração.

Vivencia-se nas cidades a contradição de classes, sobretudo, a desigualdade acentuada, visualmente, às margens das regiões devido ao aburguesamento dos grandes centros. Estes acarretando na expulsão da classe trabalhadora desse local, a qual além de não possuírem o acesso a todos os espaços urbanísticos, ficam ao lado de fora dos altos muros dos condomínios fechados.

O ponto central dessa discussão é a privatização do direito humano à cidade evidenciada por Harvey (2008), o qual expressa que seria o direito de recriar o espaço, as leis e as regras para se construir a cidade, de fato, uma cidade democrática, onde todos possam ter acesso aos espaços e serviços de qualidade, extinguindo a segregação espacial, como também possuírem uma habitação, que é garantida a partir da Constituição Federal de 1988, a qual estabelece em seu artigo 6º que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Entender os direitos sociais constitucionais é tomarmos como referência Maricato (2013) ao nos explicar que as cidades devem ser compreendidas como local de reprodução da força de trabalho, para além do salário. Ou seja, apenas o salário não garante as melhorias nas condições de vida que precisam estar vinculadas as políticas urbanas, por exemplo: transporte, moradia, saneamento, iluminação pública, coleta de lixo, segurança e etc.

Entretanto, a cidade não garante apenas a reprodução da força de trabalho, mas também, é um produto do grande capital enquanto negócio para produção: juros, lucros, ativos e renda. Neste caso, construindo um conflito entre classes: os trabalhadores, proprietários da força de trabalho e os capitalistas, proprietários dos meios de produção:

A cidade constitui um grande patrimônio construído histórica e socialmente, mas sua apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem preço devido aos seus atributos. Isso tem a ver também com a disputa pelos fundos públicos e sua distribuição (localização) no espaço. (MARICATO 2013, p. 20)

Assim, se entendemos a cidade como uma construção histórica e social e com valor de reprodução para os trabalhadores e produção de lucro, juros e renda para os proprietários dos meios de produção, o plano diretor tem relevância política, social e econômica para refletir as cidades que desejamos e queremos viver.

O Plano Diretor é o instrumento que dar o formato de como a cidade será construída, estabelecendo aspectos econômicos, urbanos e sociais. A questão social é importante no plano diretor, pois se é uma discussão de como se estruturar a cidade, devemos falar dos sujeitos da mesma, ou seja, no coletivo. Sendo assim o Plano Diretor:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, s/d, p. 02)

Entendendo a elaboração do plano diretor a partir de um diagnóstico científico, como menciona Villaça (s/d, p. 2), os escritos de Lahorgue (s/d) informa-nos que há uma disputa entre classes sociais, entre o coletivo e o privado, na elaboração de tal plano. Devido a esse fato, as diretrizes presentes neste documento não são efetivadas, porque além da disputa pela sua formulação deve-se entrar em confronto para sua implementação na cidade. Portanto, é preciso explicitar que a cidade é formulada e planejada para o bem comum, ressaltando que transformar o lugar em que se habita é um Direito Humano à Cidade e não se pode pensar Plano Diretor separadamente desse direito, que deve ser inegável, de reinventar o lugar em que se vive.

Assim, segundo Santos Junior e Montandon (2011) o plano diretor tem um papel legal de ser instrumento de gestão municipal para pensar a cidade, nos seguintes termos:

O objetivo principal do Plano Diretor, de definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos

a todos os cidadãos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios. (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011, p. 14 e 15)

Entretanto, Villaça (s/d) também relata que o Plano Diretor vem ficando no mundo das ideias e não sendo efetivamente colocado em prática. O Plano Diretor é uma obrigatoriedade tanto na Constituição Federal de 1988 quanto no Estatuto das Cidades de 2001 e sua execução deve ser debatida com a população para formulação das diretrizes que serão empreendidas, contudo, de acordo com este autor se observa um grande descaso em relação aos Planos Diretores, contendo somente diretrizes gerais, que não são colocadas em prática e nem mesmo debatidas, fazendo com que o mesmo fique guardado na gaveta das prefeituras.

Mas Santos Junior e Montandon (2011, p.17) em pesquisa realizada com as cidades das regiões metropolitanas do Brasil entenderam que os planos diretores abarcaram as orientações dos instrumentos de planejamento das cidades existentes nas legislações e, ainda, “a Resolução nº 34 de 1 de julho de 2005 a qual emite recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores”, mas não foram avaliados a execução dos mesmos, apenas os conteúdos.

Esse fato é decorrente do debate restritivo da direção que se dá para a cidade onde a disputa de interesses são contundentes para influenciar o que consta nos Planos Diretores locais. Sendo assim, vale questionar: Quem planeja a cidade em que vivemos? Por que o Direito Humano à Cidade está sendo privatizado? Compreendendo, assim, o porquê da aplicação de Planos Diretores ineficientes, refletimos que deve existir a resistência para a exclusão dessa prática, porque os projetos urbanísticos devem abranger todo o espaço da vida social, inclusive e preferencialmente ao interesse da sociedade.

O planejamento urbano não pode ser isolado da questão social expressa no município. É importante salientar em que maneira a intervenção urbana pode impactar a vida social e se a maneira que vigora é do consenso da população, interligando assim a política urbana e a política social.

Entendemos que o Plano Diretor não é só técnico, ele abrange dimensões que vão impactar a vida em sociedade. É preciso se pensar na segregação espacial, nas famílias que vivem em bairros distantes dos grandes centros, se possuem estrutura mínima, como saneamento básico, ruas asfaltadas, transporte público de qualidade? Será que as obras estão sendo voltadas ao transporte privado individual em detrimento do transporte público coletivo? Qual o tempo gasto nos deslocamentos espaciais dos habitantes da cidade?

A organização do espaço urbano também está inserida no direito à cidade, deve ser planejado e constado no Plano Diretor. As diretrizes precisam ser, além da questão puramente técnica, sendo imprescindível pensar na sociedade, a qual vai se deslocar, morar, estudar como também ter acesso aos locais de lazer.

Essa discussão vai além das construções edilícias, pois, de acordo com Villaça (2012, p.02) “a segregação é a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade”. Para além dos aspectos urbanos e sociais não se pode extinguir a dominação como causa para esse fenômeno da segregação historicamente naturalizado.

Esse fenômeno supracitado causa a separação entre os moradores menos abastados dos espaços ambientalmente mais favoráveis, com uma localização privilegiada na cidade e, os detentores do capital têm a supremacia econômica e pode influenciar as ações estatais sobre o espaço urbano, inclusive as diretrizes do Plano Diretor.

Vale destacar assim que os sujeitos sociais possuem o direito de transformar a cidade em que se inserem, não apenas ter acesso e sim participar do planejamento da mesma. É evidente que essa participação não compõe o interesse da ideologia dominante, que é quem mais disputa a elaboração dos planos diretores, mas as organizações populares carecem da tomada de consciência para reivindicarem seu direito de reinventar a cidade e pleitear a elaboração e implementação do Plano Diretor. E no dizer de Harvey (2013):

[...] A implicação é que nós, individual e coletivamente, fazemos nossa cidade através de nossas ações diárias e de nossos engajamentos políticos, intelectuais e econômicos. Todos somos, de um jeito ou de outro, arquitetos de nossos futuros urbanos. O direito a mudança da cidade não é um direito abstrato, mas sim um direito inerente às nossas práticas diárias, quer estejamos cientes disso ou não. Esse é um ponto profundo, o pivô sobre o qual grande parte de meu argumento envolve (HARVEY, 2013, p. 31)

Assim, compreendendo que o plano diretor deve ser um instrumento que garanta o direito humano à cidade para todos, buscando o bem-estar e a justiça social, com isso, evidenciando a importância da relação política social e política urbana apresentaremos os resultados da pesquisa sobre planos diretores partindo do debate da formação sócio histórica dos municípios de Paraíba do Sul e Três Rios .

2.FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DOS MUNICÍPIOS DE TRÊS RIOS E PARAÍBA DO SUL³

A importância geopolítica dos municípios de Paraíba do Sul e Três Rios para a região Centro-Sul Fluminense, no estado do Rio de Janeiro, é de extrema relevância na

expansão econômica, no sentido de ter a possibilidade de atrair investimentos para o desenvolvimento da Região, que engloba também os municípios de Areal, Comendador Levy Gasparian, Sapucaia, Paty do Alferes, Vassouras, Engenheiro Paulo de Frontin, Miguel Pereira e Mendes.

³ Vale ressaltar que parte deste item foi apresentado no VII Seminário Internacional, Direitos Humanos, Violência e Pobreza: a situação de crianças e adolescentes na América Latina que ocorreu no Rio de Janeiro entre os dias 2 a 4 de outubro de 2019 e no Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais ocorrido em Brasília entre 30 de outubro e 4 de novembro de 2019.

Assim os municípios de Paraíba do Sul e Três Rios são os nossos objetos de observação teórica para atingirmos a meta de alcançar resultados plausíveis de pensar os elementos de intersecção entre a política urbana e social. Com isso, buscaremos apresentar sucintamente os municípios em questão a partir de quatro análises sobre o município. Nascimento et al (2019), Barros et al (2019), Teixeira (2019) e Coutinho (1976)

No que se refere ao município de Paraíba do Sul, Barros et al (2019) e a Secretaria Municipal da Cultura de Paraíba do Sul (2019) expõem que a história se inicia em 1681 com Garcia Rodrigues Paes, o filho do bandeirante Fernão Dias, que descobriu um remanso do Rio Paraíba do Sul. Ele percebeu que o local era próximo do Rio de Janeiro e estrategicamente abriu um caminho que facilitasse o tráfego entre as minas de pedras preciosas e quinze anos depois se inicia a abertura do novo caminho que foi concluído em 1700.

Em 1711, Garcia recebe uma Sesmaria e a Carta Foral, que oficializava a posse das terras e determinava cessão de meia légua de terras para a organização urbana, fato que não se realizou. Além da Fazenda Parahyba há ainda a Fazenda da Várzea, onde se localiza a região de Werneck e a Fazenda Paraibuna em que está a região do Rio Paraibuna: todas produtoras de cana-de-açúcar e roças. Surgem outras propriedades produtoras principalmente de açúcar, aguardente e café com o desmembramento das ditas fazendas.

Em 1719 Paraíba do Sul foi elevada à condição de Curato e posteriormente, em 1756, a condição de Freguesia. Pelo decreto de 15 de janeiro de 1833, Paraíba foi elevada à condição de Vila e, por determinação do mesmo decreto, foi acrescentado ao nome Paraíba, “do Sul”.

De acordo com a Secretaria Municipal de Cultura de Paraíba do Sul (2019), em 15 de abril de 1833, três meses após a elevação de Vila foi instalada a Câmara Municipal de Paraíba do Sul composta por sete vereadores. Eram eles: Hilário Joaquim de Andrade, que foi o primeiro presidente da Câmara Municipal de Paraíba do Sul; Antônio Barroso Pereira, Joaquim José dos Santos Silva, José Candido Fragoso, João José Candido da Silva Leitão, João Gomes Ribeiro de Avelar e José Inocêncio de Andrade Vasconcelos. Com a implantação da Câmara Municipal, a Vila passou a ser administrada pelo Poder Legislativo. Em 1842 Paraíba do Sul recebe dos descendentes de Garcia Rodrigues Paes, os Paes Leme, representados por Pedro Dias Paes Leme, o futuro Marquês de São João Marcos, um lote com aproximadamente 1.350 km de terras, uma quantia 60% menor que a

determinada na Carta Foral recebida por Garcia ao ganhar a Sesmaria.

Neste mesmo ano a localidade foi elevada à categoria de Vila, com a denominação de Paraíba do Sul, tendo trinta e oito anos depois adquirido foros de Cidade. Paraíba do Sul está diretamente ligada a história da Inconfidência. Possui na Vila de Sebollas, 3º distrito, os restos mortais de Tiradentes; que por determinação da sentença de morte, foram expostas em frente à Fazenda das Sebollas, local onde o inconfidente pregava a Independência do Brasil.

Em 20 de dezembro de 1871 Paraíba do Sul é elevada à condição de Cidade e em 1916 foi instalada a Prefeitura de Paraíba do Sul e o município passa a ser administrado pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Agora precisamos conhecer Três Rios, que para Nascimento et al (2019), Teixeira (2019) e Coutinho (1976) entender a sociedade de Três Rios só é possível pelo contexto sócio histórico, que começa a se desenhar quando o sargento-mor Antônio Barroso Pereira obtém, por requerimento em 1817, “as terras de sesmaria no sertão entre os rios Paraibuna e Paraíba” (SILVA, 1991, p.127).

De acordo com Teixeira (2019) as divisões das terras formaram 5 (cinco) fazendas: a Cantagalo, a mais importante e a que originou grande parte da cidade de Três Rios e as fazendas Piracema, Rua Direita, Boa União e Cachoeira.

O nome da vila foi decorrente do título de Barão de Entre-Rios concedido em 1852 ao fazendeiro Antônio Barroso pelo imperador Pedro II, como reconhecimento a importante doação de terras para a construção da rodovia União-Indústria (importante ligação entre Petrópolis e Juiz Fora) e de parte das terras que passa a linha férrea que corta esse território e da estação ferroviária que também recebeu o nome de Estação de Entre-Rios, (Coutinho (1976) e Teixeira (2019).

Em 1880 com a morte do Barão, sua filha Maria Claudina Pereira de Carvalho herdou as propriedades do pai e recebeu o título de Condessa do Rio Novo, mas morreu logo em seguida, em 1882 em Londres, conforme Coutinho (1976) e Teixeira (2019).

Neste momento surgiu outra figura importante para o crescimento de Três Rios, Miguel Ribeiro de Sá, o Barão Ribeiro de Sá que tomou providências, contra a vontade de muitos, para executar a última decisão da Condessa do Rio Novo: distribuir as terras que doou em testamento em prazos para que surgisse, na fazenda Cantagalo, um grande núcleo populacional, de acordo com Teixeira (2019).

Muito católica, a Condessa do Rio Novo doou a fazenda Cantagalo para a Casa de Caridade, que fundou em Paraíba do Sul, a Irmandade Nossa Senhora da Piedade. E as outras terras deviam se loteadas e aforadas. A fazenda Cantagalo devia se transformar em uma colônia agrícola, dividida entre os escravos que ali trabalhavam, porém, 50% da produção agrícola advinda dessas terras deveriam ser destinadas a instituição filantrópica. Os escravos só se tornariam proprietário do seu lote, depois de 50 anos de posse. Informações consideradas relevantes por Coutinho (1976) e Teixeira (2019).

De acordo com as análises de Nascimento et al (2019) podemos perceber um traço importantíssimo da formação da sociedade trirriense: o escravismo. Assim concluímos que grande parte da população descende diretamente dos escravos, que era os trabalhadores das fazendas que originaram o município e que “ganharam” as terras da Condessa como forma de reconhecimento pelo trabalho.

Por outro lado, nos informa Nascimento et al (2019), Teixeira (2019) e Coutinho (1976) dada a situação geográfica privilegiada pelo entroncamento rododiferroviário e devido ao fácil acesso para diversas regiões, Três Rios passou a ser um centro-operário e teve ali instalado: o depósito e a criação do distrito de paz em 13 de agosto de 1890, que desde então, se elevou de povoado a Vila de Entre-Rios, 2º Distrito de Paraíba do Sul.

Pode ser compreendido até aqui, que além dos ex-escravos, a grande massa populacional eram funcionários advindos da ferrovia, chamada de Central do Brasil. Neste aspecto Três Rios se desenvolveu em todas as dimensões: econômicas, política e social em que o trem era o principal meio de transporte de pessoas e de cargas, isso conforme as considerações de Nascimento et al (2019).

Assim, conforme Teixeira (2019) e Coutinho (1976), com o acelerado progresso local, apresentado por uma superioridade frente ao distrito sede Paraíba do Sul: maior população, maior contingente eleitoral, maior arrecadação de impostos - variados componentes que fizeram com que a população de Três Rios reivindicasse sua emancipação político-administrativa de Paraíba do Sul, já no início da década de 20 do século XX.

Esse movimento conhecido como dos autonomistas, citado como relevante na história local por Teixeria (2019) e Coutinho (1976), foi liderado por inúmeros fazendeiros, entre eles: Joaquim Gomes da Silva, o Quincão e Dr. José Vaz. O porta-voz de todo esse processo foi o advogado Bernardo Belo Pimentel Barbosa, então deputado estadual e as reuniões e comícios do grupo aconteciam no coreto da atual Praça da Autonomia.

Esse intenso movimento efetivou a emancipação, a criação do município de Entre Rios, que ocorreu através do decreto 634, em 14 de dezembro de 1938. Entretanto, existiam na Bahia e Minas Gerais municípios com o mesmo nome e para resolver o problema, o então prefeito da época, Walter Gomes Franklin decidiu a partir de 31 de dezembro de 1943, pelo decreto lei 1056, colocar o nome de Três Rios, conotação aos três rios mais importantes que cortam o território: Paraíba do Sul, Piabanha e Paraibuna.

Foi neste município que ocorreu a instalação da primeira oficina para manutenção de trens (conhecido como Depósito) e a Escola Profissional (para qualificar e formar mão de obra especializada) para o trabalho desenvolvido para a ferrovia, questões importantes para Teixeira (2019) e Coutinho (1976).

Contudo após o tempo de desenvolvimento do município, onde a economia era baseada exclusivamente na ferrovia, na fabricação de vagões e na fabricação de peças de reposição para as locomotivas, a indústria Santa Matilde, maior empregadora do município e da região, entra em processo de falência e deixa um enorme número de trabalhadores sem trabalho, sem salários e sem perspectiva de recebimento de direitos trabalhista.

Esse período refletiu diretamente em toda a população, pois desencadeou o desemprego e falência de muitos comerciantes locais, totalmente dependentes dos salários vindos dos trabalhadores de Companhia Santa Matilde.

Três Rios viveu um momento de cidade dormitório e de fins de semana, já que muitos homens, responsáveis pelo sustento das famílias, foram embora da cidade. Porém, a população mais empobrecida foi a mais afetada. Eram trabalhadores do comércio que ficaram desempregados e empregadas domésticas que foram demitidas ou submetidas a diminuição de salários.

Depois desse período os gestores municipais entenderam que a atividade econômica não poderia ser dependente de um setor e, atualmente a base da economia do município de Três Rios se encontra na indústria diversificada e no forte comércio. A prestação de serviços e a agricultura também são atividades econômicas desenvolvidas no município. Tais questões econômicas são mencionadas por Teixeira (2019) como marcos do desenvolvimento local.

A necessidade de resgatar as informações sócio históricas de Paraíba do Sul e Três Rios, leva-nos a refletir que tipo de cidade é necessária para abarcar os municípios de pequeno porte: com forte histórico de escravismo, quantidade de terra abundante, presença exuberante do meio ambiente e com marcos históricos referentes ao Brasil, bem como o

processo de participação de autonomia de Três Rios. Estes dados vinculados ao índice de desenvolvimento humano dos dois municípios que apresentam graus medianos, mostram que há algum investimento nas áreas de educação, saúde e emprego. Entretanto com o desenvolvimento tecnológico através dos sistemas de transportes os municípios possuem posicionamento estratégico na região centro-sul, com isso os elementos mencionados são primordiais para considerar as análises que exporemos a seguir sobre os planos diretores e as leis orgânicas.

3. ESTUDO COMPARATIVO DE TRÊS RIOS E PARAÍBA DO SUL: ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS LEIS ORGÂNICAS E DOS PLANOS DIRETORES PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988⁴

O estudo empreendido visa entender quais os elementos conceituais fundantes, que realizam a mediação da intersecção entre política urbana e social, presentes nos planos diretores das cidades de Paraíba do Sul e Três Rios. Para tanto realizamos alguns procedimentos metodológicos de recolhimento dos documentos, análise documental e leituras atualizadas sobre o tema.

Foram realizadas leituras e discussão dos textos que fundamentassem as buscas dos documentos necessários para produção da análise documental. Feito isso, fomos a campo para ter acesso aos Planos Diretores pós Constituição de 1988 o qual seria o marco de indicação de planos diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes.

A princípio conseguimos contato com o Secretário de Administração do Município de Paraíba do Sul, e naquele momento foi observada a necessidade de inserir, além dos Planos Diretores, as Leis Orgânicas dos municípios, como também o Estatuto da Metrópole. De posse destes documentos iniciamos o processo de trabalho com as categorias política social, política urbana, descobrimos a categoria função social da cidade e da propriedade e estado social de necessidade.

Posteriormente, fomos ao município de Três Rios para acessar os Planos Diretores anteriores. Já em Paraíba do Sul, descobrimos que está em elaboração o novo plano diretor e que só havia uma edição do referido plano pós constituição de 1988 que era o plano diretor de 2006.

Por conseguinte, recolhemos informações históricas e demográficas sobre os dois municípios tendo como base as leituras encontradas no livro “Aprendendo a Nossa Terra-

⁴ Parte deste item foi reelaborado e vai ser publicado no livro Política Social e Serviço Social (prelo). Paraná: Atena, novembro 2019.

Três Rios” da autora Ezilma Teixeira e no livro “Como nasceu a Cidade de Três Rios” de Áquilas Rodrigues Coutinho, assim como informações pertinentes da Secretaria Municipal de Cultura de Paraíba do Sul e acrescentamos as informações veiculadas pelo site do IBGE-Cidades.

Em seguida, foram elaborados⁵ os quadros comparativos e feita a análise documental dos Planos de Diretores de Três Rios dos anos 1990, 2006 e 2013 e do Plano Diretor de Paraíba do Sul do ano de 2006, acrescidas das análises da Constituição Federal de 1988, Estatuto das Cidades de 2001, Lei Orgânicas Municipais de Paraíba do Sul, de 1997 e Três Rios, de 2002. A partir das análises foram construídas sínteses teóricas e indicações para futuras pesquisas que serão apresentadas a seguir.

Para realizar a análise dos documentos nos assessoramos de Triviños (1987) e Gomes (2012) para entender sobre a técnica de análise de conteúdo. Triviños (1987) aponta a necessidade de realizar uma pré-análise a fim de organizar o material, um estudo dos documentos para posterior fase de interpretação dos dados. Porém, Gomes (2012) nos auxiliou com informações mais detalhadas da técnica, levando a construção de quadros analíticos para os dados coletados para chegarmos as sínteses interpretativas que passamos a apresentar.

Com as considerações metodológicas realizadas, buscamos apresentar os elementos de intersecção entre a política urbana e social que vem sendo apresentados nos planos diretores e nas leis orgânicas alvo de nossas análises. A categoria função social da propriedade e da cidade foi observada na Constituição de 1988 e no Estatuto das Cidades, 2001 e a partir delas, construímos as observações iniciais e, posteriormente, analisamos as Leis Orgânicas e os planos diretores em questão.

Assim, na literatura não há um debate aprofundado sobre a categoria função social da cidade e da propriedade, deste modo, Garcias e Bernardi (2008, p. s/p) nos auxiliaram ao dizerem que “a Constituição trata das funções sociais da cidade, mas não esclarece quais são essas funções que devem ser ordenadas para que ocorra efetivamente melhorias na qualidade de vida dos moradores da cidade e daqueles que dela se utilizam.”

A categoria função social da cidade mencionada por Garcias e Bernardi (2008) é apresentada através de três caminhos interpretativos: funções sociais urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade); funções de cidadania (educação, saúde,

⁵ Os quadros foram elaborados conforme matriz de análise de conteúdo de Romeu Gomes que não apresentamos por limitação de espaço e pela escolha de realizar um debate teórico.

segurança e proteção) e; funções de gestão (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, sustentabilidade urbana).

Garcias e Bernardi (2008) informam que as funções sociais urbanísticas estão vinculadas a Carta de Atenas de 2003 no que se refere:

A visão na nova Carta de Atenas 2003 é de uma cidade conectada, instantânea, porém acentua que não se trata de “uma visão utópica e nem uma inadequada projeção das inovações tecnológicas”. Também observam que esta conexão se dará através do tempo, interligando pequenas a grandes cidades e zonas rurais, criando-se um contínuo urbano. Propõe o equilíbrio social envolvendo não apenas as pessoas, mas também as comunidades, para solucionar os problemas de acessibilidade a educação, saúde e outros bens sociais. Prega novas estruturas sociais e econômicas que possibilitem reduzir a ruptura social causada pela exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade (GARCÍAS e BERNARDI 2008, s/p).

Já as funções sociais de cidadania estão relacionadas ao artigo 6º da Constituição Federal de 1988: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

No que se refere a função social de gestão, esta busca atender as necessidades urbanísticas para a população, visando um ambiente saudável e comum, tal particularidade vem sendo confirmada pela resolução n 34 do Conselho Nacional das Cidades no intuito de que os planos diretores dos municípios tenham o conteúdo mínimo na definição do planejamento das cidades.

Já no que se refere a função social da propriedade nos informa Crawford (2017):

No início, em contraste com a noção original de Duguit, a função social da propriedade estava concebida no Brasil como um conceito com limites externos. Em outras palavras, no Brasil, a ideia foi utilizada originalmente mais para consolidar uma noção de propriedade particular restrita por obrigações sociais que para legitimar a ideia da função social da propriedade no sentido positivista – com limites internos –, como concebida por Duguit. (CRAWFORD 2017, p. 15)

Discutir a função social da propriedade em seus limites externos e internos nos coloca a necessidade de fortalecer algumas ponderações do autor, limites internos colocados pelas obrigações sociais e limites externos colocados por:

[...] Duguit [que] acreditava na sociabilidade humana como fator central em nossa formação social. Além disso, mesmo que admitisse a possibilidade de propriedade particular, ele também entendia que, dentro de uma organização – um compacto – social, quando há propriedade, estamos tomando uma decisão afirmativa para servir não somente aos nossos interesses particulares, mas também para alimentar nossos interesses coletivos. (CRAWFORD 2017, p.12)

Assim pensar a função social da propriedade é levar em consideração as obrigações sociais (limites internos) e os interesses coletivos (limites externos).

Deste modo, é necessário pensar a função social da propriedade e da cidade nos termos expressos do Estatuto da Cidade, artigo 2º, ao mencionar que a política urbana tem o objetivo de ordenar as funções em questão com instrumentos legais que favoreçam o interesse coletivo e o atendimento das obrigações sociais.

A partir da compreensão do que seja a função social da cidade e da propriedade podemos apresentar, a discussão presente nas leis orgânicas e nos planos diretores dos municípios de Paraíba do Sul e de Três Rios.

Os municípios em análise têm formas diferentes de notar a função social da cidade e da propriedade. Observou-se que a dimensão da função social da propriedade não é tocada quanto a função social da cidade.

Nos documentos se percebe que a função social da cidade na Lei Orgânica Municipal de Três Rios ganha sentido nos termos indicados por Garcias e Bernardi (2008), ou seja, como função social de cidadania e função social urbanística. Já em Paraíba do Sul a função social da cidade na dimensão gestão é mais importante.

Isso vem demonstrar o desequilíbrio de constatação da realidade local, ou seja, a cidade precisa ser pensada nas funções estabelecidas por Garcias e Bernardi (2008), mas sem esquecer a função social da propriedade, que precisa ter como consideração as obrigações sociais e o interesse coletivo no interior da sociedade local.

As obrigações sociais da propriedade precisam ser estabelecidas coletivamente nas legislações para não beneficiar os proprietários com indenizações vultuosas, por isso, quando se pensa em tais obrigações é necessário considerar a quem se atende, qual a função a ser dada pela terra desapropriada, observar a prática de estoque de terra para valorização, bem como o favorecimento da população com a desapropriação.

A compreensão da função social da cidade e da propriedade são pontos que devem ser ressaltados, pois a legislação de Três Rios estabelece relação com a categoria estado social de necessidade no seu artigo 185, §4º: “ a execução da política urbana está condicionada às funções sociais da cidade e ao estado social de necessidade. ”

Mas na legislação em questão não há a explicação do que seja estado social de necessidade, por isso nos assessoramos das ponderações de Potyara Pereira (2006) ao dizer que:

[...] Reconhecer, portanto, a existência de necessidades humanas como necessidades sociais, com valores, finalidades e sujeitos definidos, tem sido um grande passo para a construção da cidadania, pois isso equivale reconhecer a

existência de uma força desencadeadora de conquistas sociais e políticas. É como diz Bozonnet (apud Brage, 1999, p.17): a necessidade, em geral, não pode ser reduzida a uma simples carência, mas deve ser vista como carência percebida, o que implica definição de valores, finalidades e existência de sujeitos envolvidos no seu enfrentamento. (PEREIRA 2006, p. 68-69)

Nos termos anteriores, as necessidades precisam estar articuladas a percepção da carência, que vai ser enfrentada com valores e sujeitos preparados. Com isso, há um avanço na análise da Lei Orgânica Municipal de Três Rios, pois condiciona a função social da cidade ao estado social de necessidade da população local, já que buscará identificar as carências e necessidades reais. Para tanto, precisará formular políticas públicas com dados confiáveis e análises teóricas que fundamentem a reflexão e abordagem de políticas públicas e sociais universais.

Mas como estas análises se rebatem nos planos diretores dos municípios em questão? Será que há uma continuidade analítica? Nas análises dos planos diretores observamos que há quatro sínteses interpretativas para o debate da categoria função social da cidade e da propriedade como elemento de articulação proposto por Garcias e Bernardi (2008): a função social de cidadania, função social urbanística e de gestão.

A primeira a função social da cidade muito vinculada a questão da cidadania e da participação popular, presentes também como indicativo no Estatuto das Cidades de 2001. Aqui precisamos retomar o debate do direito humano à cidade na perspectiva de Harvey (2013, p. 33), ou seja: “o direito à cidade [...] não é apenas um direito condicional de acesso aquilo que já existe, mas sim o direito ativo de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas [...]”.

A segunda síntese é a função social da propriedade que articula o debate do bem comum e dos interesses coletivos, esta análise se vincula ao debate de Crawford (2017) em que a propriedade possui interesses coletivos e obrigações sociais por parte do proprietário. A propriedade enquanto bem comum e coletivo vem com instrumentos postos no Estatuto das Cidades, 2001.

A terceira interpretação é a articulação da função social da cidade e da propriedade urbana e rural. O que para nós é um elemento ilustrativo das pesquisas avaliativas dos planos diretores das regiões metropolitanas realizadas por Santos Junior e Montandon (2011) quando observam a inserção de temáticas que não estão abordadas na legislação (Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, 2001), como a zona rural, assim percebe-se um avanço nos documentos.

E por fim a função social e ambiental da cidade e propriedade, que também foi outra observação relevante: a inserção da política ambiental e do patrimônio histórico na constituição dos planos diretores. As identificações de tais políticas no interior dos planos diretores dos municípios de grande porte também foram apontadas por Santos Junior e Montandon (2011) e com isso, a dimensão ambiental e histórica passam a fazer parte das características locais, entretanto é necessário pensar como os ativos produzidos por estas políticas podem assegurar os benefícios para toda a cidade e não, estritamente, o desenvolvimento econômico para um setor da sociedade.

Observou-se que a articulação entre a política urbana e social está consolidada na categoria função social analisada por Garcias e Bernardi (2008), já que tal categoria tem em seu interior a interação entre as políticas sociais garantidas enquanto direitos sociais no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, acrescida da política urbana que possibilita a reprodução da força de trabalho, para além dos salários, no dizer Maricato (2013) e, por fim a gestão da cidade, vinculada as diretrizes do Estatuto da Cidade 2001 e da Resolução do Conselho das Cidades n 34 de 01/07/2005 que indica o conteúdo mínimo das indicações legais que devem ter o plano diretor para o planejamento da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou enfatizar a importância da relação entre política urbana e social a partir da intersecção da categoria função social presente na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001.

Os quadros analíticos possibilitaram a indicação de problematizações relevantes para pensar as cidades de Paraíba do Sul e Três Rios de três formas:

- 1) Temos a intenção de fortalecer o debate sobre a necessidade de pensar a política social sobre o ângulo do planejamento da cidade: o debate da segregação sócio espacial no interior das políticas sociais, ou seja, discutir a segregação da população para pensar a elaboração de política social no interior do plano diretor se faz importante para refletir o acesso ao direito à cidade. Ter uma escola ou um posto de saúde onde a população não consegue chegar por inúmeras questões que se trata da política urbana é de extrema importância, por exemplo, as vias de transporte público, o saneamento básico em torno da residência dos usuários e etc.
- 2) A setorialidade da política social em detrimento da intersetorialidade no interior dos planos diretores. Apesar do debate da intersetorialidade no interior das políticas públicas ser relevante e atual, ainda se encontra a forte defesa da setorialidade por

questões que ainda precisam ser trabalhadas e expostas, no sentido de construir alternativas e resistências no planejamento da cidade.

- 3) Deve ser refletida as políticas urbanas enquanto direito à cidadania, neste caso é necessário refletir o significado da cidadania para população ter acesso as políticas urbanas. E como os envolvidos no planejamento urbano percebem a população como usuários das políticas urbanas em contexto de restrição de gastos e crise econômica.

Com estes apontamentos esperamos incentivar novas análises e produção de pesquisas que fortaleçam as cidades de pequeno porte, sobretudo quando estão envolvidos bem-estar e justiça social para a população, a questão do patrimônio histórico e ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Jaqueline de Melo *et al.* **Aspectos da questão social em Paraíba do Sul no contexto sócio histórico.** Anais [...] Brasília. 16 Congresso Brasileiro de Assistente Social. Tema: 40 anos da Virada do Serviço Social, 2019.

COUTINHO, Áquila Rodrigues. **Como nasceu a cidade de Três Rios – sua história, literatura e vultos ilustres.** Minas Gerais: Esdeva Empresa Gráfica s/a, 1976.

CRAWFORD, Colin. **A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade: teoria e prática atual.** IPEA, Texto para Discussão, Rio de Janeiro, 2017

GARCIAS, Carlos Mello e BERNARDI, Jorge Luiz. **As Funções Sociais da Cidade**, 2008. Disponível em: revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br. Acesso em 09.07.19

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. MINAYO (org) Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade.** 32 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. MARICATO, Ermínia [et al] **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

HARVEY, David. **Direito à Cidade.** Revista Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

IBGE. **Panorama Paraíba do Sul.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/paraiba-do-sul/panorama>. Acesso em 10.06.2019

IBGE. **Panorama Três Rios.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/tres-rios/panorama>. Acesso em 10.06.2019

LAHORGUE, Mário Leal. **PLANO DIRETOR: QUESTÃO TÉCNICA OU POLÍTICA?** Disponível em < <http://observatoriodasmetroles.net.br/wp/plano-diretor-questao-tecnica-ou-politica/>> Acesso em 03.09.2018.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido!. MARICATO, Ermínia [et al] **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MEC. **Programas e Ações**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes?id=180>. Acesso em 10.06.2019

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **CAGED**. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/caged?view=default>. Acesso em 14.06.2019

NASCIMENTO, Sueli do *et al.* **As expressões da questão social em Três Rios: uma análise aproximativa do Serviço Social**. Anais [...] Brasília. 16 Congresso Brasileiro de Assistente Social. Tema: 40 anos da Virada do Serviço Social, 2019.

PEREIRA, Potyara A. P. **Políticas Públicas e Necessidades Humanas com Enfoque no Gênero**. Revista Sociedade em Debate, Pelotas, 68 12(1): 67-86, jun./2006

PREFEITURA DE PARAÍBA DO SUL. **Dados Gerais**. Disponível em: <http://paraibadosul.rj.gov.br/acidade/dados-gerais>. Acesso em 02.06.2019.

PREFEITURA DE PARAÍBA DO SUL. Secretaria Municipal de Cultura. S/d.

PREFEITURA DE TRÊS RIOS. **Dados Demográficos**. Disponível em <http://www.tresrios.rj.gov.br/dados-demograficos-de-tres-rios/>. Acesso em 02.06.2019

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, Silva, Renata Helena da e Sant'Ana, Marcel Claudio. Introdução. _____ e Montandon, Daniel Todtmann (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

TEIXEIRA, Ezilma. **Aprendendo Nossa Terra - Três Rios**. 2 ed. Três Rios: Editora Associada, 2019.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VILLACA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo. Edição Flávio Vilaça: 2005.

VILLACA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. Disponível em: http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%C3%A7a1.pdf Acesso em: 02. Set.2018.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo **Segregação urbana e desigualdade**. Disponível em <https://www.ecodebate.com.br/2012/02/13/sao-paulo-segregacao-urbana-e-desigualdade-artigo-de-flavio-villaca/> Acesso em 01. Set.2018.