



## Agentes produtores do espaço urbano: o caso do município de Novo Hamburgo – Rio Grande do Sul

Emilio Luis Silva dos Santos<sup>1</sup>  

Tânia Marques Strohaecker<sup>2</sup>  

### Destaques

- A cidade é concreta, real, determinante, segregadora, contraditória.
- A cidade é resultado de uma construção coletiva dos diversos agentes que a produzem.
- Novo Hamburgo é uma cidade média do Brasil, com uma condição de centralidade relativa.
- O espaço urbano se organiza de acordo com interesses distintos.
- A identificação dos agentes transformadores da cidade é essencial para entender o espaço urbano.

**Resumo:** Todas as cidades são carregadas de contradições. Novo Hamburgo, por exemplo, constitui-se em uma cidade média da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) no estado do Rio Grande do Sul. O município surgiu com a colonização alemã no início do século XIX, passou por uma fase de expansão industrial no século XX e enfrentou a desaceleração econômica com a concorrência nacional e internacional no final desse mesmo século. Todos esses processos fizeram aflorar as contradições entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano que disputam sua hegemonia. Nesse sentido, a presente pesquisa busca identificar e problematizar sobre a ação dos principais agentes produtores do espaço urbano em Novo Hamburgo, bem como descrever suas principais características. Para tanto, a pesquisa foi elaborada através de levantamento de dados bibliográficos, documentos oficiais, trabalho de campo e consolidação dos dados em gabinete. O trabalho mostrou as contradições e os interesses entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano, tendo o Estado como o principal agente na constituição e expansão urbana do município.

**Palavras-chave:** Espaço urbano; Agentes do espaço urbano; Novo Hamburgo; Planejamento urbano.

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS).

<sup>2</sup> Doutora em Geociências e professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS).



## AGENTS PRODUCING URBAN SPACES: THE CASE OF THE CITY OF NOVO HAMBURGO – RIO GRANDE DO SUL, BRAZIL

**Abstract:** All cities are full of contradictions. Novo Hamburgo, for example, constitutes a mid-sized city in the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA), in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. This city arose from German colonization in the beginning of the 19th century, went through a phase of industrial expansion in the 20th century, and faced an economic slowdown with national and international competition by the end of that same century. All those processes revealed the contradictions among the agents producing urban spaces that struggle for their hegemony. In this context, this research tries to identify and debate the actions of the main agents producing the urban space in Novo Hamburgo, as well as describe their main features. To do so, this research was developed using bibliographical data survey, official documents, fieldwork, and data consolidation in clerk work. This work showed contradictions and interests among the different agents producing urban spaces, having the State as the main agent in the urban formation and expansion of the city.

**Keywords:** Urban space; Urban space agents; Novo Hamburgo; Urban planning.

## AGENTES PRODUCTORES DEL ESPACIO URBANO: EL CASO DEL MUNICIPIO DE NOVO HAMBURGO – RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

**Resumen:** Todas las ciudades son llenas de contradicciones. Novo Hamburgo, por ejemplo, se constituye en una ciudad mediana de la Región Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) en Rio Grande do Sul, Brasil. El municipio surgió con la colonización alemana en el inicio del siglo XIX, pasó por una fase de expansión industrial en el siglo XX y enfrentó la deceleración económica con la competencia nacional e internacional al fin de este mismo siglo. Todos estos procesos revelaron las contradicciones entre los diferentes agentes productores del espacio urbano que disputan su hegemonía. En este contexto, esta investigación intenta identificar y debatir sobre la acción de los principales agentes productores del espacio urbano en Novo Hamburgo, así como describir sus principales características. Para esto, esta investigación fue elaborada a través de recopilación de datos bibliográficos, documentos oficiales, trabajo de campo y consolidación de datos en oficina. Este trabajo mostró las contradicciones y los intereses entre los diferentes agentes productores del espacio urbano, con el Estado como el principal agente en la constitución y expansión urbana del municipio.

**Palabras clave:** Espacio urbano; Agentes del espacio urbano; Novo Hamburgo; Planeamiento urbano.

## INTRODUÇÃO

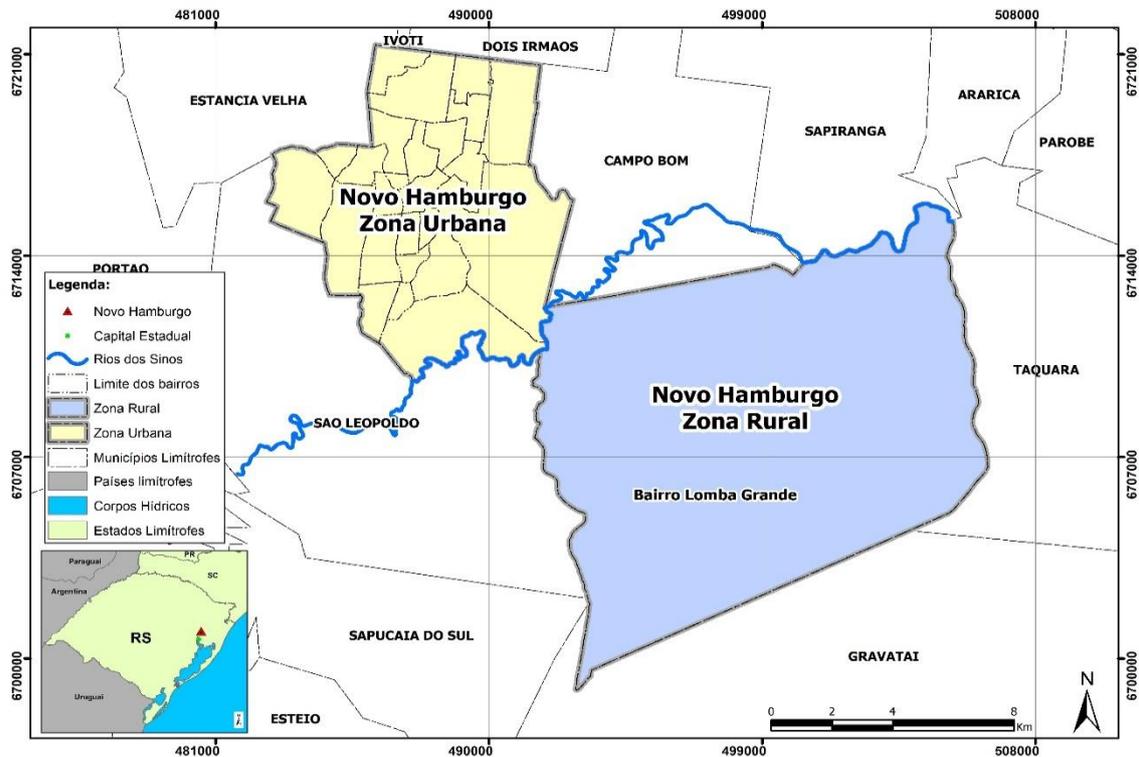
A cidade é concreta, real, determinante, segregadora, contraditória. Parte-se do ato (abstrato) de pensar a cidade, isolando-a de sua realidade concreta, para se chegar no que chamamos de planejamento urbano. Planejar é pensar em uma solução para um problema que ainda não existe, é fazer escolhas que terão consequências ao longo do tempo na medida em que forem boas ou ruins. A

aplicação deste planejamento abstrato na cidade concreta encontra entraves, por vezes, intransponíveis.

Considerando que a cidade é resultado de uma construção coletiva dos diversos agentes que a produzem e, portanto, uma acumulação de formas no espaço urbano, podemos entendê-la como uma sobreposição de diversos Planos e Projetos acabados ou não, que estão ligados a modelos distintos, logo, capazes de serem reproduzidos e que remetem à uma concepção de cidade ideal e, por outro lado, podemos entendê-la como cidade real, com seus diversos problemas concretos (mobilidade, habitação, saneamento) alheios ao plano diretor (Abreu Filho, 2006).

Novo Hamburgo (Figura 1), por exemplo, é um dos trinta e quatro municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). O município é o quinto mais populoso da RMPA, com aproximadamente 241.306 pessoas (IBGE, 2022), este critério (população), por si só, já classifica o município como de porte médio (100 a 500 mil habitantes) segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2001), elenca outros parâmetros que podem ser agregados ao fator demográfico, posicionando Novo Hamburgo entre as cidades médias do Brasil. Entre eles, estão processos de centralidade relativa que atrai população dos municípios limítrofes e adjacentes (Ivoti, Campo Bom, Nova Hartz, Dois Irmãos, Estância Velha, Sapiranga, Parobé) em uma migração pendular, relacionada à atividade laboral na indústria, no comércio e serviços.

**Figura 1** - Mapa da Localização de Novo Hamburgo, com destaque para as Zona Urbana e a Zona Rural do município



Fonte: Elaboração do autor (2023).

Além disso, o município tem uma população eminentemente urbana com 98% dos cidadãos residindo no perímetro urbano (IBGE CIDADES, 2019) o que indica um alto grau de urbanização. Ao mesmo tempo, o município apresenta parte do território (principalmente ao sul) com fortes características rurais, mostrando os contrastes que Novo Hamburgo possui.

O município tem uma posição de destaque na indústria coureiro-calçadista e ficou conhecida como a “capital nacional do calçado” a partir dos anos de 1960, quando ocorreu a primeira Feira Nacional do Calçado (FENAC), projetando o município em nível nacional e internacional. Concomitantemente ocorreu um rápido processo de expansão urbana com a construção de novos loteamentos e bairros operários (Oliveira, 2009).

A partir dos anos de 1990 há uma desindustrialização do município, por conta da entrada de produtos chineses no mercado nacional (em maior volume e mais baratos) além da chamada “guerra fiscal” entre os estados e municípios do território nacional, o que levou diversas empresas do ramo calçadista a buscarem

outros locais de produção, principalmente a região Nordeste do Brasil. Este processo de desindustrialização, engendrou dinâmicas socioespaciais distintas daquelas do período de bonança econômica anterior, evidenciando problemas estruturais relativos à habitação, saneamento e saúde pública (Teixeira, 2016).

É justamente nesse momento de instabilidade que os problemas afloram, principalmente, entre os agentes do espaço urbano. E esse é o principal foco dessa pesquisa, ou seja, identificar e analisar quais são os agentes que compõem o espaço urbano do município de Novo Hamburgo. Além dessa introdução, o presente texto conta ainda com outras três seções. A segunda seção é dedicada aos procedimentos metodológicos operacionais, com destaque para a coleta, organização e análise dos dados. A terceira seção corresponde ao desenvolvimento do trabalho, destacando e discutindo o conceito de espaço urbano e apresentando os diferentes agentes identificados no município de Novo Hamburgo. Por fim, a quarta seção é dedicada para as considerações finais, com as reflexões que a pesquisa conseguiu desenvolver até esse momento.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E OPERACIONAIS**

O método de pesquisa pode ser entendido, em um sentido amplo, como um caminho para se chegar a um determinado fim ou, como argumenta Antônio Carlos Gil (1989), o método científico é o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento. Nesse sentido, o método permite que cheguemos a um resultado seja para ratificar nossos pressupostos de pesquisa, seja para refutá-los.

Para a realização desta pesquisa fez-se uso de uma série de fontes de informação, entre elas, as bibliográficas, documentais e trabalhos de campo. Estas se constituíram, especialmente, em informações de cunho qualitativo, no entanto, não dispensamos as informações quantitativas entendendo que o cruzamento destas informações (qualitativas e quantitativas) permitiu uma análise mais fundamentada e com mais amplitude. Para tanto, nossa pesquisa seguiu os seguintes caminhos:

Pesquisa bibliográfica – revisão de literatura referente ao tema do espaço urbano, planejamento urbano, urbanização, agentes produtores do espaço urbano, processos de financeirização da habitação e correlatos foram a base para a análise empreendida neste estudo de caso sobre os agentes produtores do espaço urbano de Novo Hamburgo.

Documentos oficiais – são materiais diversos do município de Novo Hamburgo, como a legislação municipal (código de obras, código de edificações, plano de mobilidade, plano diretor) e demais normativas legais. Também fazem parte desses dados, as matérias veiculadas pelos periódicos locais, referentes à questão habitacional, loteamentos e tudo que diz respeito a ocupação do espaço urbano.

Trabalho de campo – atividade que visou a observação de processos atuais e pretéritos ligados à expansão urbana de Novo Hamburgo, constituindo-se em relevante ferramenta para aquisição de dados. Ainda que de forma eventual, não regular, o trabalho de campo permitiu obter, principalmente, registros fotográficos importantes para o desenvolvimento da pesquisa.

Trabalho em gabinete – etapa que buscou gerar, organizar e sistematizar os dados que foram considerados importantes à pesquisa. Nesse processo, os dados foram organizados e preparados para a etapa final de análise e interpretação dos resultados.

### **Análise e interpretação dos resultados**

Considerando que esta pesquisa tem como escopo, identificar e problematizar sobre a ação dos principais agentes produtores do espaço urbano em Novo Hamburgo, bem como descrever suas principais características, optamos por utilizar a pesquisa documental. A pesquisa documental se mostrou relevante pela quantidade de material que foi possível obter, seja através de órgão públicos, seja através dos meios de comunicação de massa. Segundo Gil:

Essas fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que os dados são obtidos diretamente das pessoas. Sem contar que em muitos casos só se torna possível

realizar uma investigação social por meio de documentos (Gil, 1989, p.147).

Estes documentos tanto podem ser históricos (produzidos antes da pesquisa) quanto contemporâneos (produzidos enquanto ocorre a pesquisa). Uma das características da pesquisa documental é que os materiais que podemos obter, ainda não receberam nenhum tratamento analítico, ou seja, sua análise e relevância devem ser cuidadosamente avaliadas no momento de sua inclusão na pesquisa sob pena de invalidar determinados resultados (Lakatos & Marconi, 2003). O fato de que quem produziu tal ou qual documento tinha uma intencionalidade prévia, uma disposição de demonstrar algo ou de omiti-lo, além de erros não intencionais cometidos durante a produção dos documentos pode inviabilizar, como já referido, a pesquisa.

Uma vantagem da pesquisa documental é que sua produção não tem a influência direta do pesquisador, ao contrário da entrevista e da observação, por exemplo (Cortes, 1999), assim, evita-se algumas distorções, tais como respostas e/ou comportamentos expostos ao entrevistador que seriam, teoricamente, mais aceitos socialmente.

Neste sentido, a busca por documentação referente ao município de Novo Hamburgo foi uma das principais atividades no período compreendido entre março de 2020 e dezembro de 2021 (em função da pandemia). A legislação municipal (código de obras, código de edificações, plano de mobilidade, plano diretor), o Sistema de Informações Geográficas do município (SIGNH) e as matérias veiculadas pelos periódicos locais, referentes à questão habitacional, loteamentos e tudo que diz respeito a ocupação do espaço urbano foram, na medida do possível, analisadas.

## **O ESPAÇO URBANO E SEUS AGENTES EM NOVO HAMBURGO**

Segundo Roberto Lobato Corrêa (1989), as características do espaço urbano estão vinculadas aos movimentos da sociedade e estão continuamente (re)produzindo formas espaciais ao longo do tempo. A simultaneidade com que estas características se apresentam revela a complexidade da relação entre a

estrutura social, as funções por ela demandadas e as formas urbanas. Sociedade e espaço constroem uma relação dialética, portanto, a reprodução da sociedade está intrinsecamente vinculada à reprodução do espaço para além da simples localização de atividades, edificações ou grupos humanos.

Estas características do espaço urbano tipificadas indicam, ao mesmo tempo: fragmentação e articulação (evidenciadas empiricamente em uma primeira análise); representação da sociedade ao longo do tempo (formas e conteúdos); imposição ou condição social determinante (reprodução do espaço); campo simbólico (crenças, mitos) e; espaço de disputa (direito à cidade) (Corrêa, 1989).

O espaço urbano se organiza de acordo com interesses distintos, e a condição de hegemonia relativa de determinados grupos e/ou agentes determina uma maior ou menor fragmentação do tecido urbano. Sendo constituído de forma desigual, gera conflitos na complexa estrutura social que o compõe. O direito à cidade é diariamente reivindicado por frações da população urbana na ânsia por moradia, trabalho, lazer e tudo aquilo que a cidade proporciona e que não está acessível a todos.

Contraditório é o termo que resume bem a natureza do espaço urbano. A contradição está presente nas relações da sociedade com o espaço que a cerca. Revelar esta contradição está no cerne da ciência geográfica. Para que isto possa ser desvendado é necessário identificar os responsáveis pela construção do espaço urbano. Nesta pesquisa eles são identificados pelo termo “agentes” como propõem alguns autores que tratam do tema (Capel, 1974; Carlos, 2011; Corrêa, 1989).

A identificação destes agentes é fundamental para compreender o espaço urbano e sua (re)produção ao longo do tempo. Roberto Lobato Corrêa (1989) elenca os agentes produtores do espaço urbano, classificando-os em cinco tipos (Estado, proprietários fundiários, donos dos meios de produção, promotores imobiliários e os excluídos) que podem atuar de forma autônoma dos demais ou de forma combinada, dependendo do grau de interação entre eles e das relações de poder que se estabelecem.

Horácio Capel (1974) trata, da mesma forma, dos agentes que modelam o espaço urbano (proprietários dos meios de produção, proprietários do solo, promotores imobiliários e empresas de construção e entes públicos) identificando, de modo semelhante à Roberto Lobato Corrêa (1989) a ação destes agentes e as contradições inerentes a este processo de (re)produção do espaço. Ana Fani Carlos (2011) segue em uma linha teórica semelhante, pois considera os sujeitos da ação, ou agentes, como sendo simultaneamente o Estado, como responsável pelo predomínio político; o capital, que usa de todos os artifícios e estratégias para a sua reprodução e, os agentes sociais que têm o espaço como condição, meio e produto de sua ação.

Ana Fani Carlos (2011) argumenta ainda que esta produção (do espaço urbano) é uma produção social capitalista. Onde todas as ações humanas são (re)definidas pela lógica do capital. Segundo esta lógica, o espaço torna-se mercadoria, substituindo-se seu valor de uso pelo valor de troca para que assim, possa realizar o círculo virtuoso de reprodução do capital. Portanto, no entendimento da autora, o espaço urbano é mediado predominantemente pelo mercado imobiliário, onde o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso. Nesta lógica, o mercado determina quem pode habitar em determinada área do espaço urbano e quem não pode (porque não possui condição financeira para tal). Amenidades são criadas proporcionando valorização e acesso diferenciado a determinados espaços, legitimando a propriedade privada através das normas legais.

Este espaço de disputa (Corrêa, 1989), sendo constituído de forma desigual, gera conflitos na complexa estrutura social que o compõe. Estas disputas originam fragmentações no tecido urbano, ainda que estejam articuladas fisicamente por estradas e caminhos e socialmente por relações de trabalho, elas compõem o mosaico da cidade contemporânea altamente controlada (restrições de acesso, circulação, uso) e contemporaneamente financeirizada. A apreensão da habitação pelo mercado financeiro em nível mundial no processo denominado financeirização (Rolnik, 2015), ou seja, o domínio do capital em várias escalas, resulta em uma transformação nas estruturas sociais e, por consequência, nas políticas habitacionais em geral.

Programas estatais de moradia popular como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), facilitaram o acesso de consumidores que até então tinham dificuldades de obter financiamentos habitacionais (Classes C e D) e daqueles que estavam fora do mercado imobiliário formal (Classe E), alterando a configuração da cidade. Raquel Rolnik (1995) ao referir-se à cidade, defende que os processos de urbanização atraem, como um ímã, tudo ao seu redor (estradas, periferias, subúrbios), transformando tudo em urbano, basta ver os índices de urbanização das grandes e médias cidades brasileiras, especialmente Novo Hamburgo, *locus* desse estudo, que possui um grau de urbanização da ordem de 98% (IBGE CIDADES, 2019).

A identificação dos agentes de transformação do espaço urbano em Novo Hamburgo é um dos objetivos de nosso trabalho. Novo Hamburgo, desde a sua fundação, tem uma vocação industrial/fábrica nomeadamente coureiro-calçadista, fruto da imigração a partir do primeiro quartil do século XIX, tornando importante pontuar a influência, a atuação e as consequências dos processos de produção e expansão urbana do município pelo Estado, pelos proprietários dos meios de produção e pelos proprietários fundiários. Os promotores imobiliários, da mesma forma, contribuíram para o processo de expansão urbana loteando, construindo bairros operários e populares, constituindo condomínios fechados e prédios de alto padrão, atuando de forma autônoma ou em conjunto com os demais agentes.

## **O Estado**

O Estado (aqui entendido como Ente Público, composto pelas três esferas de poder: federal, estadual e municipal, assim como as três esferas da administração pública: executivo, legislativo e judiciário), aparece nos primórdios do “distrito de Novo Hamburgo”, considerando que os lotes oferecidos aos imigrantes foram disponibilizados pelo Império Brasileiro sem ônus para os imigrantes. Esta ação de promoção de povoamento do extremo sul do país pelo Estado, mostra a importância da presença deste Ente nos processos de urbanização pelos quais passou o povoado, logo distrito e futuro município. A

facilitação do acesso à terra pelos imigrantes dada pelo Estado, mas não acessível a outros, tornou àquele imigrante recém-chegado ao país “sem eira nem beira” em proprietário fundiário.

A legitimação da propriedade privada durante o processo de povoamento da região do Vale dos Sinos (iniciado em 1824), mostra que a atuação do Estado não se efetivou ao acaso. Como argumenta Roberto Lobato Corrêa (1989), o Estado tende a privilegiar certos segmentos da sociedade em detrimento de outros. No caso de Novo Hamburgo, o interesse à época era povoar a região, franqueando a terra aos imigrantes, em detrimento de outros grupos sociais que lá já habitavam. O Estado também tem o papel de mediador de conflitos entre os agentes, resultante da relação de poder que se estabelece na busca pelo controle do espaço urbano. A ação do Estado acontece sempre dentro de um marco jurídico legal, seja na elaboração de planos e projetos para a cidade, seja na realização de remoções de populações que vivem em áreas de risco ou mesmo se eximindo de atuar (o que em nosso entendimento é uma ação). O Estado aparece também como promotor imobiliário, quando produz/facilita a produção de moradia para determinados grupos sociais, ou ainda como proprietário fundiário, quando adquire/desapropria glebas de terra que futuramente servirão como moeda de troca com outros agentes.

Significa dizer que nada do que acontece em termos de expansão, revitalização, reestruturação urbana, acontece à revelia da Lei. Primeiramente o Estado facilitou a ocupação e, posteriormente, o ordenamento territorial de Novo Hamburgo. Antes da institucionalização dos planos diretores, este ordenamento foi dado pelos Códigos de Posturas (o primeiro elaborado em 1929), Códigos de Obras e Códigos de Edificações. O primeiro Plano Diretor foi elaborado em 1963 e, anos mais tarde, o município propôs um novo Plano (1970). Este período corresponde ao grande crescimento demográfico ocorrido em Novo Hamburgo, corolário do desenvolvimento da indústria coureiro-calçadista que atraiu um contingente de trabalhadores vindos de todas as regiões do país. O Estado assim, buscou ordenar o crescimento da área urbana, propondo que as construções deveriam ser feitas apenas com prévia autorização da Prefeitura Municipal.

Todo este arcabouço legal é produzido pelo Estado através de seu corpo técnico, formado por profissionais de distintas áreas do conhecimento, majoritariamente arquitetos e engenheiros civis. Segundo Marcelo Lopes de Souza (2005), os planejadores também são "planejados", ou seja, formados/deformados durante seus cursos superiores, no ambiente de trabalho e etc. Assim, compreende-se que o planejamento urbano não é neutro, pois expressa o interesse dominante de grupos sociais, empresas, instituições, etc.

Isabel Pinto Alvarez (2018), também destaca que não existe uma neutralidade do Estado, pois interesses difusos pressionam aqueles que têm poder para alterar a legislação urbana, no nível municipal, em seu favor. Ora, o capital busca reproduzir-se continuamente, nesse movimento de circulação e reprodução cria desvalorizações/revalorizações de determinadas áreas da cidade, transformando a materialidade existente, através de novos usos. Quem detém a possibilidade de intervenção sobre o urbano, desapropriando, desmembrando, removendo, implantando infraestrutura e outras tantas ações, é o Estado, na instância municipal.

Segundo Milton Santos (2014), ao Estado cabe criar fixos, o que por sua vez atrai os fluxos, assim o Estado orienta a expansão urbana em seu conteúdo socioespacial decidindo sua efetividade e sua direção. O mercado (imobiliário, de capitais), na ausência ou insuficiência do Estado, cria fixos para atender a demanda gerada por esta expansão, ainda assim, quem regula esta participação (mais abrangente ou não) é o Estado. Estes dois agentes (Estado e mercado), atuando de forma combinada, são orientados por forças externas e internas, provocadas pelo embate entre o novo e o velho.

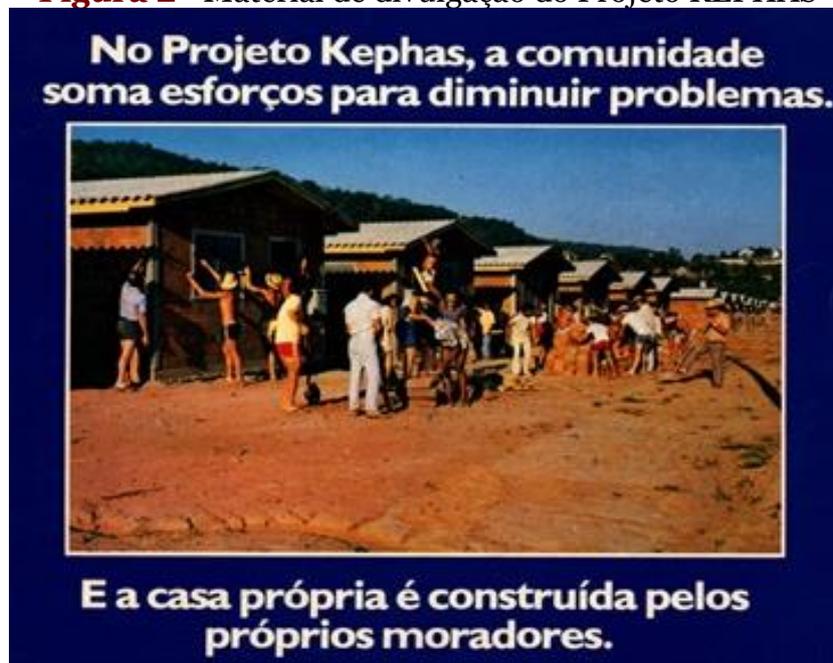
As forças externas dizem respeito a tudo aquilo que está fora da área de estudo (capitais e investimentos vindos do exterior, por exemplo), o que varia é a escala de análise que pode ser uma cidade, uma região ou o país. As forças internas se relacionam com os arranjos espaciais locais preexistentes, o status quo presente, de modo geral, em todas as cidades brasileiras. O novo, como o próprio qualificativo sugere, é a inovação propiciada pelo meio técnico-científico-informacional (comunicações, transporte, acumulação financeira) e que acaba por potencializar ainda mais a estratificação urbana. O velho relaciona-se à

organização espacial, social, política, econômica preexistente, podendo, sob certas circunstâncias, ser um empecilho à expansão do novo (Santos, 2014). Assim, além dos possíveis conflitos entre os agentes, somam-se outros, relativos a estas forças internas e externas, entre o velho e o novo:

Desse modo, ao conflito entre o velho e o novo somam-se outros conflitos, isto é, entre as forças externas e internas, entre as forças do mercado e a ação oficial. De fato, porém, tais conflitos ou contradições se confundem e são, na realidade, inseparáveis. O Estado é, às vezes, portador do novo, às vezes, garante a permanência do velho. O mesmo se dá com as forças do mercado. Estas criam o interno, trazendo consigo o externo, e desse modo gerando uma contradição entre ambos (Santos, 2014, p. 107).

Assim, a ação do Estado, em conjunto com outros agentes ou de forma autônoma, moldou, e ainda molda, o espaço urbano de Novo Hamburgo. Diversas ações foram postas em prática ao longo do tempo no município, na tentativa de melhorar a condição de moradia de áreas mais carentes e de alta vulnerabilidade social. A Figura 2 ilustra a divulgação do Projeto KEPHAS, uma iniciativa da PMNH (Novo Hamburgo, 1980) vinculada a uma política habitacional de interesse social na instância federal.

**Figura 2** - Material de divulgação do Projeto KEPHAS



Fonte: Arquivo Público Municipal de Novo Hamburgo (2022).

O projeto, iniciado em 1978, previa a construção de 400 casas no modelo de autoconstrução, ou seja, o próprio morador construiria sua casa com o auxílio dos outros moradores num movimento de mutirão. Esta estratégia fazia parte do Projeto “João-de-Barro” promovido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) à época. Não à toa o nome da iniciativa do Governo Federal remete ao nome do pássaro que constrói sua própria casa (ainda que todos os outros pássaros também o façam) indicando que, neste caso, o beneficiado do programa construiria sua casa.

Mais recentemente, no ano de 2022, dois loteamentos irregulares da cidade foram contemplados com programas de regularização fundiária, em parceria com o Governo Federal através de programas habitacionais para população de baixa renda. Iniciativa do poder público municipal, a Vila Martin Pilger (bairro Vila Nova) e o Loteamento Marcílio José Pereira (bairro Primavera) receberam projetos de reurbanização.

Destarte, apesar das críticas feitas ao Estado, é mister compreender que certas competências e atribuições (regulatórias) são inerentes à sua natureza e só através dele podem ser realizadas. Todavia, em uma sociedade capitalista “[...] a tendência geral é a de que o conteúdo da ação do Estado seja conforme aos interesses mais amplos das classes dominantes e, sem dúvida, da perpetuação do próprio sistema” (Souza, 2005, p. 117).

### **Os proprietários fundiários ou dos solos urbanos**

Esta classe de agente busca, acima de tudo, a máxima valorização da renda da terra. A especulação pode transitar por vários aspectos do jogo de poder existente na cidade, desde a simples reserva de áreas de terra, na qual o proprietário aguarda a valorização do solo nas imediações de sua gleba ou terreno, não fazendo qualquer tipo de investimento, até a pressão feita sobre o executivo e legislativo municipal, com fins de alteração de Lei ou Plano Diretor que o beneficie. Estão “fundamentalmente interessados no valor de troca da terra e não no seu valor de uso” (Corrêa, 1989, p. 16).

Os imigrantes que chegaram ao Rio Grande do Sul, a partir de 1824, se tornaram proprietários de terras que foram, ao longo do tempo, desmembrados em lotes, loteamentos, áreas industriais e comerciais, formando o município de Novo Hamburgo. A ação deste agente, aliada à ação do Estado foi essencial para o desenvolvimento urbano de Novo Hamburgo, principalmente por conta da alta demanda por habitação que se estabeleceu em função do crescimento da indústria coureiro-calçadista a partir dos anos de 1950.

Importante pontuar que as terras mais valorizadas se encontravam nas áreas centrais da cidade e as menos valorizadas na sua periferia. Os loteamentos que deram origem aos diversos bairros de Novo Hamburgo estavam localizados, não por acaso, na periferia. Alguns deles sequer foram concluídos, como é o caso, por exemplo, do IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários), localizado no limite entre os bairros Operário e Guarani. A obra foi abandonada sem a conclusão e hoje o que resta são apenas sete blocos de prédios residenciais localizados em frente ao hospital geral da cidade. A área destinada ao Loteamento foi retomada pelo governo federal através do BNH e deu origem a outro empreendimento: o loteamento COHABURGO.

Casos como este não são incomuns no Brasil, e revelam falta de planejamento e gestão dos executivos municipais. Todavia, residir na periferia não implica, necessariamente, estar desprovido de infraestrutura. Aqueles locais providos de amenidades naturais (lagos, rios, montanhas, áreas verdes) são representados como sendo altamente seletivos e atraem uma população de alto poder aquisitivo, no que Roberto Lobado Corrêa (1989) denomina de urbanização de status, ou seja, uma área fisicamente periférica, mas não socialmente periférica.

Em Novo Hamburgo esta estratégia dos proprietários fundiários, de manter áreas de reserva para futura valorização, aguardando o Estado implantar infraestrutura básica, ainda é comum. O empreendimento do Grupo Zaffari chamado Boulevard Germânia, no bairro Primavera (285 hectares), é um bom exemplo da atual tendência (nem tão nova assim) dos nomeados Bairros-Cidade. De acordo com o jornal regional *Correio do Povo* (2021), serão 1.232 lotes, entre residências e condomínios verticais, centro de compras, unidades de ensino

(escola, universidade), além de um parque ambiental ao longo do Arroio Gauchinho, que atravessa praticamente toda a extensão do loteamento.

### **Os proprietários dos meios de produção**

Sendo uma cidade com enorme setor industrial, Novo Hamburgo teve, desde sua emancipação (1927) um rol de indústrias que foram/são grandes consumidoras de espaço. A ação destes agentes, de modo geral, vai de encontro aos interesses dos proprietários fundiários, pois buscam terra barata para seus empreendimentos industriais e comerciais. Como destaca Roberto Lobato Corrêa (1989), a especulação imobiliária não lhes interessa, num primeiro momento, já que a retenção de terras com fins especulativos acaba por tornar escassa a oferta e, como corolário, encarece a terra e pode refletir-se em seus custos de produção.

Fato curioso no processo de urbanização de Novo Hamburgo é uma espécie de “simbiose” entre o Estado, os proprietários fundiários e os proprietários dos meios de produção. Desde sua fundação, o município teve entre os seus representantes públicos (intendentes, prefeitos, vereadores, etc.) sujeitos que eram, ao mesmo tempo, donos de terras e empresários de ramos diversos. Casos como o de Jacob Kroeff Neto (dono de matadouro) e Ângelo Provezano (dono de matadouro) que estiveram à frente do executivo municipal sendo respeitáveis empresários e proprietários fundiários. Esta prática de sobreposição de funções em um mesmo território parece ser "lugar-comum" nas administrações municipais até meados do século XX, conforme indicam os trabalhos de Tânia Marquês Strohaecker (2005) e Roberto Lobato Corrêa (2011).

A ação conflitiva destes agentes (fundiários e industriais), é mediada pelo Estado com vantagem para os industriais, considerando que vivemos em um sistema capitalista e os argumentos deste agente, em favor do pleno emprego e do desenvolvimento econômico, se sobrepõem aos dos proprietários fundiários que têm como prática a especulação de terras. Assim, sob pressão dos industriais, o Estado implanta infraestrutura, necessária ao funcionamento dos parques industriais/fabris, além de prover moradia barata (loteamentos populares) nas imediações das fábricas para acomodar a força de trabalho.

Em Novo Hamburgo, no princípio da colonização e durante o período que vai até a aprovação do primeiro Plano Diretor (1963), as indústrias se localizavam em Hamburgo Velho e imediações. Com o crescimento da cidade as empresas foram aos poucos se deslocando para áreas periféricas. Este processo de realocação industrial favoreceu duplamente os proprietários fundiários, pois foi possível obter renda considerável com a venda do antigo espaço da fábrica (localizado em área central) e ainda se deslocaram para áreas cujo valor da terra era bem inferior ao da antiga localização, além de possuir infraestrutura instalada, fornecida pelo Estado.

### **Os promotores imobiliários**

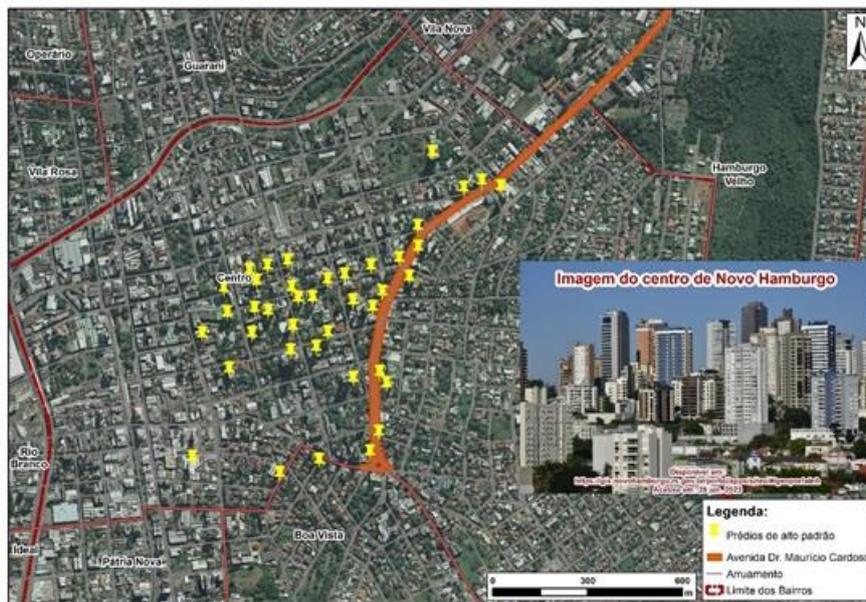
Este agente transformador do espaço aparece sob diversas formas, a principal delas, a empiricamente evidente é a produção física da cidade (CAPEL, 1974). Roberto Lobato Corrêa (1989), trata de outras formas pelas quais os empreendedores imobiliários aparecem, ambos os autores destacam o fato de que a produção de moradias populares, por exemplo, não está entre as ações preferenciais destes agentes, considerando-se a baixa capacidade de solvência desta população e a alta inadimplência.

Sob a égide do capitalismo, interessa construir, incorporar, financiar imóveis para as camadas mais abastadas da população. Condomínios, edifícios, imóveis de médio e alto padrão se reproduzem de forma muito rápida em bairros selecionados previamente a partir de pesquisa do mercado imobiliário potencial. As camadas de mais baixa renda vão sendo empurradas à periferia da cidade, morando onde é possível. A estratégia dos empreendedores imobiliários para produzir moradia para as classes mais pobres é obtendo ajuda de outro agente: o Estado. Os programas de construção de habitações populares não são novos no Brasil. BNH, COHAB, MCMV, entre tantos outros, foram iniciativas do Estado em conjunto com promotores imobiliários para tentar minimizar o problema do déficit habitacional no Brasil.

Em Novo Hamburgo é possível identificar a produção de imóveis de alto padrão em área limitada da cidade. A região da Avenida Maurício Cardoso,

limítrofe entre os bairros Centro, Mauá e Hamburgo Velho é o melhor exemplo. A verticalização observada nesta região da cidade pode ser vista de outros municípios (Campo Bom, São Leopoldo) e a tendência observada é de crescimento. A Figura 3, a seguir, ilustra esta concentração de prédios residenciais (pontos na cor amarela na imagem), com altura média de 18 andares.

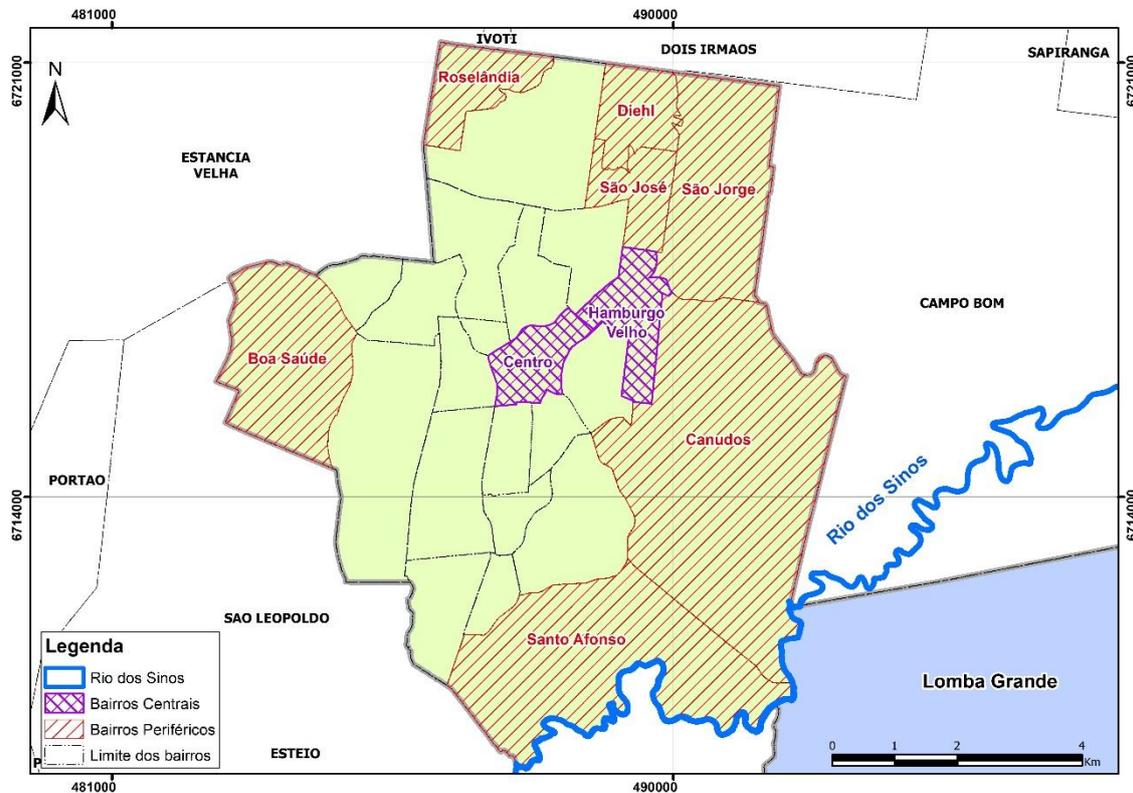
**Figura 3** - Processo de verticalização do centro de Novo Hamburgo



Fonte: Elaboração do autor (2022).

Na periferia, ao contrário, observa-se a falta de atenção do Estado no que diz respeito à regularização fundiária, implementação de infraestrutura básica, equipamentos públicos, não sendo uma característica apenas do município de Novo Hamburgo. Esta situação pode ser observada na maioria dos municípios brasileiros e, ainda que a expressão “centro-periferia” não seja mais suficiente para analisar os processos de expansão urbana atuais, numa primeira análise, ele faz todo sentido. Temos uma porção do espaço (área central) onde se concentra a população de alta renda e uma outra porção (periferia) onde vão se concentrar as populações mais pobres. A Figura 4 apresenta a área central de Novo Hamburgo, onde estão concentrados os principais prédios de alto padrão do município e os bairros mais afastados do centro (Santo Afonso, Boa Saúde, Canudos) que reúnem uma população de mais baixa renda e onde, não por acaso, estão localizadas as áreas de ocupação irregular do município (Figura 4).

**Figura 4** - Área urbana de Novo Hamburgo com destaque para os bairros centrais e periféricos



Fonte: Elaboração do autor (2022).

## Os excluídos

Estes agentes são aqueles que tem como característica principal a falta de acesso à habitação, entre outros direitos assegurados pela Constituição Federal. São aquelas populações que vivem em áreas periféricas, sujeitas a alagamentos e inundações, com risco de deslizamentos, junto as Áreas de Proteção Permanente, em terrenos cujo solo tem algum tipo de problema e que, por conta destas condições adversas, não interessa ao mercado imobiliário. O custo de urbanização destas áreas é alto e o retorno do investimento é duvidoso, o que afasta a possibilidade de incorporação destes espaços ao mercado imobiliário formal.

Como já foi citado anteriormente, aos promotores imobiliários não interessa construir moradias populares (insolvência, inadimplência), aos proprietários fundiários interessa obter o maior lucro possível com a venda de

sua terra (seja ao Estado ou aos promotores imobiliários). Ao Estado cabe prover a habitação digna. Não tendo mão-de-obra, e corpo técnico para realizar tal empreitada, o Estado delega, via licitação e programas de habitação, à iniciativa privada (promotores imobiliários) a função de construir loteamentos populares. A localização de tais empreendimentos não poderia ser outra: a periferia (terra mais barata), a qualidade dos materiais de construção empregados é de baixo padrão, bem como a qualidade técnica da obra. Sendo uma empresa privada cujo objetivo é realizar o lucro, tais estratégias não surpreendem. Quanto menor o custo para a realização da obra, maiores os lucros.

Novo Hamburgo possui, segundo informações repassadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) em 2019, 141 áreas entre ocupações irregulares, de Interesse Social e do que é nominado como “Núcleos Rurais Urbanos – NRU”. Além disso a SEDUH diz que 24% da população do município vive em áreas irregulares (em torno de 60 mil pessoas). Todavia, é importante destacar que nem todas as áreas irregulares e/ou ocupações estão mapeadas pelo município, o que permite inferir que existem mais pessoas vivendo em condições precárias e/ou irregulares do que estima o órgão municipal.

Desde a sua formação, o município de Novo Hamburgo convive com ocupações e loteamentos irregulares. Quando da chegada dos primeiros imigrantes (os que deram origem ao município) já existiam populações vivendo nesta área, eram escravos libertos que trabalhavam na feitoria do Linho Cânhamo e outras mais, assim, não era um local desabitado. Na medida em que o povoado foi se desenvolvendo, estas pessoas foram sendo alojadas nas periferias.

Exemplo desta prática é o atual bairro Guarani, que até os anos de 1930 era conhecido como “África”, pois abrigava a população negra. Estes indivíduos foram removidos daquela área e assentados, a princípio, ao longo da rua Osvaldo Cruz e mais tarde, no atual bairro Primavera. Este tipo de medida higienista e segregadora é comum e parece ser o *modus operandi* das administrações públicas municipais no Brasil. O processo de urbanização ocorre por ciclos de valorização, desvalorização e revalorização imobiliária, portanto, estes indivíduos desprovidos de capital ficam à própria sorte, reféns do mercado imobiliário

informal. Nesse sentido, como destaca Roberto Lobato Corrêa (1989), a produção de sua própria moradia em favelas, ocupações de áreas públicas ou privadas constitui-se em ações de resistência e sobrevivência ao mesmo tempo, pois, a despeito de outros agentes, modela o espaço de forma independente.

Os excluídos buscam de várias formas o direito à cidade, afinal vive e trabalha nela, ainda que muitos de maneira informal ou clandestina. Lucio Kowarick (1983) aponta para o fato de que existe uma narrativa por parte de certa camada da sociedade no sentido de que essas populações mais carentes devem ser tuteladas pelo Estado, não tendo capacidade para decidir seu destino, como se o ato de governar fosse um privilégio da elite local, restrita e iluminada, que tem capacidade de determinar o que é certo e o que é errado para o conjunto da sociedade.

Para esse fenômeno, Lucio Kowarick (2000) cunha o termo “espoliação urbana” que de modo resumido pode-se entender como uma somatória de situações caracterizadas pela inexistência ou extrema precariedade de serviços de consumo coletivo, acesso à terra e à moradia, por parte desta população e está intimamente ligado à acumulação de capital e ao grau de miséria decorrente dela.

Coincidência ou não, os exemplos usados no subtítulo sobre o Estado, que trata de suas ações nas periferias, podem ser usados aqui, demonstrando a interdependência dos agentes na construção da cidade. O Loteamento KEPHAS, começou como um projeto municipal vinculado a um programa do governo federal e atualmente é uma área de extrema carência socioeconômica e infraestrutural. Localizado entre os bairros São José e Vila Diehl, o Loteamento se expandiu, em direção sul com outro projeto: KEPHAS II e, em direção norte: KEPHAS III, além disso em sua vizinhança imediata surgiram outros loteamentos (Colina da Mata, Flor do Vale) e ocupações no lado oeste avançando sobre áreas verdes e com declividade imprópria para moradia, conforme é possível observar na Figura 5.

**Figura 5** - Localização dos Loteamentos KEPHAS I, II E III, no município de Novo Hamburgo



Fonte: Elaboração do autor (2022).

É preciso lembrar que existe outro contingente de excluídos que habita a cidade: a chamada população em situação de rua. Esta parcela da população encontra-se em uma situação ainda mais precária do que aqueles que vivem em ocupações ou áreas irregulares. A população em situação de rua é identificada como o grupo que se encontra em extrema vulnerabilidade social, pois nem mesmo as refeições básicas são garantidas ao longo do dia.

A relação deste agente (tanto aqueles que vivem em ocupações, quanto os moradores de rua) com os demais agentes, como se pode supor, é conflituosa, tensionada e, por vezes, violenta. O Estado é o principal agente que mantém contato direto com os excluídos, por conta de programas sociais de habitação, de assistência, de cadastro em programas do governo federal (bolsa-família, Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC), de reinserção social e outros. Mas também é o Estado que muitas vezes promove as ações mais violentas contra os excluídos, através da força policial ou mesmo através de mandados de reintegração de posse. Ainda que tenham, por vezes, os mesmos interesses, os pontos de vista divergem, as perspectivas são distintas, o que causa este tensionamento permanente entre todos os agentes produtores do espaço urbano.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pensar o ordenamento territorial de Novo Hamburgo (ou de qualquer outra cidade brasileira), a partir da ação dos agentes produtores do espaço urbano, é caminho frutífero para a compreensão da cidade e sua expansão. O Estado como principal agente orientador da dinâmica urbana, através da implementação de planos (de saúde, de educação, de saneamento, de habitação de interesse social, et.) projetos (viários, de criação de loteamentos, distritos industriais, etc.) e legislação (parcelamento do solo, código de edificações/obras), além de ter papel de mediador de conflito entre os outros agentes, tem a maior carga de responsabilidade sobre a cidade. Os promotores imobiliários, proprietários dos meios de produção e proprietários fundiários, por vezes se confundem, numa simbiose que nem sempre é equilibrada ou simétrica, mas que tem um objetivo comum: a reprodução do capital.

A ação destes agentes, na atualidade, tem ramificações no Estado (via aparelhamento/cooptação/clientelismo), como forma de ter suas demandas atendidas e alcançar a hegemonia sobre o espaço urbano. Os excluídos, por sua vez, seguem ocupando na busca pelo direito à cidade e aquilo que ela oferece de forma seletiva. Nas últimas décadas, os movimentos de luta por moradia têm-se organizado de forma autônoma, mas incipiente, se considerado o déficit habitacional existente, tanto em Novo Hamburgo quanto no Estado do Rio Grande do Sul e no Brasil, todavia, há que se comemorar o movimento.

## **REFERÊNCIAS**

ABREU FILHO, S. B. **Porto Alegre como Cidade Ideal**. Planos e projetos urbanos para Porto Alegre. 2006. 357 f. Tese (Doutorado em Arquitetura), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

ALVAREZ, I. P. A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação. *In*: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018. p. 65-79.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1979.

CAPEL, H. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. **Revista de geografía**. 1974, v. 8, n. 1, p. 19-56. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/45880>. Acesso em: 23 mai. 2022.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011, p. 53-74.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CORREIO DO POVO. **Prefeita de Novo Hamburgo entrega licença para início do Boulevard Germânia**: Megaempreendimento da Cia Zaffari de 285 hectares criará novo bairro-cidade no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/economia/prefeita-de-novo-hamburgo-entrega-licen%C3%A7a-para-in%C3%ADcio-do-boulevard-germ%C3%A2nia-1.646953>. Acesso em: 5 out. 2022.

CORTES, S. M. V. Técnicas de coletas e análise qualitativa de dados. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, 1999, p. 11-47.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1989.

IBGE. Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Prévia do Censo de 2022: Municípios**. Brasília, 2022. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2022/Previa\\_da\\_Populacao/POP2022\\_Municipios.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf). Acesso em: 3 mar. 2023.

IBGE CIDADES. Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Novo Hamburgo**. Brasília: 2022, Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/novo-hamburgo/panorama>. Acesso em: 17 out. 2022.

IPEA. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v. 3; 127 p.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1983.

KOWARICK, L. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, S. V. **Os planos diretores e as ações de preservação do patrimônio edificado em Novo Hamburgo**. 2009. 203 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

STROHAECKER, T. M. Atuação do público e do privado na estruturação do mercado de terras de Porto Alegre (1890-1950). **Scripta Nova**, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (13). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-13.htm>. Acesso em 10 de mar. 2023.

TEIXEIRA, R. M. **A ação do setor imobiliário na produção do espaço urbano de Novo Hamburgo/RS (1983-2012)**. 2016. 186 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

Recebido em 20 de março de 2020  
Aceito em 19 de setembro de 2023