

**A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E OCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO  
AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO - RJ**

Letícia Espíndola Moussa  
PPgGEO – Universidade Federal do Ceará  
le.moussa@hotmail.com

**RESUMO**

Este trabalho busca refletir sobre o avanço da urbanização no município de São Gonçalo (RJ), compreendendo como a dinâmica socioespacial favoreceu, e ainda favorece, a ocupação de áreas ambientalmente frágeis. Como base estão os estudos do processo de produção do espaço urbano gonçalense, resgatando sua trajetória histórica e os moldes atuais de desigualdade social e ambiental produzida na cidade, e as respostas oferecidas pelas leis de planejamento urbano. Através de breve levantamento da legislação e plano diretor do município, procuramos alcançar como e quais políticas elaboradas pelo poder público discutem a questão ambiental e habitacional. Dessa forma, o estudo contribuí para a compreensão dos problemas habitacionais e socioambientais em São Gonçalo, fundamental debate no cenário atual onde os desastres ambientais se tornam cada vez mais intensos em frequência e magnitude.

Palavras-chave: Espaço Urbano; Desigualdade socioambiental; Planejamento urbano.

GT – 13: Produção e reprodução do espaço urbano – teoria e prática

## INTRODUÇÃO

A cidade é lócus de grande dinamismo econômico, demográfico e espacial, concentrando investimentos e valor simbólico, político e social. Nos mais diversos momentos históricos a dinâmica desses fatores apresenta o nível da urbanização e o padrão de distribuição das cidades (SANTOS, 2005). Com o avanço da urbanização, cresce a demanda por respostas às necessidades de assentamento residencial, trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água e outros serviços, que possibilitem a ocupação do território e as condições para se viver nele.

As mudanças aceleradas das últimas décadas, principalmente nas metrópoles, apresentam uma estrutura espacial urbana desigual. A área central das cidades concentra os investimentos públicos e privados, caracterizada por melhor infraestrutura e condições de vida, enquanto nas periferias a infraestrutura é precária e as condições de vida piores, tendo em vista que a concentração de capital e investimentos nessas áreas é menor (SILVA, 2015).

Portanto, o crescimento das cidades brasileiras evidencia que a dinâmica territorial urbana não se desenvolve na mesma velocidade que as estruturas para sua ocupação, corroborando para as problemáticas urbanas e sociais. Conjuntamente, com os grandes fluxos populacionais para as regiões metropolitanas, aumentam os assentamentos em áreas sujeitas a riscos ambientais, expondo de forma desigual diversos grupos sociais (DESCHAMPS, 2009).

A ausência de estruturas também implica em “desvantagens sociais”, menos acessos e menos capacidade de gestão dos recursos e das oportunidades:

As famílias ou pessoas com pouco capital humano, com ativos produtivos escassos, pouco acesso à informação e às habilidades sociais básicas, com falta de relações pessoais e com pouca capacidade para manejar seus recursos, estão em condições de vulnerabilidade diante de qualquer mudança ocorrida em seu entorno imediato (DESCHAMPS, 2009).

Como pontuado por DAVIS (2006), as ocupações desses espaços desvalorizados são marcas da pobreza na ecologia da cidade, na qual há poucas opções além do convívio com os desastres e as problemáticas socioambientais. Cabe a essas parcelas mais pobres da sociedade a ocupação dos espaços negligenciados e suscetíveis aos desastres, como leitos de rios e

encostas. Logo, os desastres são processos sociais (HERZER; VIRGILIO, 1996), resultado de ações humanas, políticas e históricas que se desdobram no território. Na cidade, os desastres expõem as deficiências e fragilidades presentes de forma heterogênea em sua estrutura, onde as consequências mais drásticas são sentidas por aqueles em condição de exclusão aos benefícios da cidade, ao planejamento e a mitigação desses eventos (MENDONÇA et al., 2016; SANT'ANNA, 2018).

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro se insere nessa dinâmica urbana desigual, na qual áreas com elevada concentração dos grupos com poder econômico, político e social usufruem de melhores oportunidades e benefícios, impactando na valorização e encarecimento da terra e habitação, deslocando desses espaços os grupos sociais inferiores nessa estrutura social (RIBEIRO, 2015). Dessa forma, as desigualdades econômicas e políticas se reproduzem na segregação territorial, delimitando o acesso aos investimentos urbanos e às áreas mais integradas e privilegiadas da metrópole (RIBEIRO, 2015; SILVA, 2015).

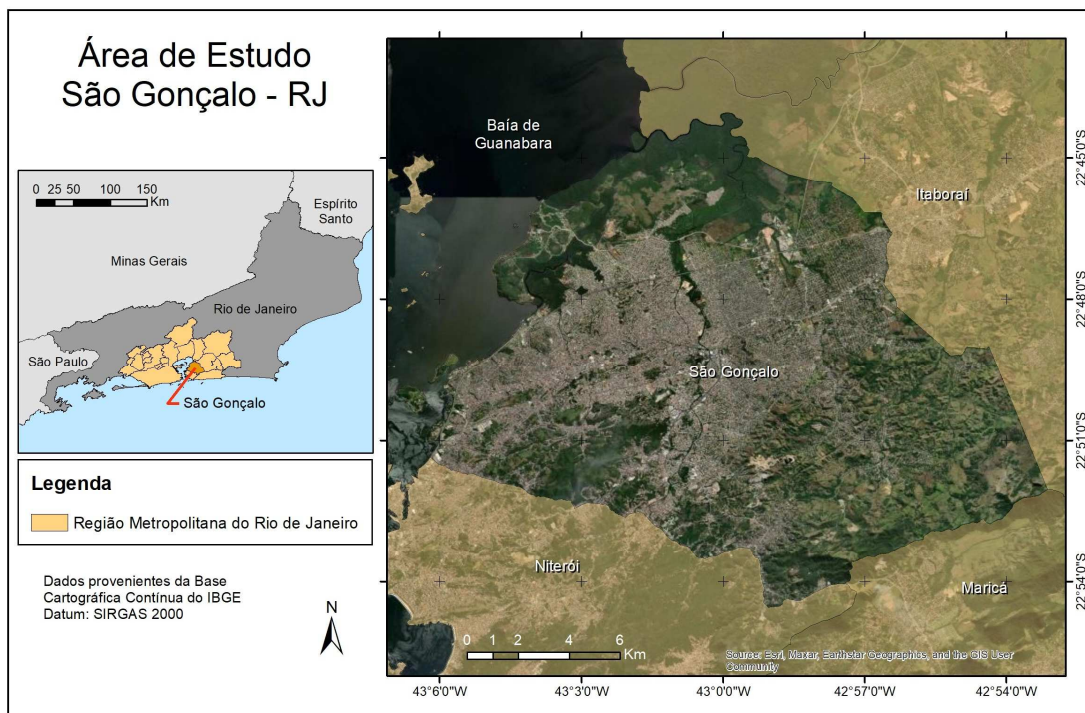
Assim, a partir desse processo de diferenciação socioespacial, tem-se o crescimento de espaços marcados pelas precariedades para a reprodução da vida. A insuficiência dos equipamentos de infraestrutura e a concentração de habitações precárias incidem no cenário de risco ambiental, potencializando a ocorrência de desastres. Segundo Relatório de Danos e Prejuízos (CEPED, 2020), no Estado do Rio de Janeiro mais de 158mil habitações foram danificadas e 23mil destruídas nas ocorrências de desastres de 1995 a 2019, totalizando o maior prejuízo financeiro com habitação do país: R\$5,4bilhões.

Sob esses signos, o presente trabalho busca observar o processo de produção do espaço urbano do município de São Gonçalo (RJ), refletindo a respeito das consequências de cunho socioambiental, como as problemáticas urbano-habitacionais e os riscos ambientais. Resgatando seu processo de urbanização, as políticas e diagnósticos elaborados pelo poder público, esperamos identificar como a dinâmica socioespacial favoreceu, e ainda favorece, a ocupação de áreas ambientalmente frágeis no município.

São Gonçalo está localizado na Região do Leste Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro (Figura 1), inserido nos circuitos econômicos e políticos da região. Atualmente sua população é estimada em 1.098.357 habitantes, segundo IBGE, sendo a segunda cidade mais

populosa do estado, atrás apenas da capital. Nos moldes de produção do espaço urbano capitalista, o município é caracterizado pela sua condição periférica na região metropolitana (ROSA, 2010; 2018), retrato das contradições históricas, que exacerbam o processo de segregação e fragmentação no constante movimento do espaço metropolitano (VIANA, 2019).

Figura 1: Mapa de localização do município de São Gonçalo.



Fonte: A autora (2022).

## FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM SÃO GONÇALO

Diversas ciências buscam estudar e explicar o fenômeno da urbanização a partir dos momentos históricos e do padrão de distribuição das cidades. Entre ricos métodos analíticos, o enfoque na divisão do trabalho apresenta-se capaz de incluir diversas variáveis em perspectiva, distribuindo-se social e territorialmente (MORAES, 2002; SANTOS, 1996; LEFEBVRE, 1999; RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). As divisões do trabalho unem as noções de tempo e espaço, não prescindindo das dimensões sociais, econômicas e políticas, tratando, assim, da distribuição do trabalho no território, localizando seus diversos elementos.

A cada momento da divisão do trabalho, uma nova geografia se afirma rearranjando as formas e funções presentes no espaço, conduzindo a alteração dos processos sociais e

enfrentando as rugosidades nele estabelecidas (SANTOS, 2005). Dessa forma, tem-se, através da divisão territorial do trabalho, a organização do espaço pelas forças de produção, de consumo e das necessidades de circulação e distribuição, formas contemporâneas de expansão do capital no território brasileiro.

Com a ampliação e intensificação da divisão territorial do trabalho, as cidades se expandem e aglutinam dando lugar as metrópoles e regiões metropolitanas, objetos de programas especiais, normas e planejamento. O processo de metropolização do espaço corresponde ao momento mais avançado da urbanização e industrialização, considerada manifestação socioespacial da globalização (LENCIONI, 2006). Destarte, a região metropolitana é vista como forma central da organização espacial do capitalismo avançado, concentrando não apenas a população, como poder político e econômico (CASTELLS, 1983). Conjuntamente, as regiões metropolitanas agregam pobreza, desigualdades e segregações espaciais (SANTOS, 1996), resultantes da acumulação desigual de capital.

Parte fundamental desse processo contraditório de ocupação e anexação, as regiões metropolitanas se expandem ao longo do século XX no Brasil e se consolidam como espaço proeminente de acumulação do capital, constituindo um novo mercado de trabalho e atraindo um grande fluxo demográfico para as cidades (SILVA, 2015). Com a crise internacional de 1929, mudanças são vivenciadas na economia brasileira. O modelo de industrialização por substituição de importações, produzindo nacionalmente o que antes era importado, estimula o desenvolvimento de indústrias nos setores bens de consumo durável e não-durável, bens de intermediários e bens de capital (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013).

São Gonçalo participa desse processo, na primeira metade do século XX, sofrendo forte desenvolvimento urbano devido a expansão industrial em seu território, modificando sua estrutura socioespacial, econômica e política. Anteriormente de base essencialmente agrária e espaço predominantemente rural, o município é beneficiado pelo desenvolvimento dos sistemas de transporte que conectam Rio de Janeiro - Niterói, através da rede aquaviária, e da conexão Niterói - Itaboraí, pela estrada de ferro, que passava por São Gonçalo (GONÇALVES, 2012). É a partir do fortalecimento da circulação, condição para realização da vida econômica e social, que o desenvolvimento urbano se articula na região leste fluminense.

Aliado aos fluxos, se apresentam como importantes fatores no processo de urbanização gonçalense, as consequências da crise de 1929 na queda das exportações e as mudanças na economia agrário-exportadora para urbano-industrial. Gonçalves (2012) destaca que muitos agricultores viram como saída o parcelamento de suas propriedades em lotes para habitação da mão de obra crescente no município. Essa divisão no terreno das fazendas e venda dos lotes a preços baixos possibilitou a chegada de grande fluxo populacional na cidade.

Logo, o contexto político e econômico de crise nacional no modelo agrário-exportador e a atração de migrantes para as metrópoles, impulsiona a ocupação dos loteamentos nas franjas periféricas da capital do Rio de Janeiro. Além da demanda motivada pelo parque industrial em ascensão, as reformas urbanas, promovendo a valorização imobiliária e fundiária, na metrópole do Rio de Janeiro, mobilizaram muitos migrantes pobres, em busca de terras de baixo custo, à São Gonçalo (BESSA; GONÇALVES, 2012).

Entre os anos de 1940 e 1960, a produção industrial é diversificada em vários setores e, dada a concentração de indústrias, o município fica conhecido como “Manchester Brasileira”, cidade inglesa símbolo da concentração industrial. Entretanto, esse processo de industrialização, acelerando a urbanização, é fator agravante das condições sociais de parcela expressiva da população. Os investimentos necessários para ocupação desses novos loteamentos em São Gonçalo não acompanharam a dinâmica populacional em curso. A ampliação do perímetro urbano pela Câmara dos Vereadores em 1962, parcelando novas áreas rurais e inserindo novos distritos ao título de “urbanos”, ocorre sem as infraestruturas necessárias para a ocupação (MODESTO, 2008).

A demanda por abastecimento de água, saneamento, rede elétrica, abertura de logradouros e infraestrutura das habitações foi constante motivadora de reivindicações da população (BESSA; GONÇALVES, 2012). As respostas a essas demandas se apresentam nas áreas centrais do município, próximas aos parques industriais, excluindo parte da população das condições dignas de moradia e de saneamento ambiental adequado.

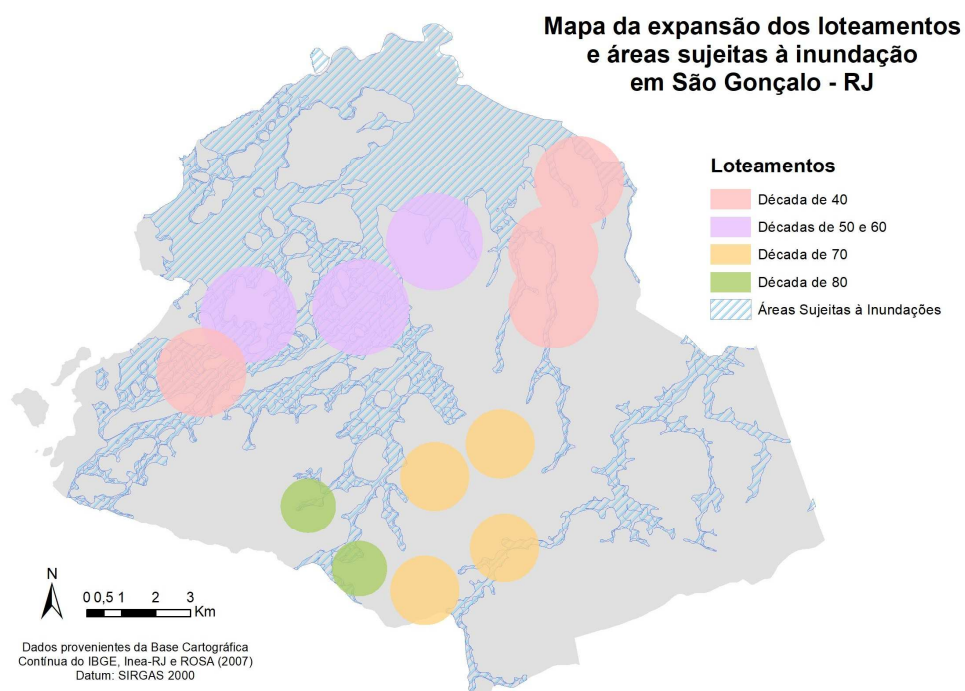
Como visto em Ribeiro (2015), todo esse intenso processo que mobilizou a migração da força de trabalho, marcou no espaço metropolitano uma urbanização precária e improvisada. Bessa e Gonçalves (2012), destacam que, no início da década de 80, a população do município

salta de 232mil para cerca de 615mil habitantes. Essas migrações são parte dinâmica da organização da economia e do espaço, ocorrendo como resposta a situações de desequilíbrio econômico e espacial, os agravando em favor de zonas evoluídas (SANTOS, 1979), e num desajuste entre volume migratório e empregos ofertados expandem-se as atividades informais nas periferias (KAZTMAN, 2003). Como característica da informalidade, cresce a favelização e o loteamento irregular no município, suscetíveis a diversos problemas relacionados ao saneamento ambiental e áreas de risco, que serão intensificadas com a ausência de fundos para os financiamentos habitacionais e a crise do desemprego que situam o início dos anos 90 (GONÇALVES, 2012).

As manchas dos loteamentos em São Gonçalo através do século XX, mediante levantamento realizado por Rosa (2017), possibilitam a observação da relação com o período de força industrial da cidade (Figura 2). Através do mapa, além do processo de loteamento, é possível confrontar a intensa ocupação com as áreas suscetíveis a inundações, desastre ambiental historicamente mais recorrente no município (DEFESA, 2021).

Figura 2. Mapa dos loteamentos em São Gonçalo no século XX.

Fonte: Adaptado de Rosa (2017).



Nos anos 1940, manchas dispersas se localizam pelos bairros Brasilândia, Camarão, Parada 40, Porto da Pedra e Zé Garoto. Já nos anos 50 e 60, os loteamentos se concentram na região mais central, principalmente próximas áreas sensíveis ambientalmente por estarem inseridas em manguezais e margens de rios. Na década de 70, novos loteamentos apresentam declínio na intensa expansão, e se localizam em bairros mais ruralizados, como Vila Candoza, Ipiíba e Arrastão, culminando nos loteamentos de pouca expressão dos anos 80, em Maria Paula e Tribobó, próximos as encontras da atual APA do Engenho Pequeno.

A construção da ponte Rio-Niterói em 1974, encurta a distância entre São Gonçalo e a cidade do Rio de Janeiro e contribuí para o crescimento populacional, principalmente próximo à rodovia BR-101. Entretanto, mesmo reduzindo a distância em relação a capital, a ponte não supriu as expectativas de maiores estímulos econômicos e industriais para a região. Na década de 80 o Estado do Rio de Janeiro passa por fortíssima crise econômica, reflexo da crise do modelo desenvolvimentista nacional, impactando negativamente as indústrias dependentes do mercado interno e de estímulos estaduais (RIBEIRO, 2015). A ausência de incentivos estatais, aumento da densidade demográfica e das dificuldades logísticas, aliada ao estabelecimento do eixo Rio - São Paulo, são importantes pontos no enfraquecimento industrial do município. Assim, muitas empresas transferem suas atividades para outros municípios, como Nova Iguaçu e a Zona Oeste do Rio de Janeiro, marcando, ao final dos anos 90, o declínio da fase industrial gonçalense (ARAUJO; MELO, 2014).

Como consequência, São Gonçalo vivencia o abandono dos espaços industriais, aumento do desemprego e informalidade, degradação da paisagem urbana da cidade, baixo desenvolvimento em infraestrutura e equipamentos urbanos, precarizando as condições de vida e agravando sua posição periférica em relação a metrópole (VIANA, 2019). Dos diversos serviços de infraestrutura elaborados durante o processo de redemocratização do país, São Gonçalo será atendido apenas pelo Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, insuficiente na tentativa de sanar o deficit nos serviços de saneamento (MODESTO, 2008). Esses serviços são forte marca da segregação socioespacial do município (BRITTO et al, 2017), refletindo as desigualdades sociais e precariedades ambientais, por incidirem na degradação dos recursos hídricos na cidade.



Na virada dos anos 2000, as tendências neoliberais de privatização aumentaram o poderio privado frente ao Estado, impulsionando a expansão e qualidade dos serviços (ROSA, 2010). A dinâmica da produção do espaço de São Gonçalo é reestruturada, de urbano-industrial, agora dá lugar a estruturação metropolitano-financeira, onde na cidade serão articulados novos espaços de consumo (VIANA, 2019). Na expansão territorial do município, a especulação fundiária e imobiliária crescem, tornando o acesso à moradia formal restrito. O alargamento do tecido urbano se direciona ao espaço periférico do município, predominando, mais uma vez, os assentamentos precários e ocupação informal dos espaços periurbanos.

São Gonçalo assume característica de centralidade local e regional, concentrando capital e serviços, e se insere na lógica de produção dos espaços metropolitanos. Rosa (2014), aponta para a importância do olhar para a periferia não apenas como lugar de pobreza, mas inclusive como produtora de valor. Atualmente dois fatores possibilitam compreender as transformações socioespaciais no município, o avanço das atividades terciárias e os investimentos imobiliários que visam atrair parcelas mais abastadas (VIANA, 2019). A construção de novos empreendimentos elitizados, como o atual “Partage Shopping” e o prédio empresarial “Icon Business Mall”, representa os interesses dessas parcelas sociais de alto status.

Enquanto a região central segue concentrando tais investimentos, bairros como Jardim Catarina, que detém cerca de considerável parcela da população do município, apresentam baixos padrões de construção das habitações, localizados em áreas de manguezal, e serviços de saneamento básico deficientes (GUIMARÃES, 2015). Tais contradições são favorecidas pelo planejamento da cidade e pelas leis urbanas, que apesar de avançadas, se aplicam apenas a uma parcela da cidade (MARICATO, 2009). A regulamentação do solo urbano é um instrumento capaz de estimular a construção de habitações em bairros infraestruturados, enquanto o déficit habitacional tem consequências na vida das pessoas que se posicionam fora desse favorecimento.

Como visto em Ribeiro (2015), as desigualdades das condições urbanas de vida e a segregação residencial seguem fortes no padrão de organização social do território na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Atualmente a produção imobiliária corrobora para as contradições e distâncias entre as classes presentes em São Gonçalo. Loteamentos próximos aos principais acessos à Região Oceânica de Niterói e à Região dos Lagos, por exemplo, são

mais valorizados, enquanto áreas localizadas nas franjas, além das condições precárias de transporte público, enfrentam carências na segurança pública, espaços de lazer e convivência e, principalmente, habitação digna (VIANA, 2019).

## **PLANEJAMENTO E GESTÃO EM SÃO GONÇALO**

A dinâmica espacial da cidade também pode ser percebida a partir do planejamento e da gestão urbana, tendo em vista o reflexo que são das demandas e disputas presentes no espaço urbano. O planejamento é importante pano de fundo para execução de um plano, e através dele é possível reconhecer as complexidades vivenciadas na cidade. A reprodução do capital também é reprodução espacial, e faz uso da esfera pública para solucionar suas demandas e problemas (ROSA, 2010). Assim, a política urbana é um caminho para a compreensão da articulação e uso da cidade, onde diversos grupos com diferentes visões se apresentam, porém não são atendidos da mesma forma.

O Plano Diretor é um instrumento da política urbana para organizar e administrar o território, de obrigatoriedade legal e fundamental na captação de recursos, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal. Entretanto, Villaça (2005) aponta para as contradições desse instrumento que, apesar de ter adquirido prestígio, por muitas vezes não apresenta a prática à luz das finalidades para o qual foi elaborado.

Em 1979 é instituído o primeiro Plano Diretor de São Gonçalo, composto pelos regulamentos e proposições do uso do solo, do parcelamento da terra e de edificações. Apesar de afirmar como um de seus principais objetivos a promoção de estrutura urbana adequada às necessidades da população, preservação da vegetação e mangues e valorização dos cursos d'água (Lei nº036/79), não são mencionadas as formas de materialização das diretrizes que de fato promovessem melhoramentos na infraestrutura. A acelerada migração para o município na década de 80 e intensa ocupação informal dos loteamentos, mencionada anteriormente, demonstra a deficiência na aplicabilidade do plano.

Ações referentes a expansão dos loteamentos serão apresentadas apenas em 1990, através da Lei Municipal n. 38, que determinava o cancelamento das plantas de loteamento

visadas ou aprovadas pela Prefeitura Municipal de São Gonçalo. A partir da ausência de cumprimento da lei de parcelamento da terra de 1979 e a utilização de antigas plantas para burlar a legislação vigente, são canceladas as plantas de até 1985, incluindo loteamentos ainda não implantados até o decreto. Segundo Damasco (2016), tal lei resultou na retração do avanço dos loteamentos nos anos 90, e na reorganização dos processos de licenciamento e regularização de loteamentos.

Após a aprovação do Estatuto das Cidades, em 1991 o Plano Diretor do município será revisto, afirmando incluir a participação dos setores representativos da sociedade e apresentando pela primeira vez as palavras “ambiental” e “meio ambiente” em seu texto (Lei nº065/91). É estabelecida a divisão do solo em três grandes áreas: 1. Área Urbana Consolidada, preferencial para as ocupações; 2. Área Periférica do Litoral, destinada à preservação dos mangues, recreação e agricultura; 3. Área Periférica do Interior, destinada a agricultura e preservação das serras. Entretanto, as diretrizes para as três grandes áreas apresentam dualidades, como a promoção da ocupação e atividades agrícolas em áreas também destinadas a preservação. Além disso, é prevista a elaboração do Código Municipal do Meio Ambiente e Comissão de Controle do Meio Ambiente, que não chegaram a ser editados.

No artigo 30 do Plano, ao tratar da política habitacional, são definidos como objetivos prioritários o reassentamento das populações de baixa renda, localizadas em áreas de risco, de encostas e faixas de proteção, e o aumento de lotes urbanizados para a população de menor renda, evitando a dispersão urbana. Porém a aplicabilidade efetiva não foi constatada, além da contínua degradação dos manguezais, estabelecimento do lixão na Ilha de Itaoca (próximo a APA de Guapimirim), a expansão dispersa de novos loteamentos segue, inclusive nas áreas destinadas à agricultura e preservação das Serras, caso dos bairros Pacheco e Vista Alegre (SANTOS, 2008).

A insuficiência na contenção do avanço dos loteamentos através dos instrumentos legais, definidos no Plano Diretor, culmina na a Lei Municipal n. 36 de 1997. Nela o Poder Executivo Municipal é autorizado a regularizar edificações, loteamentos e lotes de terrenos irregulares e clandestinos, não tratando das questões ambientais, urbanísticas ou de saneamento básico dos mesmos. Tais questões serão abordadas em 2001 com a aprovação da Lei nº16 (Lei nº016/2001), que dispõe sobre a Política Ambiental do município de São Gonçalo, tendo como

objetivo preservar, controlar, recuperar e manter ecologicamente o meio ambiente, assegurando condições para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e proteção da dignidade humana. Nela são definidas as Áreas de Proteção Permanente e de relevante interesse ecológico, incluindo as áreas sujeitas a erosão, deslizamento e inundação, definindo como órgão fiscalizador a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2006 foi publicado o documento norteador Plano Diretor Participativo, incentivando mudanças na elaboração dos Planos, estabelecendo críticas as antigas fórmulas, principalmente de cunho técnico, e convocando a participação popular (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

No caso de São Gonçalo, uma empresa de consultoria foi selecionada para elaboração do novo Plano Diretor exigido pelo Ministério das Cidades (ROSA, 2010). Alheia a realidade do território da cidade, a empresa produziu um documento padrão, sem detalhamentos para o planejamento, deixando lacunas em aberto e não promovendo respostas que envolviam as problemáticas e potencialidades do município.

Assim, a delegação de uma empresa para dirigir a construção do Plano Diretor priorizou atender prazos, acordar interesses dos atores de maior voz, reduzindo o caráter participativo e democrático idealizado para o documento. Villaça (2005) já alertava sobre a ilusória participação popular, perpetuando o predomínio de setores dominantes da população na participação dos debates de elaboração dos planos diretores, mantendo o foco nas demandas da alta renda.

Em 2009, a Lei Complementar nº1/2009 é aprovada, definindo a revisão do Plano Diretor do Município de São Gonçalo (Lei nº001/2009). Integram a lei 8 mapas de caracterização da Lei de Uso e Ocupação do Solo e Lei de Parcelamento, entretanto ao serem destrinchadas estratégias para qualificação do espaço urbano (Seção IV) mais uma vez, se observa a elaboração de um documento que não promove a resolução dos problemas de infraestrutura e atendimento às demandas urgentes. Nas estratégias de preservação do meio ambiente, presentes na Seção I, a única iniciativa proposta se refere a elaboração e implementação de um Plano de Recursos Hídricos, até o momento não efetivada, denotando um planejamento não estabelecido em ação (MARICATO, 2009).

No Plano Diretor de 2009 é definido o zoneamento municipal, dividindo o território em macrozonas integradas visando a implementação de estratégias e diretrizes para o planejamento. São instituídas duas macrozonas: I. Macrozona de Preservação Ambiental, dedicada à proteção dos ecossistemas e dos recursos naturais; II. Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, dedicada efetivamente à ocupação urbana, correspondendo à porção do território nas quais os componentes ambientais, em função da urbanização, foram modificados ou suprimidos.

Fundamentais para a compreensão do território, as propostas para gestão das macrozonas deveriam apresentar correlação e justaposições, tendo em vista que grande parcela da população está inserida nas áreas de preservação. Entretanto não estão presentes no Plano políticas ambientais de cunho social, que ofereçam respostas as habitações inseridas em áreas de maior fragilidade ambiental, onde ecossistemas seguem constantemente em modificação. Como apontado por Bessa e Gonçalves (2012), se o zoneamento fosse regulamentado, o município enfrentaria conflitos entre as áreas de preservação e interesse ambiental e as moradias inseridas nessas zonas.

Ainda dentro do Plano, não são mencionados mecanismos para a materialização da gestão das macrozonas estipuladas. Os planejamentos, projetos e previsões orçamentárias carecem de definição clara a respeito dos instrumentos para sua execução. Como exemplo, a diretriz a respeito da criação e implementação de estruturas de controle e fiscalização ligadas a Defesa Civil que objetivam evitar a ocupação de áreas de risco é uma das estratégias que não apresentou contundência no município. As baixas condições domiciliares e de acesso à cidade seguem presentes, dando continuidade à ocupação de lotes, seguindo a lógica de expansão da cidade e produção de um espaço urbano precário, de degradação ambiental e ausente melhoria na qualidade de vida da população (PINHO, 2006).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Através do processo histórico de formação do espaço urbano é possível observar o descompasso entre o acelerado crescimento populacional e os investimentos em infraestrutura. A expansão dos loteamentos precários e ocupações de espaços devolutos, ausentes de políticas públicas e planejamento configuram o cenário atual de degradação e risco ambiental. Os

loteamentos e parcelamentos responsáveis por receber grande parte da população pobre se localizam em áreas próximas a leitos de rios e encostas, além das inseridas nos pretéritos manguezais. Essas ocupações ainda se apresentam como contingente expressivo de população pobre, desprovidas de infraestrutura e saneamento adequado, intensificando a conjuntura de risco.

A criação de novas centralidades, marcadas principalmente pelos novos empreendimentos, *shoppings* e condomínios, intensifica nas diferenciações socioespaciais e de investimentos públicos e privados no município de São Gonçalo. Desse modo, o espaço urbano segue caracterizado por processos heterogêneos, onde as diferenciações socioespaciais proporcionam cada vez mais diferentes experiências urbanas.

O Plano Diretor, apesar de verificado como importante ferramenta para melhor planejamento, em uma gestão inadequada é incapaz de trazer soluções ao cotidiano da população, não atendendo as demandas das áreas mais críticas no que tange habitação, mobilidade e resposta aos problemas socioambientais. Em São Gonçalo, tal documento norteador carece de encaminhamentos mais claros e da participação popular em sua construção.

Por fim, os mais recentes eventos de enchentes e deslizamentos que atingiram o município apontam para a continuidade fundamental das discussões sobre as desigualdades socioespaciais e ambientais expressas em São Gonçalo. O planejamento precisa, acima de tudo, priorizar ações promotoras de melhorias na preservação ambiental, saneamento básico, coleta de lixo e mobilidade, em prol de tornar a cidade direito de todos os seus cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. L., MELO, H. P., **O processo de esvaziamento industrial em São Gonçalo no século XX: auge e declínio da “Manchester Fluminense”**. Cadernos de Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 4, mai, 2014.

BESSA, E. R. A. S. ; GONÇALVES, T. G. B. **Entre a Preservação Ambiental e a Ocupação Urbana: Propostas e Impasses do Plano Diretor de São Gonçalo, RJ**. In: APP Urbana 2012, 2012, Natal. APP Urbana 2012. Natal: UFRN - CCHLA, 2012. v. 1. p. 8-122.

BRASIL. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Denominada Estatuto da Cidade.

BRITTO, A.L.; GOUVEIA, A.G.; GONÇALVES, T.G.B.; JOHNSON, R.M.F., **A segregação socioespacial no município de São Gonçalo, RJ: uma análise a partir do acesso ao saneamento básico.** XVII ENANPUR, v. 17 n. 1, São Paulo, 2017.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1983.

CEPED. **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 – 2019.** 2. ed. Banco Mundial, 2020.

DAVIS, M. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.

**DEFESA Civil de São Gonçalo apresenta plano de contingências para chuvas.** Prefeitura de São Gonçalo, São Gonçalo, 03 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.saogoncalo.rj.gov.br/defesa-civil-de-sao-goncalo-apresenta-plano-de-contingencias-para-chuvas>. Acesso em: 15 de mai. 2022.

DESCHAMPS, M. V., **Vulnerabilidade socioambiental das regiões metropolitanas brasileiras.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GUIMARÃES, L. S., **Periferia e Espaços Periféricos: Um estudo de caso do loteamento Jardim Catarina.** Revista Pegada – vol. 16, n. 2, dez 2015

GONÇALVES, T. **Periferias segregadas, segregação nas periferias: por uma análise das desigualdades intraurbanas no município de São Gonçalo-RJ.** Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

HERZER, H. M., VIRGILIO, M. M. **Buenos Aires inundable del siglo XIX a mediados del siglo XX.** In: ACOSTA, V. G. (Coord.). Historia y desastres en America Latina. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. v.1. Cidade do Panamá, 1996.

IPCC. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability.** Technical Summary Disponível em: <[encurtador.com.br/owLV8](http://encurtador.com.br/owLV8)>. Acesso em: 15 maio. 2022.

KAZTMAN, R.. **La Dimensión Espacial en las Políticas de Superación de la Pobreza Urbana.** CEPAL , Santiago, 2003.

LEFEBVRE, H., **A revolução Urbana.** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LENCIONI, S. **Reconhecendo metrópoles: território e sociedade.** In: SILVA, C. A. da; GUICHARD, D. F.; OLIVEIRA, F. J. G. de (org.). **Metrópole: governo, sociedade e território.** Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 41-58.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Vozes, 2009.

MENDONÇA, F. et al. **Resiliência socioambiental-espacial urbana a inundações: possibilidades e limites no bairro Cajuru em Curitiba (PR).** Revista da ANPEGE, v.12, n. 19, 2016, p. 279-298

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo.** Brasília, 2006.

MODESTO, N. S. **A Reprodução Espacial em Marcha na Consolidação dos Grupos de Poder Hegemônico em São Gonçalo – RJ.** Niterói: Tese de doutorado: IGEO/UFF, 2008.

MORAES, A.C.R. **Ideologias Geográficas,** 4ª. ed. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.

PINHO, O. A. **A vida em que vivemos: raça, gênero e modernidade em São Gonçalo.** Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 169-198.

RIBEIRO, L. C. (Org.), **Rio de Janeiro: Transformações na Ordem Urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RIBEIRO, M. G.; RIBEIRO, L. C. Q., **Análise Social do Território: Fundamentos Teóricos e Metodológicos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ROSA, D. P. **São Gonçalo, Divisão do Trabalho na Metrópole e a Formação da Nova Periferia Metropolitana**. Revista Tamoios. Ano VI. No 1, 2010.

\_\_\_\_\_. **São Gonçalo e a Nova Periferia Metropolitana**. VII Congresso Brasileiro de Geógrafos, AGB, Vitória - ES, 2014.

\_\_\_\_\_. **Consensos e dissensos sobre a cidade-dormitório: São Gonçalo (RJ), permanências e avanços na condição periférica**. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, julho/ dezembro 2017, p. 273 a 288.

\_\_\_\_\_. **De cidade – dormitório à centralidade da grande cidade periférica: trabalho, consumo e vida de relações de São Gonçalo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)**. Tese de doutorado. FFLCH. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

\_\_\_\_\_. **Grandes periferias e a centralidade periférica: consumo, economia urbana e vida de relações**. Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2019.

SANT'ANNA, A.A. **Not So Natural: Unequal Effects of Public Policies on the Occurrence of Disasters**. Ecological Economics, Elsevier, vol. 152(C), pages 273-281. 2018.

SANTOS, M. **A natureza do espaço – Técnica e tempo**. Razão e emoção. São Paulo: HUCITEC, 1996.

\_\_\_\_\_. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EDUSP, 2005.

SANTOS, M. G. (Org.). **Estudos Ambientais em regiões metropolitanas: o município de São Gonçalo**. 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

SANTOS, R. V. B., *Planejamento urbano no município de São Gonçalo: um estudo de caso*. (Dissertação) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

SÃO GONÇALO. **Lei nº36 de 1979**. Plano Diretor do Município de São Gonçalo. São Gonçalo, RJ, 1979. Disponível em: <encurtador.com.br/tuGNX>. Acesso em: 15 maio. 2022.

SÃO GONÇALO. **Lei nº38 de 1990**. São Gonçalo, RJ, 1990. Disponível em: <encurtador.com.br/dqzS5>. Acesso em: 15 maio. 2022.

SÃO GONÇALO. **Lei nº65 de 1991**. Plano Diretor do Município de São Gonçalo. São Gonçalo, RJ, 1991. Disponível em: <encurtador.com.br/pstzR>. Acesso em: 15 maio. 2022.

SÃO GONÇALO. **Lei nº36 de 1997**. São Gonçalo, RJ, 1997. Disponível em: <encurtador.com.br/sAT89>. Acesso em: 15 maio. 2022.

SÃO GONÇALO. **Lei nº16 de 2001**. São Gonçalo, RJ, 2001. Disponível em: <encurtador.com.br/qsFT0>. Acesso em: 15 maio. 2022.

SÃO GONÇALO. **Lei Complementar 001 de 2009**. Plano Diretor do Município de São Gonçalo. São Gonçalo, RJ, 2009 Disponível em: <encurtador.com.br/oNP37>. Acesso em: 15 maio. 2022.

SILVA, O.T. **A região metropolitana do Rio de Janeiro na atualidade: recuperação econômica e reestruturação espacial**. Confins [En ligne], v.25, 2015.

VIANA, J. N. L., **RUPTURAS E CONTINUIDADES. A produção do espaço e o processo de reestruturação: um olhar a partir de São Gonçalo, Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. 2019. 312 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.



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