



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE –FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO – ICHI
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGeo

INGRID BRAYER JULIANO

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE 2008 E
SUAS MARGENS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

DISSERTAÇÃO

RIO GRANDE-RS

2012

INGRID BRAYER JULIANO

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE 2008 E SUAS
MARGENS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE “MESTRE EM GEOGRAFIA” – ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ANÁLISE URBANO-REGIONAL.

ORIENTADOR: PROF. DR. SOLISMAR FRAGA MARTINS

RIO GRANDE-RS

2012

FOLHA DE APROVAÇÃO

INGRID BRAYER JULIANO

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE 2008 E SUAS
MARGENS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande-FURG, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Geografia.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

Componentes da banca examinadora:

Prof. Dr. Solismar Fraga Martins-FURG (Orientador)

Prof^a Dr^a. Vivian da Silva Paulistsch- FURG

Prof. Dr. Lauro César Figueiredo-UFSM

Prof^a. Dr^a. Beatriz Valladão Thiesen-FURG (Suplente)

RIO GRANDE-RS

DEDICATÓRIA

Aos meus amores, Daniel, minha mãe Marta, a
Dinda Ligia e a Tia Mosa! Sem os quais nada
seria possível.

AGRADECIMENTOS

Escrever essa dissertação apesar de apresentar um esforço individual, só se tornou realmente possível graças ao apoio de um grupo de pessoas muito generosas, com especial destaque ao meu pacientíssimo orientador, professor doutor Solismar Fraga Martins, que já tinha minha admiração nos tempos da graduação e que durante o mestrado foi peça fundamental da minha trajetória, mostrando-se sempre disposto e realmente me orientado nessa jornada, compreendendo as minhas inúmeras limitações. Um exemplo e tanto de profissional!

A Universidade Federal do Rio Grande e ao Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Aos professores que tive a oportunidade de ter aula durante o período da realização das disciplinas, professora doutora Susana Maria Veleda da Silva, professor doutor Marcelo Vinicius de la Rocha Domingues, professor doutor Dário de Araújo Lima, professor doutor Paulo Roberto Rodrigues Soares e professor doutor César Augusto Ávila Martins, todos, porém cada um do seu modo, contribuíram significativamente para minha formação.

Ao Secretario Municipal de Coordenação e Planejamento, o engenheiro Paulo Renato de Moura Cuchiara, que além de gentilmente me receber em meio as suas tarefas, ainda disponibilizou um material muito útil para o desenvolvimento deste trabalho. Além dos demais entrevistados como Gilmar Ávila, André Martins e Geremias de Mello e até mesmo aqueles que procurados para “entrevista” não puderam auxiliar, mas responderam todos os meus e-mails.

Ao Colégio Sagrado Coração de Jesus, nas pessoas dos coordenadores pedagógicos Professora Márcia Gonçalves e Professor José Pinheiro, além da diretora Clarice Dal Cero, por permitir flexibilidade nos meus horários para que fosse preciso. E também a minha equipe de projetos multidisciplinares, professora Maria Andrea, professora Bruna e professor André que mesmo com minha pouca participação fizeram com que tudo sempre desse certo no final.

Aos meus amados afilhados, Laura, Luana e Bernardo que mesmo sem entender o que significa um mestrado, nunca cobraram as ausências ou o pouco tempo da dinda Guiga.

Aos meus familiares mais próximos, que conviveram comigo nesse período e souberam entender a importância dessa tarefa.

Por fim agradeço a vida, presente de Deus!

RESUMO

Rio Grande viveu um período de estagnação econômica que foi interrompido com o desenvolvimento da indústria naval no país e a conseqüente escolha do município para sediar uma de suas bases. A partir desses acontecimentos, o município precisou rever seu planejamento urbano a fim de adequar-se as novas necessidades urbanas que se impunham sobre o espaço. Dento dessa lógica, centramos nossa análise na ferramenta plano diretor municipal, que nos últimos anos, vêm conquistando autonomia e gerência em seu processo de elaboração, adquirindo destaque na política urbana municipal porque pretende ser participativo, ou seja, construído com a população para garantir o direito á cidade. Nesse sentido, deixa de ser um instrumento autoritário e tecnocrático, entretanto, percebe-se que mesmo após algum tempo, e inúmeros insucessos, esse instrumento ainda não foi utilizado de forma plena em Rio Grande. Na presente investigação apresentamos um estudo centrado no Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008, na perspectiva da participação popular. Esta análise parte da mensuração em termos qualitativos do referido quesito. Para tanto, apresenta uma revisão bibliográfica sobre planejamento urbano a partir da Modernidade. Em seguida, apresenta como a cidade do Rio Grande tem se relacionado com o planejamento urbano ao longo do tempo, principalmente após o advento dos planos diretores. E por fim faz uma análise do tipo de participação popular no Plano Diretor Participativo 2008 do Município do Rio Grande, expondo os graus de participação popular.

Palavras-chave: planejamento urbano, plano diretor, participação popular.

ABSTRACT

Rio Grande experienced a period of economic stagnation that has stopped the development of the shipbuilding industry in the country and the consequent choice of city to host one of its bases. From these events, the municipality had to revise their urban planning in order to adapt to the new requirements that were imposed on urban space. Dento this logic, we focus our analysis tool in the municipal master plan, which in recent years have gained autonomy in its management and development process, gaining prominence in the urban municipal politics because you want to be participatory, ie, constructed with the population to ensure right to the city. In this sense, no longer an authoritarian and technocratic instrument, however, realizes that even after some time, and countless failures, this instrument has not been used fully in Rio Grande. In this study we present a study focusing on Participative Master Plan of the Municipality of Rio Grande 2008, from the perspective of popular participation. This analysis is measuring the quality of that aspect. It presents a literature review on urban planning from Modernity. Then shows how the city of Rio Grande has been involved in urban planning over time, especially after the advent of master plans. And finally makes an analysis of the kind of popular participation in Participative Master Plan 2008 in Rio Grande, exposing the degree of popular participation.

Keywords: urban planning, master plan, popular participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização do Rio Grande	42
Figura 2	Assentamento Urbano da Vila do Rio Grande de São Pedro durante a dominação espanhola	44
Figura 3	Crescimento Horizontal da Cidade do Rio Grande	46
Figura 4	Crescimento Horizontal da Cidade do Rio Grande	48
Figura 5	Proposta de zoneamento da cidade do Rio Grande em 1944	51
Figura 6	Área urbana do município do Rio Grande segundo PDDI 1986	57
Figura 7	Panfleto da 1ª Conferência do Plano Diretor do Município do Rio Grande (frente)	72
Figura 8	Panfleto da 1ª Conferência do Plano Diretor do Município do Rio Grande (verso)	73
Figura 9	Proposta de Classificação de Graus de Abertura a Participação Popular no Planejamento e na Gestão Urbanos	101

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Cronograma dos Trabalhos do Plano Diretor Participativo 2008	76
Gráfico 2	Número de Participantes em Cada uma das Etapas do Plano Diretor 2008	78
Gráfico 3	Número de Participantes na Leitura Comunitária	79
Gráfico 4	Composição do Comitê Gestor do Plano Diretor Participativo 2008	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Estrutura e Metodologia do Plano Diretor Participativo 2008	76
Quadro 2	Instrumentos e Metodologia de Participação Popular no Plano Diretor	80

LISTA DE ABREVIATURAS

ABM	Associação Brasileira dos Municípios
ABNT	Associação Brasileiras de Normas Técnicas
AEIS	Área Especial de Interesse Social
AUSUL	Aglomeração Urbana do Sul
BGV	Bairro Getúlio Vargas
BNH	Banco Nacional de Habitação
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
COHABS	Conjuntos Habitacionais
CMP	Central dos Movimentos Populares
COMGEPAR	Conselho do Plano Diretor Participativo
CONCIDADES	Conselho das Cidades
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FURG	Fundação Universidade Federal do Rio Grande
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Territorial Urbano
MCidades	Ministério das Cidades
MNLM	Movimento Nacional de Luta Pela Moradia
ONG's	Organizações Não Governamentais
PD	Plano Diretor
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Rio Grande
PDP	Plano Diretor Participativo
PMRG	Prefeitura Municipal do Rio Grande
RU	Reforma Urbana

SENAM	Serviço Nacional dos Municípios
SNPLI	Sistema Nacional de Planejamento Integrado
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SURBAM	Superintendência do Desenvolvimento Urbano e Administração
SUPRG	Superintendência do Porto do Rio Grande
TECOM	Terminal de Contêineres Rio Grande
URAB	União Riograndina de Associação de Bairros
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: Planejamento Urbano: referenciais e histórico	19
CAPÍTULO 2: Planejamento Urbano na Modernidade	30
2. 1: Planejamento Urbano no Brasil	33
2.2: A Institucionalização do Planejamento Urbano no Brasil	39
CAPÍTULO 3: Rio Grande: do plano inicial ao Plano Diretor de desenvolvimento Integrado de 1986	42
CAPÍTULO 4: Reforma Urbana: A Incessante Busca Para Democratizar a Cidade.	60
4.1 Resultado da Implementação da Política Urbana e Adequação ao Estatuto da Cidade no Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008.	67
CAPÍTULO 5: Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008: Margens de Participação Popular.	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	112

INTRODUÇÃO

O município do Rio Grande apresenta há algum tempo mudanças espaciais bastante significativas e que tem alterado sobremaneira a morfologia urbana, nesse sentido, percebe-se que a cidade não consegue responder aos estímulos de crescimento de modo a se desenvolver plenamente, isto é, crescer economicamente garantindo para os seus habitantes o direito à cidade. Paralelamente a isso, o município do Rio Grande atualmente passa por uma reestruturação econômico-social de grande amplitude, idealizada, sobretudo pelo Estado-Nação, uma série de investimentos estão se dirigindo para Rio Grande em função do desenvolvimento de um pólo naval, idealizado pelo governo federal (agente hegemônico), que como contrapartida, fornece infra-estrutura básica, para que o município consiga responder adequadamente as demandas estatais. Esses fatores aliados ao crescimento demográfico, embora inicialmente ainda tímido, podem contribuir para uma mudança na morfologia espacial do município, exigindo da administração pública municipal uma resposta rápida para a inserção nessa dinâmica. A escolha do município como um ponto nodal, em função da área portuária, agrega novas funções com a chegada de um pólo naval que dinamizou a economia da região. Atualmente, Rio Grande ocupa a 82ª posição entre os 100 municípios com maior produto interno bruto do país. Essa posição, não indica uma dinamização no planejamento urbano municipal, percebe-se justamente o contrário, os instrumentos de planejamento, não estão acompanhando esse crescimento.

Novas estruturas e padrões de urbanização estão sendo cada vez mais necessários, obrigando a administração pública municipal a rever seus instrumentos de planejamento e gestão da cidade, sobretudo, quando as mudanças espaciais podem relegar para essa população todo o ônus desse desenvolvimento sem um planejamento urbano adequado e, sobretudo, sem dar a garantia que a cidade irá cumprir a sua função social.

A presente dissertação caracteriza a trajetória do planejamento urbano, sobretudo no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a posterior aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, onde a participação popular tornou-se uma ferramenta obrigatória na confecção dos Planos Diretores municipais e como essas determinações foram implantadas no Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande, elaborado no ano de 2008.

A presente investigação compõe-se por cinco capítulos que pretendem articular a questão do planejamento urbano em seus primeiros registros, até a implantação do mecanismo de participação popular, criado na política urbana brasileira e de que forma esse foi implementado no município do Rio Grande.

Para tanto, o primeiro capítulo aborda a história do planejamento urbano ao longo do tempo e nos espaços onde aconteceu, a partir da Idade Média. Os referenciais teóricos principalmente as obras de Lewis Mumford e Raquel Rolnik, que ofereceram contribuições valiosas sobre a origem do planejamento nas cidades.

A partir da modernidade, inicia-se o segundo capítulo da pesquisa que apresenta como marco temporal a modernidade, cuja influência no planejamento urbano tanto no mundo quanto no Brasil são basilares para análise e compreensão da realidade urbana vivida até os dias atuais. Os principais autores utilizados foram Henry Lefèbvre no que tange ao direito à cidade e Marcelo Lopes de Souza quanto as premissas do planejamento urbano brasileiro.

O capítulo terceiro apresenta a inserção formal do município do Rio Grande no planejamento urbano, com a criação dos primeiros códigos e leis relacionadas ao tema, e a criação do primeiro plano diretor de desenvolvimento integrado. Além disso, utiliza-se referenciais teóricos que abordam a questão do planejamento urbano no Brasil, cujos autores são em sua maioria brasileiros, com destaque para Roberto Lobato Corrêa, Ermínia Maricato e Flavio Villaça. Ainda destacam-se autores cujas contribuições se deram em relação à cidade do Rio Grande como Maria Bertuline Queiroz, Elena Salvatori, Solismar Fraga Martins e Vivian Paulitsch.

O quarto capítulo traz a temática da Reforma Urbana brasileira e suas implicações sociais na tentativa de democratizar o espaço urbano, cujas principais contribuições para o presente trabalho foram dos arquitetos Ermínia Maricato, Flavio Villaça e Raquel Rolnik. Apresentamos ainda algumas considerações sobre a legislação brasileira vigente em relação à política urbana, embasadas na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001. A retomada do viés participativo e a adequação do município do Rio Grande aos novos instrumentos de política urbana vigente também são contemplados.

Por fim, o último capítulo aborda as margens de participação dos diversos segmentos da sociedade riograndina na confecção do denominado Plano Diretor Participativo do

Município do Rio Grande 2008 e seu enquadramento nos graus de abertura a participação popular e gestão urbanos desenvolvida por Marcelo Lopes de Souza.

Na presente investigação, o objetivo principal do trabalho foi analisar a formulação do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008, buscando mensurar as margens de participação popular na sua confecção. Coerente com o objetivo principal foram traçados objetivos específicos a fim de colaborar com a trajetória da pesquisa, sendo eles:

- Analisar os referenciais teóricos que embasam o entendimento do que seja um planejamento urbano, seja ele, no Brasil e no mundo;

- Analisar os documentos e o histórico de planejamento urbano para o município do Rio Grande disponíveis;

- Identificar os agentes sociais envolvidos na elaboração do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008;

- Analisar a participação desses agentes através da participação individual de cada um e a relação estabelecida com os grupos que eles representavam;

- Comparar o plano diretor anterior com o plano diretor atual, destacando seus avanços e o nível de participação popular;

- Verificar se há mecanismos vigentes no plano que regulem a propriedade imobiliária urbana;

- Constatar se o Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008 apresenta mecanismos que venham a colaborar para a redução da especulação imobiliária no município;

- Investigar que instrumentos foram implementados na administração municipal a fim de permitir a gestão democrática da cidade, a partir do novo plano diretor.

A partir da problemática do trabalho construímos uma metodologia pautada no referencial teórico, além de uma mescla de ações, dentre as quais destacamos o levantamento dos registros existentes sobre o Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008. Esses registros foram obtidos com visitas a Secretaria de Coordenação e Planejamento do Município, onde boa parte desse material encontra-se arquivado. De posse desses documentos, iniciamos uma minuciosa leitura, e em seguida, partimos para a identificação dos

vários agentes que direta ou indiretamente participaram do PDP 2008. Nosso propósito não foi apontar falhas, mas sim colaborar no sentido de facilitar a execução dos trabalhos, para tanto, lançamos mão de todo um aparato conceitual absorvido ao longo de leituras e reflexões ante ao tema. Nesse sentido, acreditamos que um plano diretor, além de ser uma ferramenta técnica e política, é multidisciplinar, ou, mais do que isso, é transdisciplinar, pois graças a sua complexidade e as dimensões que pode alcançar, é de suma importância que dialogue com praticamente todas as áreas como Administração, Economia, Sociologia.

Para responder ao problema da pesquisa, tornou-se fundamental a realização de entrevistas do tipo semi-estruturadas, onde foram feitas perguntas abertas e fechadas (previamente formuladas) com alguns representantes da administração pública municipal e com representantes dos comitês gestores do Plano Diretor, a fim de detectar as margens de participação popular no referido instrumento.

CAPÍTULO 1: PLANEJAMENTO URBANO: REFERENCIAIS E HISTÓRICO

A atividade de planejar acompanha o ser humano desde sua a “origem”. Para sobreviver em tempos remotos o planejamento diário era de suma importância, desde a caça até as migrações, planejar de forma eficaz garantia que algumas espécies se sobrepusessem a outras.

Os primeiros registros sobre planejamento urbano datam de 3.500 A.C, em escala bastante limitada em cidades gregas como Mileto e Pireu, quando o arquiteto grego Hippodamus desenvolveu algumas teorias sobre onde deveria ser feita a construção ideal de edifícios e ruas em Mileto, primeiramente, e depois em várias cidades gregas, incluindo Atenas. Porém, em várias cidades pelo mundo o senso de planejamento urbano há muito tempo já vinha sendo utilizado, quando áreas específicas eram criadas para estabelecimentos de cultos e rituais.

Outras civilizações também já exercitavam algumas noções do que atualmente chamamos de planejamento urbano, como pode ser o caso de Tenochtitlán, no México, cujos vestígios arqueológicos apontam sua construção em uma ilha, onde o abastecimento de água potável vinha através de aquedutos construídos nas montanhas, além de contar com um sistema de estradas retilíneas. Esse planejamento era necessário, uma vez que a cidade contava com uma população estimada entre duzentos a quinhentos mil habitantes.

Outros assentamentos humanos espalhados por diversas regiões do mundo também contavam com algum tipo de planejamento, seja por questões de abastecimento de alimentos e água, seja por questão de proteção ou pela necessidade humana de estabelecer algum elo com um sistema de crenças que de algum modo o conectava com um determinado lugar.

A questão da espiritualidade foi de suma importância para o desenvolvimento do que hoje conhecemos como cidade. A necessidade humana da busca pelo sagrado, pelo local de oração, ou de oferendas atraía regularmente grupos de indivíduos para um lugar pré-definido.

De acordo com Mumford (2008, p.09):

O primeiro germe da cidade é, pois, o ponto de encontro cerimonial, que serve de meta para peregrinação: sítio ao qual a família ou os grupos de clã são atraídos, a intervalos determinados e regulares, por concentrar além de

quaisquer vantagens naturais que possa ter, certas faculdades “espirituais” ou sobrenaturais, faculdades de potência mais elevada maior duração, de significado cósmico mais amplo do que processos ordinários da vida. E, embora possam ser ocasionais e temporários os desempenhos humanos, a estrutura que os suporta, quer seja uma gruta paleolítica, quer seja um centro cerimonial maia, com sua altiva pirâmide, será dotada de uma imagem cósmica mais duradoura.

Segundo o autor, a pré-existência de locais voltados para o culto religioso, por exemplo, foram os precursores de uma organização sócio-espacial que pressupunha uma divisão social do trabalho inicial ainda sucinta entre aqueles que construíam as edificações destinadas aos cultos ou os que realizavam esses cultos, essa relação provavelmente tenha sido responsável conseqüentemente por uma organização do espaço da futura cidade.

Para Rolnik (2004, p.13):

A construção do local cerimonial corresponde a uma transformação na maneira de os homens ocuparem o espaço. Plantar o alimento, ao invés de coletá-lo ou caçá-lo, implica definir o espaço vital de forma mais permanente. A garantia do domínio sobre o espaço está na apropriação material e ritual do território. E assim, os templos se somam a canteiros de obras de irrigação para constituir as primeiras marcas do desejo humano de modelar a natureza.

Nesse sentido a construção de templos num primeiro momento indicava a necessidade de reunião social e posteriormente a organização do grupo para o desenvolvimento de diversas atividades, entre elas pensar e planejar o espaço que ocupavam, de modo a estabelecer algumas funções, como por exemplo, a localização do próprio templo, um indício ainda que incipiente de planejamento urbano, cujo objetivo era evidenciar determinadas construções, ligadas a estrutura social do grupo. Talvez essa disposição humana para viver em sociedade tenha sido o fator determinante para explicar a organização social de algumas civilizações que floresceram, desenvolvendo um modelo urbano próprio, como as cidades gregas.

Na época clássica, sobretudo na Grécia, essa participação social e política acontecia nas ágoras, o cidadão que habitava a pólis, já era um organizador do espaço, um planejador. Nas palavras de Rolnik (2004, p.22):

De todas as cidades, provavelmente a pólis, cidade-Estado grega, a que mais claramente expressa a dimensão política do urbano. Do ponto de vista territorial uma pólis se divide em duas partes: a acrópole, colina fortificada e centro religioso, e a cidade baixa, que se desenvolve em torno da ágora, grande local aberto de reunião. No entanto se perguntássemos a um grego da época clássica o que era a pólis, provavelmente esta não seria a sua definição: para ele a pólis, não designava um lugar geográfico, mas uma prática política exercida pela comunidade de seus cidadãos.

Viver nas cidades da época clássica grega envolvia a noção de tomada de decisão que se relacionavam ao urbano. A participação dos seus cidadãos era exigida, mesmo que essa participação fosse apenas a submissão aos regulamentos e regras, como no caso das mulheres e estrangeiros da pólis grega, cuja participação era restrita.

A partir da Idade Média, principalmente, na Europa, observa-se uma noção de planejamento mais complexa onde algumas cidades medievais já apresentavam além do templo (igreja), as corporações de ofício, e um número mais significativo de estruturas arquitetônicas, além de muitas dessas cidades se apresentarem protegidas por muralhas, o que revela uma noção de planejamento, voltado para a questão da proteção dos seus habitantes. “No momento em que essas novas estruturas se tornaram visíveis, trabalhando lado a lado, pode-se dizer que a cidade medieval tinha tomado forma.” (MUMFORD, 2008, p.377). As cidades medievais contemplavam uma série de funções, que embora incipientes, já apontavam para a consolidação de pequenos mercados comerciais e para algumas rotas de transportes ligadas a produção mercantil local ou a feiras próximas.

O período pós-medieval veio consolidar algumas estruturas urbanas que se perpetuavam nas cidades, como áreas destinadas ao comércio, por exemplo, essas já indicavam uma aglomeração humana e uma consequente divisão social do trabalho. Contudo, as cidades medievais, como outras cidades de períodos históricos diversos, eram gradualmente modificadas, de acordo com os novos padrões urbanísticos que se forjavam. Esses padrões estavam em correspondência com as complexas relações implantadas pelo sistema econômico vigente, o capitalismo mercantil consolidado graças as Grandes Navegações, cuja expansão marítima e a conquista de novos territórios fomentava e dinamizava o sistema econômico e espacial, sobretudo o urbano que se reorganizava para sediar a própria acumulação do capital. Surge a efervescência das cidades, agora construídas

sobre o acúmulo de riquezas que se manifesta com a consolidação de cidades portuárias ou com a sedimentação de cidades essencialmente comerciais, por exemplo.

O caso da cidade do Rio Grande pode ser bastante emblemático, se analisado sobre a ótica do planejamento urbano, haja vista que a primeira função da cidade esteve durante muito tempo ligada a necessidade de defesa do território, por isso a construção de uma fortificação chamada Jesus Maria José, cuja finalidade era a defesa das terras sul brasileiras e para tanto a localização e sua escolha para sediar um Forte foi fundamental e planejada a partir das necessidades que vigoravam a época. É sob essa égide que a cidade ingressa no planejamento, não diretamente no urbano, pois não se tratava ainda de uma cidade, mas esse pode ser considerado o primeiro passo na direção das questões urbanas que iriam surgir posteriormente no município.

As consequências dessa expansão marítima foram sentidas em praticamente todos os continentes, espalhando pelo mundo um padrão urbano baseado no modelo de acumulação capitalista e na crescente necessidade de transformar os espaços com características próprias em cidades no molde europeu, sendo esse fenômeno observado nos dois séculos que precederam a Revolução Industrial.

O capitalismo industrial estabelecido pela própria Revolução Industrial trouxe profundas inovações tecnológicas cujas consequências foram decisivas para a consolidação do urbano. As cidades passam a ser o receptáculo do expressivo contingente populacional advindo do campo que vem trabalhar nas indústrias, como também passa a sediar a própria indústria. A necessidade de aumento da estrutura física exigia mais espaço, novas áreas, e também uma crescente demanda de trabalhadores e matérias-primas para manter ativo todo seu processo de produção.

A consolidação da sociedade urbana capitalista acontece definitivamente sob os auspícios da industrialização e traz mudanças significativas no e para o espaço, conforme sua efetivação. A própria Revolução Industrial na Europa irá reforçar o papel das cidades como pólos, onde os espaços passam a se integrar cada vez mais, e o rural vai se subordinando de maneira progressiva às necessidades do urbano, e o modo de vida urbano ocidental passa a ser difundido mundialmente. “Essas palavras designam, portanto, a sociedade constituída por esse processo que domina e absorve a produção agrícola.” (LEFÈBVRE, 1999, p.13) Essas questões permeiam a complementariedade estabelecida entre o campo e a cidade, onde simultaneamente ambos desempenham papéis distintos, mas relacionados em processo de

ascensão, uma vez que as populações aumentam e aglomeram-se nos espaços das cidades. Essa ampliação da relação campo-cidade, uma vez que o campo se torna capaz de produzir excedente suficiente para abastecer as cidades em ascensão, permite que uma parte significativa da mão-de-obra seja direcionada para a produção industrial emergente.

Nos séculos XVIII e XIX, a Revolução Industrial provoca uma nova relação com as cidades e com o próprio planejamento urbano, esse surge na medida em que se redesenham as relações sociais, políticas e econômicas no tempo e no espaço. Nesse sentido para Lefèbvre (2001, p. 85), “o urbano se torna aquilo que ele sempre foi: lugar do desejo, desequilíbrio permanente, sede da dissolução das normalidades e coações, momento do lúdico e do imprevisível.” O processo de industrialização da produção desencadeou um processo de urbanização em escala mundial e conseqüentemente a manifestação de problemas urbanos, alguns ainda sem solução.

As cidades nesse momento já não são as mesmas, sobretudo, as europeias, estão superlotadas, sujas, barulhentas, muitas pessoas viviam em bairros que possuíam péssimas condições sanitárias, na qual famílias inteiras moravam espremidas em casas de um ou dois cômodos, próximas das fábricas. Para Lefèbvre (1999, p.24) “A problemática urbana impõe-se à escala mundial”. É visível nesse momento da história das cidades uma certa uniformização da problemática urbana, alicerçada na industrialização que se alastrava pelo mundo sobretudo, o ocidental. Em Rio Grande, encontramos até os dias de hoje vestígios desse modelo europeu, com a presença de alguns cortiços e vilas industriais mal conservadas espalhadas pela cidade.

Pensar o urbano só a partir do olhar arquitetônico, já não era mais possível, uma vez que os problemas urbanos aumentavam nas mesmas proporções do crescimento industrial.

O planejamento urbano nas cidades européias, especialmente as inglesas, já no século XIX, foi proposto como alternativa pública de solução aos problemas urbanos decorrentes da industrialização e do crescimento demográfico em particular aqueles relacionados à miséria, à poluição e a segregação socioespacial. (CARVALHO, 2009, p.21)

Nesse contexto, torna-se vital o uso do planejamento, como alternativa administrativa para a resolução dos problemas urbanos vigentes, entretanto o planejamento, sobretudo, o urbano, já era utilizado antes mesmo da consolidação das grandes cidades pela atividade

industrial, isto é, ele não nasce como uma ciência autônoma, cuja origem é o próprio fenômeno urbano ou a cidade, planejar antecede o próprio planejamento urbano.

O ato de planejar acompanha a humanidade desde tempos remotos, o pensar antes de agir, antes de ser formulado com uma clareza científica, acaba sendo uma atividade racional, que tem por finalidade antever e organizar uma ação num respectivo espaço temporal. Esta ação pode ser simples ou complexa e ser utilizada de maneira sistemática para alcançar diferentes objetivos, sua consecução, pode ser individual ou em grupo.

Saindo do nível individual, verificamos que todas as sociedades, inclusive as mais simples, planejam suas atividades; de diferentes formas e com diferentes graus de complexidade, é verdade (e daí é que vem uma das riquezas da humanidade: as diferentes formas de se planejar o futuro, imersas em distintos contextos culturais), mas nenhuma deixa, *de algum modo*, de planejar. (SOUZA, 2004, p.16).

Na medida em que as atividades humanas foram se complexificando, o planejamento tornou-se cada vez mais necessário e precisou transcender várias escalas de ação, agregando conhecimentos acumulados em diversas áreas, sobretudo no planejamento urbano, que recebeu o grande desafio de planejar as cidades para o futuro. Esse planejamento está atrelado normalmente a questões econômicas, políticas e, sobretudo, ideológicas, fazendo do espaço urbano a materialização dessas correlações.

[s] e planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos das circunstâncias. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja qual for. (MATUS, apud SOUZA; 2010 p. 47).

Por um determinado tempo as relações entre, planejamento urbano e o urbanismo, eram vistas como intervenções no espaço que apresentavam pouco ou quase nenhuma diferenciação entre si, sendo utilizadas indistintamente gerando uma série de distorções conceituais e também profissionais, uma vez que tecnicamente, cada um deles tem seu campo de conhecimento bem distinto. “Urbanismo e planejamento urbano não são, portanto, sinônimos, nem o primeiro esgota o segundo.” (SOUZA, 2010, p. 56). O planejamento urbano é uma atividade por excelência, multidisciplinar, convive com outras ciências e por vezes

confunde-se com algumas, como a Geografia, a Sociologia e as Ciências Políticas. O urbanismo, ao longo de sua história se caracterizou como uma ciência autônoma, sobretudo do ponto de vista profissional, baseada na intervenção física direta no espaço das cidades.

Planejamento urbano (o qual deve, aliás, ser sempre pensado junto com a gestão, seu complemento indissociável), sugere, por conseguinte, um contexto mais amplo que aqueles representados pelas expressões Urbanismo e Desenho Urbano. O planejamento urbano *inclui* o Urbanismo (ou o Desenho Urbano como preferirem); o último é *subconjunto* do primeiro. (SOUZA, 2010, p. 58, grifo do autor)

Em comum essas duas áreas apresentam, a cidade e o fenômeno urbano como objeto de estudo, entretanto, buscando análises e intervenções diferenciadas para ambos os casos. Para o urbanista, a cidade é vista a partir de uma perspectiva material, tátil, cujos objetos técnicos expressam momentos históricos, culturais, políticos e econômicos, sua intervenção num primeiro momento ficava restrita a ação estética, enquanto o planejador urbano buscava a compreensão dos processos sociais dados pelas questões de ordem eminentemente política e econômica interagindo e se materializando sobre o espaço.

Isso não significa que os planejadores urbanos que não sejam arquitetos não precisem cultivar a sensibilidade estética ou aprender a raciocinar, considerando a funcionalidade dos objetos geográficos ou formas espaciais. Tampouco está o autor a sugerir que o olhar arquitetônico possa ou deva simplesmente ignorar conhecimentos oriundos das ciências sociais, de ordem social-psicológica, política, econômica, histórica. (SOUZA, 2010, p.57)

Atualmente por uma incorporação conceitual advinda da administração de empresas e um pseudo fracasso do planejamento urbano, sobretudo em países como o Brasil, o termo gestão passou a fazer parte do discurso de planejadores urbanos, urbanistas, municipalidade e da própria sociedade, uma vez que entendesse que a gestão envolve a participação dos diferentes grupos sociais buscando a aplicação dos conhecimentos e estratégias de desenvolvimento urbano em um curto espaço de tempo. Conforme Souza (2010, p.31):

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (...) o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e médio prazo, o hiperprivilégio da ideia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”.

A ideia de gestão urbana que vem se consolidando, em detrimento do planejamento urbano, reforça a importância de uma intervenção mais direta no ambiente urbano construído, evidenciando a ação coletiva entre os vários agentes, como as prefeituras, as instituições e organizações que de alguma maneira participam da organização municipal.

As críticas recebidas sobre o planejamento urbano de matriz fundamentalmente estatal geraram um descrédito sobre o planejamento e uma grande expectativa em relação à gestão, entretanto, para o sucesso de ambos é condição *sine qua non* que sejam empregados conjuntamente. “Planejamento urbano e gestão urbana são duas atividades diferentes. São distintas, mas não necessariamente rivais, e muito menos uma é mais relevante que a outra. Elas deveriam isto sim, ser vistas como complementares.” (SOUZA, 2004, p. 15).

O planejador urbano tem a responsabilidade técnica de prever o futuro, isto é, administrar os conflitos de interesses que podem surgir a partir do modelo territorial proposto, evitando constrangimentos ambientais e sociais. Nesse sentido, é preciso que o planejamento seja multidisciplinar, ou seja, que dialogue com outras áreas, a fim de projetar cenários que dêem conta da complexidade da vida social contemporânea. Eis mais algumas informações para as quais o autor nos chama a atenção:

O grande desafio colocado diante da atividade de planejamento é o esforço de *imaginar o futuro*. No entanto, essa imaginação de futuro não é feita a partir do nada, do vazio. Para pensar e imaginar o futuro é preciso que se faça uma reflexão e uma análise prévias das condições do quadro atual, de forma a se poder antecipar possíveis desdobramentos de processos. (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.17).

Enfim, planejar é uma ação que se dá no tempo e no espaço, embebida de ideologias, que a priori busca uma mudança sócio-espacial, uma redução das assimetrias espaciais, seja através da técnica, da política ou de ambas, cujos resultados ficarão claramente expressos no espaço. “Diante disso tudo chega a hora de formular a delicada questão: planejamento e

gestão urbanos, saberes/práticas técnicas (técnicos-científicos) ou político?” (SOUZA,2006, p.168).

O planejamento vem sendo erroneamente chamado de gestão, como se fossem sinônimos, ou se a troca de uma palavra pela outra fosse dar conta das limitações que cada uma carrega. Ambas as expressões trazem muita das ideologias do Estado, uma vez que frente ao fracasso do planejamento, a palavra gestão é introduzida para dar a impressão que dessa vez haveria mais democratização e participação popular.

O espaço produzido através do planejamento urbano, não é apenas um palco, uma materialidade resultante da ação de planejar, mas é antes de tudo um território, onde relações de poder muito claras ficam expostas. A primeira delas se dá em relação ao meio natural, a apropriação dos recursos físicos necessários para a sobrevivência individual ou de um grupo, e essa apropriação, expressa uma relação ao mesmo tempo de dependência e de empoderamento. A partir do momento em que há a escolha e a fixação do grupo naquele lugar ocorre, conseqüentemente, a produção e o consumo do espaço, estabelecendo-se relações sociais e históricas, perceptíveis através das formas, evidenciando um processo de territorialização. Nesse sentido falar em planejamento urbano e não abordar a perspectiva territorial torna nulo todo o esforço metodológico de compreensão do fenômeno urbano, através da ótica do planejamento.

Sem dúvidas, sempre que houver homens em interação com um espaço, primeiramente transformado a natureza (espaço natural) através do trabalho, e depois criando continuamente valor ao modificar e retrabalhar o espaço social, estar-se-á também diante de um território, e não de um espaço econômico: é inconcebível que um espaço que tenha sido alvo de valorização pelo trabalho possa deixar de estar territorializado por alguém. Assim como o poder é onipresente nas relações sociais, o território está, outrossim, presente em toda a espacialidade social – ao menos enquanto o homem também estiver presente. (SOUZA, 2000, p.96)

No presente trabalho utilizaremos a conceituação de território apresentada por Marcelo Lopes de Souza que expressa claramente as facetas que esse conceito e os seus desdobramentos trazem, facilitando a compreensão e a análise do referido termo.

Para o referido autor, a principal contribuição está na ampliação do horizonte teórico-conceitual do território. Em sua análise em capítulo específico do livro Geografia: Conceitos e

Temas, Souza considera o território como “fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (2000, p. 78); “um campo de força, uma teia ou rede de relações sociais a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo um limite, uma alteridade: a diferença entre nós e os outros.” (2000, p. 86).

O cerne de sua observação está em buscar quem domina ou influencia o espaço, e como visto que, segundo ele, é essencial compreender o território enquanto instrumento de exercício de poder. A principal crítica do autor concentra-se no alerta sobre o fato de que o território não deve ser reduzido ao espaço dominado por um Estado-Nação, ou seja, para além da escala nacional, existem inúmeras construções e desconstruções de territórios diversos, desde a área representada por uma simples rua até, por exemplo, o espaço de influência de uma organização internacional. Conforme salienta, “territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica.” (2000, p. 81)

É notório que as relações de poder são o centro da questão territorial, abordada pelo autor, e que essas relações são também de ordem política, social, cultural, econômica, administrativa, principalmente no que tange ao planejamento urbano brasileiro. O conceito de território não pode ser entendido apenas por um ponto central de análise, mas sim de maneira multidimensional, lançando mão das diferentes abordagens para a compreensão sistêmica, onde o território e seu conteúdo diferencial deve ser o ponto norteador das discussões e possibilidades acerca da compreensão dos Planos Diretores como instrumentos de gestão com caráter técnico e político.

Deste modo o planejamento urbano é entendido por alguns, como a solução para as problemáticas urbanas, indicando que nos lugares onde o planejamento urbano (seja ele, estatal ou não) parte dos problemas estão resolvidos. Conforme o senso comum, no Brasil, o planejamento é entendido por alguns segmentos da sociedade como a solução mágica para os problemas decorrentes da problemática urbana.

Quando se fala no enfrentamento das dificuldades observadas nas cidades, é comum que se pense no planejamento como solução. A todo momento, nos diversos veículos de comunicação, como rádios, jornais e revistas, lemos ou ouvimos especialistas, leitores, políticos e jornalistas dizerem que um dos grandes problemas das cidades brasileiras –ou até mesmo o grande

problema- seria a “falta de planejamento”. Portanto, a mensagem implícita é que, se houvesse planejamento, todos os problemas estariam resolvidos: do trânsito, do meio ambiente, ou até mesmo da multiplicação de favelas e loteamentos, entre muitos outros. Mas...seria assim tão simples? (SOUZA, 2004, p.9)

O planejamento urbano conquistou nos últimos tempos um papel de destaque tanto no meio acadêmico em geral, como nos próprios municípios do mundo e do Brasil, como o instrumento que irá recuperar as cidades da desordem que boa parte delas se encontra, mas isso não o torna uma ferramenta nova e totalmente eficiente, haja vista que ele é tão antigo quanto a própria organização social em cidades. O presente trabalho apresenta um recorte temporal que nos remete ao planejamento urbano a partir da Modernidade, na cidade do Rio Grande, por julgar esse marco temporal extremamente pertinente para a compreensão do tema do trabalho aqui exposto.

CAPÍTULO 2:

PLANEJAMENTO URBANO NA MODERNIDADE

A modernidade pode ser considerada um importante referencial para a compreensão ainda que parcial do planejamento urbano, pois com a consolidação da Revolução Industrial e com o desenvolvimento do capitalismo, ambos, impuseram ao mundo, ou pelo menos, a boa parte dele, um único modelo de vida, na qual a cidade é seu principal projeto. Ela é a expressão do novo paradigma que se vive, cuja ciência e, sobretudo a técnica são suas bases.

É desse contexto que o planejamento urbano ressurge como uma ferramenta importante, afinal a Revolução Industrial e o capitalismo como já mencionado, foram às bases para o que Lefêbvre chamou de sociedade urbana, isto é, “aquele que nasce da industrialização e a sucede”. (LEFÉBVRE, 1999, p.14) Nessa perspectiva há uma ruptura com os modelos anteriores de planejamento urbano, para a adoção de projetos pautados pelo Estado e pelo mercado, cujo modernismo tratou de incorporar.

O Modernismo difundiu-se para diversas áreas, entre elas, a arquitetura e o urbanismo, que herdaram a missão de solucionar os problemas criados por um novo uso sobre o espaço da sociedade urbana. Nesse momento a atividade de planejar as cidades ganha status de ordem eminentemente técnica, e que, portanto, possuía uma neutralidade política inerente ao trabalho científico. De acordo com Souza (2010, p.125):

“O modernismo foi o resultado de uma tentativa de melhor adaptar as cidades à era industrial e, por tabela, às necessidades do capitalismo. Mais do que isso: ele buscava mimetizar plenamente a racionalidade da produção industrial, transpondo para a produção do espaço urbano categorias próprias ao universo de produção industrial.”

Até o final do século XIX, o planejamento urbano ficava restrito na maioria dos países industrializados a figura do arquiteto, foi somente no século XX com o aumento expressivo da população, que houve o surgimento de uma série de problemas urbanos, não apenas ligados a forma, mas também a estrutura forçando os governos ampliarem a participação de

profissionais de outras áreas, necessários para a dissolução das mazelas urbanas, como sanitaristas, engenheiros, sociólogos, economistas, geógrafos, entre outros.

Os principais expoentes do planejamento urbano moderno, ambos europeus, e ainda hoje utilizados como referência do planejamento urbano modernista/funcionalista, foram Georges Eugene Haussmann, conhecido como Barão Haussmann e mais tarde Charles Édouard Jeanneret Gris, conhecido como Le Corbusier. Esse último foi um dos idealizadores dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), cujas discussões giram em torno da funcionalidade das cidades para atender as demandas do cidadão cujo cotidiano geralmente está atrelado a casa e ao trabalho.

Dentre todas as edições dos CIAM, tem particular destaque o realizado no ano de 1933, na cidade de Atenas, de onde surgiram as formulações para a chamada cidade funcional. Como contraponto, Maricato (2009, p. 128) afirma: “A partir daí, o movimento fez uma inflexão, ganhando peso e orientação mais formalista e mais engajada ao processo de acumulação capitalista.” A cidade passa a ser o lugar onde ocorre a concentração de bens de produção do capital e da mão-de-obra, onde ambos se reproduzem e se propagam.

O documento foi batizado de Carta de Atenas, tendo como redator o já mencionado arquiteto e urbanista Le Corbusier. Entre outros temas apresentados na Carta de Atenas, destaca-se:

A obrigatoriedade do planejamento regional e intra-urbano, a submissão do solo urbano aos interesses coletivos, a industrialização de componentes e a construção padronizada, a limitação do tamanho e da densidade das cidades e a edificação em meio ao verde contínuo.

O elemento funcionalidade que rege o planejamento urbano moderno, proposto no documento, vai nortear toda a arquitetura modernista, na tentativa de padronizar e internacionalizar modelos arquitetônicos para as cidades ao redor do mundo. Ao longo da publicação fica nítida a intenção de planejar as cidades de maneira padrão, ignorando a história e a cultura dos espaços, tanto os públicos quanto os privados. Para isso nos chama atenção Lefèbvre (2001, p.52) “A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições da história.” A funcionalidade tratada no referido documento é aquela que serve aos interesses do capital,

tais determinações eram baseadas no zoneamento de funções, baseando-se na uniformização dos espaços em todo o mundo e inclusive no Brasil. Em outra passagem da Carta:

Zoneamento é a operação feita sobre um plano de cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Ele tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, cada uma das quais reclama seu espaço particular: locais de habitação, centros industriais ou comerciais, salas ou terrenos destinados ao lazer. (...). (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 8)

Nota-se uma funcionalização dos espaços, num processo de completa desconsideração histórica, impondo uma padronização para as cidades. “O urbanismo modernista, está mergulhado inteiramente no imaginário capitalista.” (SOUZA, 2010, p.128). Esse ideário se sobrepõe, atingindo o espaço e o homogeneizando, entretanto as características dos lugares, sobretudo as culturais, são relegadas a um segundo plano.

O conceito de zoneamento rígido, onde cada espaço especializado corresponde a uma concentração funcional, é o principal instrumento de política urbana, transformando a cidade em setores justapostos: setor bancário, setor residencial, setor comercial, etc. (MONTE-MÓR, 2008, p. 38)

O zoneamento, advindo da Carta de Atenas foi uma prática bastante comum nos Estados Unidos, com interesses velados de segregar determinadas grupos sociais ou ainda controlar os usos do solo, objetivando evidentemente a valorização de determinados espaços em detrimento de outros.

Por algum tempo os resultados dos CIAM, inclusive a Carta de Atenas, foram utilizados como forma de produzir espaços nas cidades e supostamente conter a chamada crise urbana que se agravava na medida em que o crescimento demográfico e a segregação sócio-espacial aumentavam. Essas medidas não trouxeram solução, pelo contrário, transformaram a cidade em um lugar para poucos. No Brasil, e mais particularmente em Rio Grande, a incorporação desses preceitos também foi determinante para planejar a cidade, e suas consequências não foram muito diferentes das produzidas pelo zoneamento em outros países,

gerando até os dias atuais problemas como áreas desvalorizadas em relação a outras, especulação imobiliária e exclusão urbanística.

2.1 Planejamento Urbano no Brasil

O planejamento urbano brasileiro embora tendo importado dos países desenvolvidos, sobretudo dos europeus, algumas ideias, teve uma formação sócio-espacial bem diversa dos países do centro do sistema capitalista. Aqui, temos um modelo territorial, cujas bases estão diretamente atreladas à propriedade fundiária e conseqüentemente ao alto valor do solo.

Compreender o planejamento urbano no Brasil requer um retrospecto histórico e uma análise dos momentos econômicos e sociais pelos quais o país passou, no intuito de facilitar o entendimento da problemática urbana atual.

Propõe-se aqui um breve retrospecto a partir do ano de 1850, quando criou-se a Lei de Terras (Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850), cuja premissa foi a transformação definitiva da terra em mercadoria, uma vez que em seu primeiro artigo fica claro que a aquisição de terras só poderá se dar a partir de compra. Conforme reproduzido a seguir: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.” (BRASIL, Lei n.601 de 18 de setembro de 1850)

Em meados do século XIX, a propriedade privada da terra foi criada nos países da América Latina, por leis agrárias que separam juridicamente as terras públicas (pertencentes aos Estados) das terras particulares, estabelecendo a compra como meio fundamental para a aquisição e domínio. (SILVA; SECRETO, 1999, p.110)

Sabe-se que a ocupação de terras no Brasil foi uma prática bastante comum, iniciada com as capitanias hereditárias, passando pelas sesmarias e sendo continuamente praticada até o ano de 1850. Assim, para Ferreira (2005, p. 01):

A Lei das Terras, de setembro de 1850, transformou-a em mercadoria, nas mãos dos que já detinham “cartas de sesmarias” ou provas de ocupação “pacífica e sem contestação”, e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Ou seja, pode-se considerar que a Lei de Terras representava a implantação da propriedade privada do solo no Brasil. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela.

Essa lei foi um marco para a compreensão da formação das cidades brasileiras, assim como o processo de urbanização das mesmas, suas implicações somadas a promulgação alguns dias antes da Lei Eusébio de Queirós (Lei nº 581 de 04 de setembro de 1850), cuja supressão do tráfico de escravos mudou o foco da riqueza, que a partir de então, não seria medida pela quantidade de escravos, mas sim pela quantidade de terras que o indivíduo possuísse. Essas medidas impactaram profundamente a base fundiária brasileira. A terra, ou melhor, a sua quantidade passa a ser o centro da estrutura econômica do país. Segundo Ferreira (2005, p.04) “o processo acima descrito ocorre essencialmente no meio rural, é importante frisar que a Lei das Terras teve também forte influência nas dinâmicas de apropriação da terra urbana.” A Lei de Terras acabou por implementar no espaço uma situação de fragilidade da propriedade da terra no Brasil.

Nota-se que ambas as leis nada tem a ver diretamente com a produção do espaço urbano no país, mas seus desdobramentos vão empurrar para as cidades brasileiras um número significativo de pessoas, na medida em que a terra passa a ser um bem privado. Para Corrêa (2004, p.07.) “este complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, a organização espacial da cidade ou simplesmente o espaço urbano.” A substituição do campo pela cidade, uma vez que os processos de produção em sua maior parte já estavam se transferindo, contribuiu expressivamente para a consolidação, ainda que tardia da industrialização no Brasil. “A era industrial generaliza a troca e o comércio, fazendo desaparecer o valor dos costumes.” (SORBAZO, 2006, p.57)

Outro acontecimento, significativo foi a assinatura da Lei Áurea, no ano de 1888, que dava fim a escravidão, uma herança colonial que durou mais de três séculos no Brasil, sendo que um dos principais reflexos foi um crescente processo de adensamento populacional originado pelos escravos libertos, que procuraram as cidades para morar e buscar trabalho.

A tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888). (MARICATO, 2008, p.23)

Torna-se evidente que o espaço urbano brasileiro foi moldado a partir de um conjunto de fatores que começaram a atuar antes mesmo da formação de muitas cidades. A abolição e a conseqüente chegada de um expressivo número de imigrantes no país para ocupar postos de trabalho de forma assalariada transformam as cidades no centro do sistema de produção. “O trabalho assalariado -vale dizer, o desenvolvimento do capitalismo – a, industrialização e a urbanização não são apenas inseparáveis ou inter-relacionados: são um só processo (DEÁK, 2004, p.16)”. Nesse processo, o urbano no Brasil estava posto, um urbano que tomava formas edificadas e congregava, entretanto expressava a ideologia de uma sociedade periférica, cujas ambições urbanísticas restringiam-se apenas a projetos sanitários e paisagísticos, onde a função social da cidade estava muito longe de ser efetivada.

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno, “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação de epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para morros e franjas da cidade. (MARICATO, 2008, p. 17)

É possível verificar que no Brasil, as primeiras intervenções no espaço urbano foram evidentemente de caráter paisagístico, de embelezamento, cujas principais influências vinham de fora do país, e quando aqui eram aplicadas, encontravam uma formação sócio-espacial bastante diversificada. É sob essa perspectiva que o Brasil adentra a Modernidade, no que tange à questão do urbano, preocupado com as questões estéticas, com o zoneamento apenas para delimitar as áreas da cidade que deveriam receber os maiores investimentos por parte do governo, e com quais grupos sociais esses investimentos poderiam interessar.

Frente ao intenso e rápido crescimento não só da população, mas também das cidades que se formavam, sobretudo no litoral, legado dos tempos de colônia, o país necessitava de mudanças urbanas, nesse sentido o planejamento urbano, passa a fazer parte das iniciativas governamentais. O interesse pelo planejamento urbano no Brasil surgiu a partir do interesse

estatal em desenvolver algumas cidades em detrimento de outras, para acompanhar a dinâmica econômica que se sobrepunha sobre o território, de modo que “a expansão urbana no país se apóia em um processo de concentração de recursos humanos e materiais.” (DAVIDOVICH, 1978, p. 54)

De acordo com Maricato (2009, p.137) “a importação de idéias na evolução do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil é tradição”. Nesse sentido, o Brasil “herdou” dos países desenvolvidos, principalmente do continente europeu o modelo de planejamento urbano modernista/funcionalista, cujo Estado era a figura central na sua formulação e aplicação, sobretudo nas cidades formais, já escolhidas para a aplicação desses modelos. As demais cidades couberam a exclusão urbanística. Nas palavras de Maricato (2009, p.122):

O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar, porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias.

Um caso emblemático dos primórdios do planejamento urbano brasileiro aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, na época capital federal, sob a administração do então prefeito o engenheiro Francisco Pereira Passos, que tendo estudado em Paris, vivenciou o resultado das reformas urbanas promovidas por Haussmann. Em 1875, nasce o Plano de Embelezamento e Saneamento da Cidade, conhecido popularmente como Plano Pereira Passos, pautado basicamente em obras viárias, sanitárias e estéticas, com forte influência no plano de remodelação de Paris, proposto por Haussmann. De acordo com Souza (2004, p.37):

A Reforma Passos constituiu em diversas obras de alargamento de ruas, abertura de novas vias e embelezamento (construção de praças e jardins) na área central da cidade e suas cercanias. Seus objetivos básicos eram três: um econômico (...) outro ideológico e simbólico (...) e, por fim, um objetivo político.

Na Reforma Pereira Passos ocorrida no final do século XIX, foi possível notar a ação centralizadora do Estado, cujos objetivos foram para além da questão econômica, e com um forte apelo ideológico e político. Suas repercussões evidentemente positivas introduziram o Brasil no modelo capitalista internacional. O aparente sucesso do plano marcou a participação efetiva e duradoura do Estado-nação atuando na organização espacial da cidade através do planejamento urbano com a implantação de outros projetos, inclusive o de construção de novas cidades nos moldes do urbanismo moderno. Trata-se apenas de um exemplo entre outros tantos que poderíamos citar como o Plano Agache na década de 20. Como lembra Maricato (2009, p.126):

Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influencia Keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas. A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado (...) bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (...).

Foi a partir de meados do século XX juntamente a todas as transformações anteriormente mencionadas, que o fenômeno urbano se dispersa para boa parte do território brasileiro. “É o nascimento do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo.” (DEÁK, 2004, p. 12) Algumas cidades brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, foram o foco do governo federal na questão do planejamento urbano. Conforme Corrêa (2004, p.24):

Uma primeira observação refere-se ao fato de o Estado atuar diretamente como grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulação do uso do solo e o alvo dos chamados movimentos sociais urbanos.

É inegável a posição do Estado como o grande planejador e produtor do espaço urbano, uma vez que a sua atuação perpassa pelo campo legal quando elabora leis cujos objetivos vão desde regulamentar o uso do solo, promover o zoneamento, determinar a

realização dos planos diretores municipais, entre outras prerrogativas que se dão na escala federal, estadual e municipal, cada uma delas atuando coletivamente em princípio, quando se sobrepõem de forma a regulamentar e produzir um espaço urbano socialmente justo. Além de produtor, o Estado é um grande consumidor do espaço, uma vez que privilegia determinadas áreas em detrimento de outras quando elege localizações específicas para a instalação de empreendimentos de vulto nacional, por exemplo, se transformando inerentemente num promotor imobiliário. Entretanto, sua atuação é contraditória, o Estado (país, estado e município) como planejador, tem o poder de transformar “a cidade em uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda”. (VAINER, 2001, p. 78)

A questão econômica nas cidades mobiliza o capital privado na obtenção e maximização dos lucros, transformando a cidade em uma empresa, onde se privilegia algumas áreas para a manutenção dos interesses privados dos especuladores imobiliários que transformam a cidade em um produto. Segundo Vainer (2001, p.85) “Não é a primeira vez que para efeito de planejamento, a cidade toma como protótipo a empresa privada”. Pensa-se qual a eficácia da cidade empresa, como ela exerce sua função social e se obedece a lógica da produção capitalista ao mesmo tempo.

Já para Corrêa (2004, p. 26):

A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações.

Certamente toda essa atuação do Estado se destina em tese a perpetuação de uma forma urbana que garanta a ampliação do modelo capitalista de produção e reprodução do espaço, permitindo que o aparelho de Estado se mantenha na articulação do planejamento urbano.

Para a compreensão do planejamento urbano no Brasil, além de todas as questões anteriormente mencionadas, é necessário resgatar algumas questões que ficaram incompreendidas na história urbana nacional. As primeiras questões podem ser apresentadas da seguinte forma: Para quem são planejadas as cidades brasileiras? O Brasil tem uma

organização em relação a sua forma espacial? Por que no país, planejamento e gestão não caminham juntos?

“Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades.” (MARICATO, 2009, p.150)

As relações baseadas nos interesses de pequenos grupos talvez sejam questões chave do planejamento urbano brasileiro. Eles, junto com o Estado delinearão alguns caminhos que até hoje são seguidos, embora sabidamente levem a segregação e a exclusão urbanas.

E em Rio Grande, quem planeja, quem gere o espaço urbano? Existem grupos privilegiados em relação a coletividade? A ação do Estado está voltada para a dissolução das desigualdades urbanas, ou acabou acentuando-as ainda mais no município?

2.2 A Institucionalização do Planejamento Urbano no Brasil

Após seu apogeu Modernista, o planejamento urbano no Brasil passou a enfrentar contratempos porque sua escala de atuação já não era suficiente para sanar os problemas decorrentes do aumento populacional e da diversificação das atividades urbanas, que por razões lógicas demandavam aumento de serviços de transporte e necessidade cada vez maior de moradias. Além disso, era preciso incluir toda a área da cidade, e não apenas as áreas centrais.

Tendo em vista o processo de concentração populacional nos centros urbanos, uma das primeiras intervenções estatais de grande amplitude no que tange ao planejamento urbano brasileiro, foi a questão da habitação. Em 1946, sob a presidência de Eurico Gaspar Dutra, se estabelece o Decreto-Lei número 9.218, que criou a Fundação da Casa Popular, tornando possível para alguns a compra ou a construção de habitações nas zonas urbanas e rurais. Nos anos seguintes o país passa por profundas transformações econômicas que trazem uma nova dinâmica a questão do planejamento urbano.

No Brasil, anteriormente a 1960, as experiências de controle de desenvolvimento têm caráter mais ou menos isolado. Há estudos especificamente voltados para a ordenação urbana de núcleos específicos, com preocupação nitidamente territorial e setorial. As primeiras experiências de planejamento com preocupação mais integral foram realizadas entre 1950 e 1960, tentando relacionar os diferentes setores e obter uma compreensão global do desenvolvimento urbano, para a partir daí propor uma estratégia de solução. (ZAHN, apud VIZIOLI, 1998, p. 16)

É possível observar um enfoque mais abrangente do planejamento urbano, que vai além dos aspectos físicos e paisagísticos e que procura incorporar a apreciação de outros profissionais, não somente os arquitetos e engenheiros. Essa tal integração passa a caracterizar o planejamento urbano vigente nesse período.

Em 1961, por força do Decreto número 50.334 de 11 de março de 1961, foi criado o Serviço Nacional dos Municípios (SENAM), cujas incumbências transitam entre prestar as autoridades municipais assistência e informações de caráter técnico, administrativo, econômico, financeiro e jurídico pertinente aos municípios, e auxiliar na resolução de problemas municipais, entre outras funções. O SENAM também promoveu uma aproximação entre o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) no sentido de fomentar a participação dos prefeitos para a troca de experiências administrativas e ajuda mútua para a resolução dos problemas urbanos municipais. A criação desses organismos visava uma maior integração e atuação do Estado frente aos problemas urbanos, entretanto, em 1964, com o Golpe de Estado e a instauração do Regime Militar, o planejamento urbano adquire uma dimensão voltada para o controle das atividades de planejamento.

Dentro desse regime, o planejamento urbano ganha dimensão e é institucionalizado pelo Estado, sendo apresentado como uma técnica administrativa apolítica, regida a partir da esfera federal para as esferas municipais. “Foi durante o regime militar que a atividade de planejamento mais se desenvolveu no Brasil.” (MARICATO, 2009, p.138). Nesse contexto são criados diversos órgãos, entre eles o Banco Nacional da Habitação - BNH, o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), uma entidade autárquica do Estado, responsável num primeiro momento pela promoção e elaboração de estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação até a assistência na elaboração

dos planos diretores. Em um segundo momento suas atribuições são modificadas pelo Decreto Lei número 59.917/66, onde o organismo passa então a atuar no campo do planejamento local integrado, inclusive estabelecendo normas para a elaboração dos planos diretores municipais durante o Regime Militar.

Para Maricato (2009, p. 139):

Uma quantidade inédita de Planos Diretores foi elaborada no período. Escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram. Alibi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado”.

Nesse período foi visível a tentativa do governo de criar planos que pudessem ser aplicados em todos os municípios do país, nesse sentido, pode-se dizer, por exemplo, que o “Serfhau pretendeu (sem conseguir) estimular o planejamento urbano no Brasil, pois quis estimular planos individuais de cada cidade.” (VILLAÇA, 2004, p.172). Essa busca pela institucionalização do planejamento urbano no Brasil como uma política do Estado e que ao mesmo tempo também fosse uma ferramenta eficaz acabou por incentivar uma política de planejamento centralizadora, pois, muito embora o discurso do planejamento urbano estivesse calcado na ação dos municípios, esses deveriam corresponder aos objetivos nacionais.

Foram essas premissas que nortearam o planejamento urbano no país durante o Regime Militar, houve avanços evidentemente, mas uma de suas mais importantes contribuições foram as prolíficas ideias sobre planejamento urbano que durante esse período ficaram incubadas à espera do momento em que pudessem ser expostas. Por se tratar de um período de privações de direitos, vários movimentos sociais buscavam incorporar a sua bandeira de luta, reivindicações de cunho democrático, e é sob essa lógica que novas ideias sobre a cidade, o espaço urbano e o planejamento urbano renascem, agora centradas na democracia.

O primeiro indício de planejamento ainda que incipiente, data de 1767, em forma de planta, revelando antes de tudo a visão estratégica militar fundamental para a época. “O assentamento urbano assume uma forma linear acompanhando a margem norte da península e o Forte ocupa posição visualmente privilegiada em relação à desembocadura da Lagoa dos Patos.” (SALVATORI, 1989, p. 30) É visível que o meio natural hostil impediu, num primeiro momento, a ocupação indiscriminada do espaço. Era necessário, planejar até mesmo para compreender porque determinadas áreas não deviam ser habitadas.

Entre os anos de 1763 e 1776, Rio Grande já havia sido elevado à condição de Vila, quando foi ocupada pelos espanhóis. Esse episódio modificou o assentamento urbano inicial e contribuiu para que a população açoriana procurasse outras áreas. A esse acontecimento é atribuída à formação de outras cidades gaúchas.

Durante o longo período de ocupação, as areias e os prolongados invernos do Rio Grande haviam arruinado as precárias habitações deixadas pelos retirantes em 1763; elas estavam, agora, “inclinadas à retaguarda” ou “caídas à vanguarda”, tão mal empalhadas, tão mal escoradas, tão velhas, tão caducas, que à força de muletas se conservam em pé”; constituíam apenas exceção a Matriz de São Pedro, a casa do governador e o hospital, que por suas funções essenciais à vida da comunidade, receberam dos espanhóis cuidados especiais de conservação. (QUEIROZ, 1987 p. 127).

Esse era o retrato da Vila de Rio Grande de São Pedro, após a retirada dos espanhóis, o traçado da vila permaneceu praticamente inalterado, as mudanças se deram principalmente na estrutura das construções como mencionado anteriormente. “A Vila do Rio Grande ao ser reconquistada, em 02.04.1776, contava com uma população livre de 686 habitantes, estabelecidos nos núcleos de Torotama, Paulista, Mangueira e Carreiros.” (QUEIROZ, 1987, p.128).

A figura abaixo mostra a organização espacial da Vila de Rio Grande do São Pedro, mantida ao longo da dominação espanhola.

Figura 2

Assentamento Urbano da Vila de Rio Grande do São Pedro Durante Dominação Espanhola



Fonte: Queiroz, 1987. (Extraído de cópia da Biblioteca Riograndense)

Nota-se uma linearidade das construções motivada, sobretudo, pelo impedimento natural, que ao sul era imposto pelas dunas e a leste pela presença de terrenos alagadiços.

Após a retirada das tropas espanholas, houve um movimento de retorno dos habitantes. “A partir de junho de 1776 começaram a retornar os casais que se retiraram em 1763, reclamando as antigas posses.” (QUEIROZ, 1987, p.130). Esse movimento de retorno, somado as famílias que permaneceram e aos escravos, fez da Freguesia do Rio Grande a mais povoada do Continente de São Pedro.

Com a ampliação do território da Freguesia do Rio Grande pelo Tratado de Santo Ildenfonso, a Vila do Rio Grande passa a contar com três distritos (Vila do Rio Grande de São Pedro, Povo Novo e Cerro Pelado). Com exceção do distrito do Povo Novo, que não teve nenhum tipo de planejamento, os demais distritos eram organizados espacialmente de acordo com o regime das sesmarias, prática comum naquela época.

Frente ao crescimento econômico da Freguesia e um aumento demográfico, houve a divisão territorial da Capitania em quatro municípios, principalmente porque a administração estava toda centralizada em Porto Alegre, onde estava localizada a única Câmara Legislativa

do Rio Grande do Sul. “Nessa nova fase da história gaúcha, a função militar da Vila do Rio Grande cede lugar à função comercial, que deverá caracterizá-la ao final do período colonial e ainda do império.” (QUEIROZ, 1987, p.26). Com a descentralização, o município do Rio Grande manteve como sede a Vila de São Pedro e instalou a sua própria Câmara Legislativa em 1811.

Nesse mesmo ano foi criado o primeiro Código de Posturas do município, cujo objetivo originalmente estava relacionado à utilização de edificações, uma vez que não existiam ainda leis ou normas específicas para o zoneamento, ou parcelamento do solo por exemplo. Nos anos seguintes são criados mais instrumentos, entretanto, desempenhavam as mesmas funções.

Após a retomada do território pelo governo português, e com a perda da Colônia de Sacramento para os espanhóis, as atividades portuárias ganham foco a partir do início das charqueadas no Rio Grande do Sul.

O avanço proporcionado pelas charqueadas na metade sul do Rio Grande do Sul estimulou a economia regional e urbana, pois, se em Pelotas localizava-se a feitura do charque, era por Rio Grande que este seria comercializado para o centro/norte do país e para a América Central (para a alimentação dos escravos). (MARTINS, 2006, p.66)

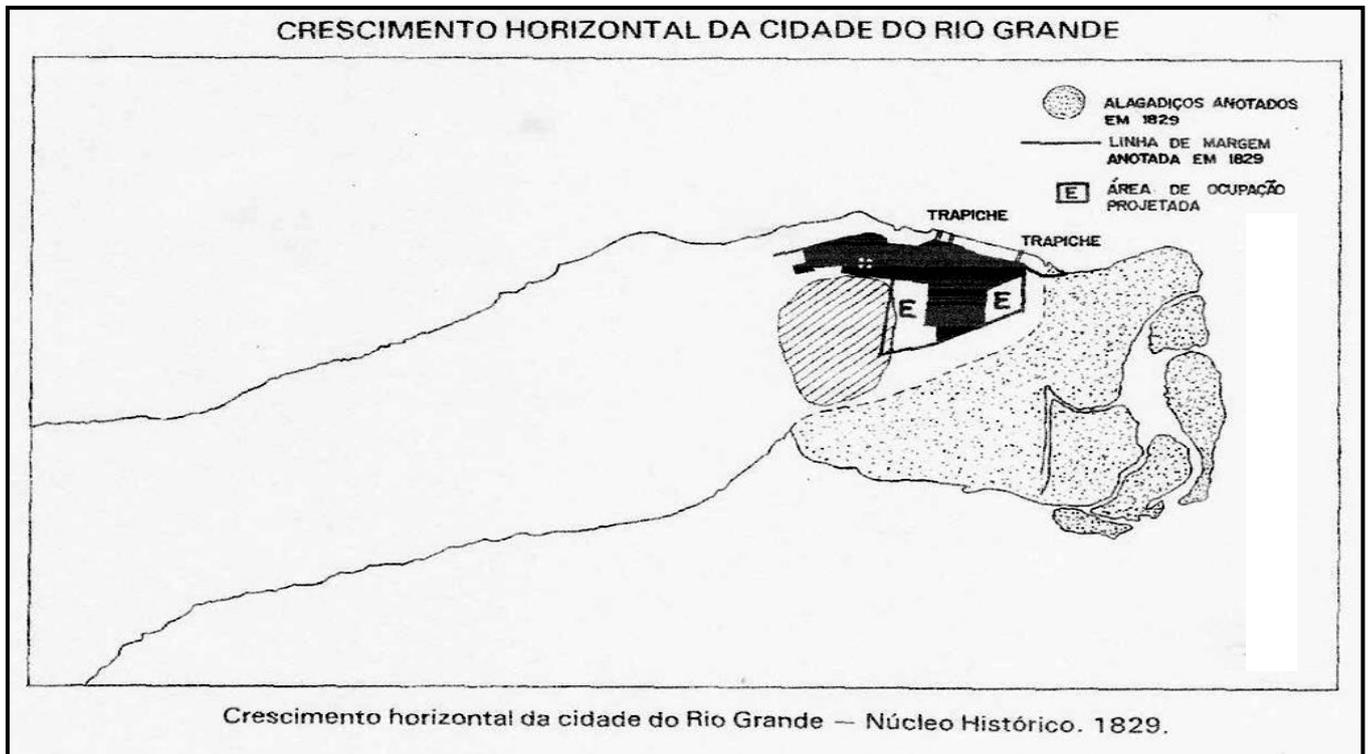
A necessidade de exportar a produção das charqueadas transformou o Porto do Rio Grande, no extremo sul do Estado em peça fundamental para a economia gaúcha, sobretudo, a do extremo sul do estado, graças a ele, a Vila do Rio Grande ascendeu a um importante ponto de comércio, desencadeando um crescimento urbano considerável. Conforme Salvatori (1989, p. 30):

Em 1829, foi elaborada a primeira planta que mostra o sítio urbano com maiores detalhes. Através dela é possível saber que o crescimento da cidade ao sul era prejudicado pelas altas dunas existentes, e, ao leste, pelos baixios inundáveis. Esta planta mostra, ainda, o limite urbano projetado, com suas ruas e quadras, e as edificações existentes que ocupavam cerca de 50% do limite total projetado, o que pode ser considerado o primeiro plano de diretrizes urbanas.

As transformações ocorridas na cidade do Rio Grande fomentadas pelo capital investido pelos charqueadores, deram um impulso bastante significativo principalmente no que tange ao espaço urbano, que se modificava à medida que chegavam trabalhadores para as fábricas e comerciantes para as novas casas comerciais que se estabeleciam na cidade, além disso, uma cidade portuária atraía sobremaneira uma gama de atividades diversificadas. “Deste modo Rio Grande acabou incorporando um cosmopolitismo característico de cidades portuárias, mas improvável, tratando-se de uma cidade no extremo sul do Brasil e os interesses mercantilistas que moviam a colonização portuguesa no país.” (MARTINS, 2006, p. 73).

O mapa a seguir mostra a evolução da área urbana do Rio Grande, nele é possível perceber que as áreas próximas aos terrenos alagadiços eram de difícil ocupação, e que as áreas de ocupação são projetadas para o centro da restinga.

Figura 3



Fonte: Salvatori, 1989.

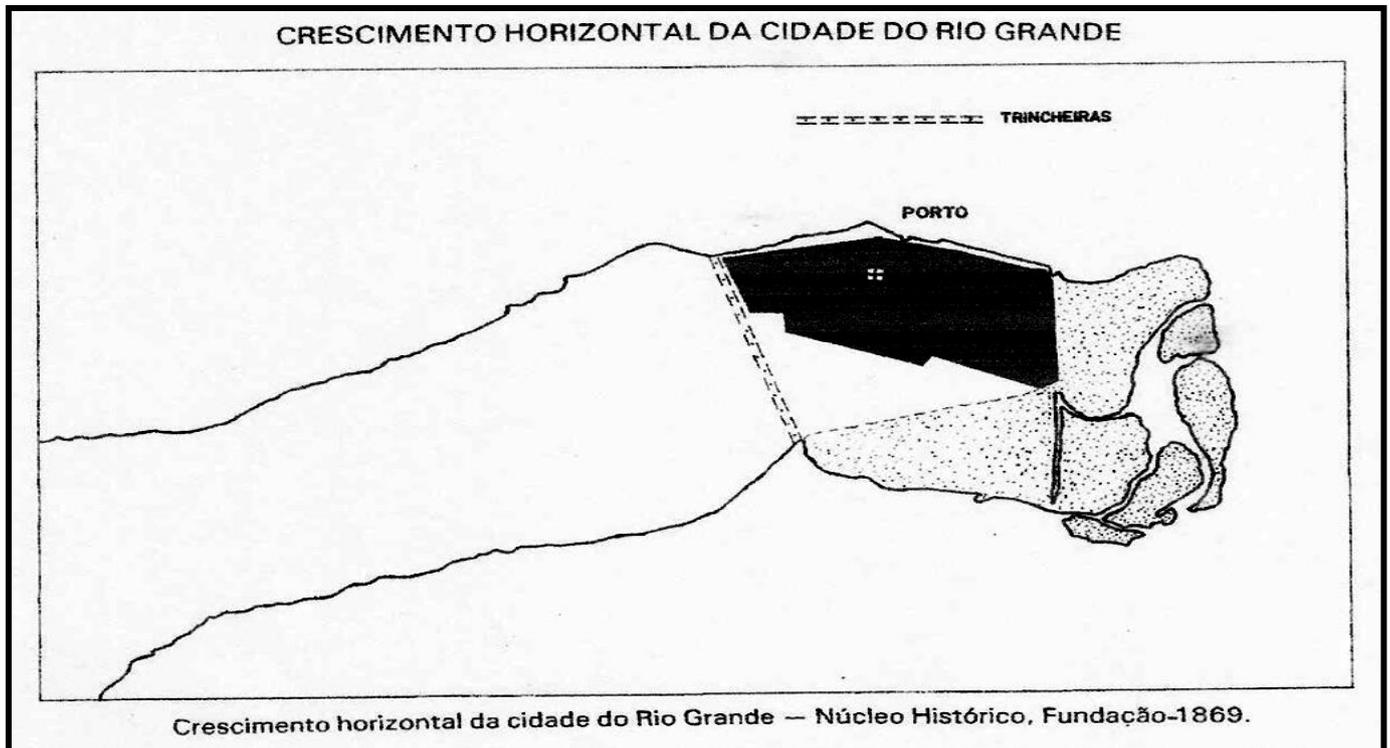
Evidentemente o crescimento horizontal do espaço urbano, nos primórdios estava ligado prioritariamente às atividades portuárias, e conseqüentemente ao desenvolvimento do comércio nos arredores do próprio porto.

Mas a Vila do Rio Grande, através do seu porto, teve garantido um considerável nível de desenvolvimento, que se reflete, sobretudo, no crescimento de sua área urbana, desenvolvimento que ganha vulto assombroso se consideradas as críticas condições que marcaram sua existência ao longo de setenta anos decorridos desde a sua fundação e, sobretudo, se levada em conta que as suas condições físicas adversas prevalecem, ainda, nesta fase de prosperidade. (QUEIROZ, 1987, p. 156)

Nota-se que essa expansão era condicionada a algumas barreiras naturais que impediram o avanço da mancha urbana num primeiro momento, mas que posteriormente foram transpostas. Num intervalo de 40 anos ocorre um crescimento considerável da área urbana, provavelmente refletindo a intensificação das atividades ligadas ao porto.

Frente a esse crescimento urbano, foi necessário planejar as possíveis áreas de expansão urbana, além de criar mecanismos legais que pudessem organizar o espaço e prepará-lo para os investimentos que a cidade recebia na época. A figura a seguir já mostra em destaque na cor preta, um adensamento urbano ligado, principalmente, as atividades portuárias. Ao se comparar com a figura 3 observa-se que o crescimento urbano foi dificultado pela presença dos terrenos alagadiços.

Figura 4



Fonte: Salvatori, 1989.

Nosso propósito com as figuras apresentadas é ratificar que num período temporal de 40 anos houve um crescimento urbano significativo, nas atividades ligadas ao comércio, essas por sua vez relacionadas ao Porto, e ainda propulsoras da industrialização que viria a se efetivar na cidade pouco depois.

Ainda é importante destacar a função da trincheira, que representava a grosso modo o “fim” da cidade, ou seja as áreas desabitadas que não faziam parte das áreas que já haviam recebido algum tipo de planejamento urbano.

Nos anos que se seguem, são consideráveis as alterações promovidas no espaço urbano, sobretudo, financiadas pelo capital comercial que já era significativo na cidade.

Segundo Martins (2006, p.95):

No período comercial em Rio Grande formou-se uma elite econômica e social, que se consolidaria com a industrialização. Essa elite foi capaz de construir clubes, teatros, prédios suntuosos, assim como abrigar eventos culturais importantes de expressão nacional.

Sabe-se que o poderio econômico dessa elite que elegeu Rio Grande para investir seu capital, foi peça fundamental para a consolidação econômica do município, repercutindo na produção do espaço urbano, sobretudo, quando os investimentos se davam na infra-estrutura urbana da cidade. Em razão disso, as primeiras ruas recebem calçamento, o que colaborou de alguma forma, para que a cidade abrigasse já no início do século XX um importante e pioneiro complexo industrial no extremo sul do Brasil, e em consequência da instalação dessa indústria, a cidade se expandiu para além das trincheiras.

Como forçantes desse processo na primeira fase industrial do município, a expansão urbana demandou além da construção de moradias para abrigar os operários das fábricas, a criação de serviços, inclusive serviços viários, para conectar a cidade em expansão. Todas essas transformações na área urbana exigiram por parte da municipalidade da época, uma série de adequações urbanas e jurídicas. No ano de 1903, em resposta é promulgado um novo Código de Posturas, definindo os limites urbanos do município do Rio Grande. Esse código não foi abrangente o suficiente, pois a economia do município estava em ascensão e era cada vez maior o número de instalações industriais que procuravam as benesses oferecidas, sobretudo, após a construção do Porto Novo e as melhorias na Barra. Conforme Salvatori (1989, p. 33) “O registro de 1922 mostra uma intensificação de ocupação junto ao Porto Novo e o preenchimento de alguns vazios junto às indústrias instaladas”.

No ano de 1936, a Lei Orgânica Municipal cria o conselho técnico para opinar sobre a estética e salubridade das construções, provavelmente seguindo as indicações da Carta de Atenas e do urbanismo moderno. Assim, novas regulamentações urbanas vão surgindo paulatinamente em Rio Grande.

O uso do solo urbano era desordenado com ações e intervenções pontuais, causas estas que contribuíam para o atual traçado e configuração espacial da cidade. Os instrumentos de controle e dispositivos para o uso do solo eram ainda muito incipientes, começando a aparecer alguns na Lei Orgânica, em 1892, no Código de Posturas, em 1903 e através de Decretos, Leis e Atos Isolados, até 1949. A partir daí, foram estabelecidas algumas normas através do Código de Construções, mas continuando as propostas isoladas. (BORGHETTI, apud MARTINS, 1995, p.186)

O zoneamento só vai aparecer enquanto instrumento de planejamento urbano em Rio Grande no ano de 1941, pelo Decreto nº 72, relacionado à delimitação de zonas residenciais.

“O zoneamento é considerado, normalmente, como o instrumento de planejamento urbano por excelência.” (SOUZA, 2010, p. 250). É interessante destacar que nesse mesmo ano acontecia na cidade do Rio de Janeiro o I Congresso Brasileiro de Urbanismo. Segundo Villaça (2004, p. 205) “nem o conceito nem a expressão *planejamento urbano integrado* haviam surgido, mas seus conteúdos já estavam praticamente prontos, à espera de sistematização e de rótulo.”

É importante deixar claro que a cidade do Rio Grande, mesmo estando muito longe da vanguarda em termos de planejamento urbano, já buscava adequação às propostas da época, sobretudo indo além dos temas pertinentes ao embelezamento urbano, o que era uma prática comum até então. Nesse sentido encontramos como exemplo o uso do instrumento urbanístico baseado no zoneamento, que se deu na zona sudeste da cidade, sendo chamado de Plano de Urbanização do Sudeste da Cidade, que foi possivelmente idealizado com forte influência do urbanismo modernista. A figura 5 nos apresenta uma tentativa de zoneamento da cidade no ano de 1944.

Neste mapa é possível identificar o zoneamento de áreas com usos comuns, como é o caso das áreas industriais da cidade, cuja localização está atrelada evidentemente à proximidade com o Porto. Também podem ser observados loteamentos residenciais, mais distantes da zona central.

A partir da análise do mapa os diferentes usos do espaço urbano podem ser observados já no ano de 1944, evidentemente, eles estavam atrelados à presença de uma certa diversificação das atividades econômicas, como por exemplo as áreas com presença de indústrias. Percebe-se também uma ampliação das áreas de ocupação residencial para além da área central da cidade.

Eis algumas informações para as quais Marcelo Lopes de Souza nos chama a atenção:

A idéia de que os diferentes usos da terra, sobretudo as diversas funções básicas do viver urbano – produzir, circular, morar e recrear-se -, deveria ser objeto de uma separação rígida, encontra o seu ponto culminante com a quarta edição dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, de 1933, do qual derivou a Carta de Atenas. (2010, p. 253)

É passível de observação que os instrumentos de planejamento urbano criados na época eram parcelares, isto é, atuavam em zonas específicas da cidade mas não interagiam no todo. Em 1961, outro importante passo é dado no que concerne ao planejamento urbano, quando pela Lei nº 1.385, cria-se o Conselho Municipal de Planejamento e Urbanismo. Para Martins (1995, p.187) “A nova concepção de urbanismo e cidade planejada que se alastram pelos países desenvolvidos na metade desse século chegam ao nosso país onde irá buscar-se o planejamento integrado da cidade”.

Foi justamente nas décadas de 60 e 70, quando entravam em voga no país a era dos superplanos e do planejamento integrado, que foram deixados para traz os planos de embelezamento e sanitários propriamente ditos. Eles já vinham perdendo seu status há bastante tempo que não quer dizer que ainda não fossem utilizados, mas nesse momento partiu-se para uma atuação mais estrutural. Conforme Villaça (2004, p. 212) “os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana; eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região”.

No ano de 1971, dez anos após a criação do Conselho Municipal de Planejamento e Urbanismo, aprova-se a Lei Nº 2.560, que determina a criação do primeiro Plano de Diretrizes Urbanas, delegando à Secretaria de Coordenação e Planejamento a elaboração do plano e a obrigatoriedade de sua posterior aprovação pelos poderes Legislativo e Executivo do município.

Para a realização do Primeiro Plano de Diretrizes Urbanas do Município do Rio Grande foram feitas considerações preliminares, como forma de situá-lo no contexto da região através de fluxos migratórios entre Rio Grande e os outros municípios, comparando o aspecto físico da cidade, no que poderia, entre outras questões, inibir o desenvolvimento de determinadas áreas. (MARTINS, 1995, p. 187)

No caso do Rio Grande, a referida lei propôs fundamentalmente uma redefinição da área urbana do município, ampliando essa área e conseqüentemente incorporando novos loteamentos. Além disso, o plano apresenta uma visão de conjunto da cidade com a região na qual se insere. Uma demonstração aparece na seguinte passagem: “A função básica de uma cidade é ser uma localidade central que abastece de bens e serviços uma área circundante. Rio Grande, juntamente com Pelotas abastecem os municípios do extremo meridional do Estado”. (MARTINS, 1995, p.188). Rio Grande torna-se importante, sobretudo, pela presença do Porto do Rio Grande, como o único porto marítimo do Estado do Rio Grande do Sul. Tendo em vista a impossibilidade de analisar na íntegra, o referido Plano de Diretrizes Urbanas do Município do Rio Grande, uma vez que não foi possível encontrar o documento original, limitamo-nos a refletir a partir de fragmentos expressos em outro trabalho.

A década de 70 foi bastante significativa para a cidade do Rio Grande, em função das obras para a implantação do Superporto e da construção do Distrito Industrial, esses empreendimentos prometiam dinamizar o setor econômico do município de Rio Grande, que se encontrava estagnado desde as décadas de 50 e 60. Para Martins (2006, p. 179):

As décadas de 1950 e 1960 são emblemáticas do ponto de vista econômico e concomitantemente espacial para a cidade do Rio Grande, pois ocorre a decadência fabril e ao mesmo tempo forte expansão urbana através de vários loteamentos e a criação de entidades de ensino superior.

Essa dinamização econômica e espacial esperada não ocorreu, no setor econômico produtivo. Contudo, os índices populacionais não apresentaram declínio. A estagnação econômica apresentada pelo município não se refletiu nos índices de crescimento populacional, esses, mesmo não sendo expressivos, apresentaram crescimento, com a taxa população urbana, acompanhando a tendência de crescimento do Rio Grande do Sul e do Brasil.

Nesse mesmo período, houve uma expansão urbana significativa nas áreas periféricas sem planejamento algum, os loteamentos eram ocupados aleatoriamente, não obedecendo a padrões. Segundo Domingues (1995, p. 30) “A construção do complexo portuário-industrial criou dez mil postos de trabalho na construção civil, atraindo grandes contingentes populacionais para a cidade”. Provavelmente esses trabalhadores não encontraram áreas da cidade planejada disponíveis e a baixos custos para recebê-los, principalmente dispendo de moradias adequadas e outras estruturas básicas, como escolas e postos de saúde.

As grandes obras urbanas saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção). Assim, por exemplo, as obras de infraestrutura são priorizadas enquanto as de habitação são relegadas ao esquecimento. (VILLAÇA, 2004, p.199)

Quando as obras do Distrito Industrial e Superporto começaram nos anos 70, não foram verificadas propostas de planejamento urbano para área da cidade, além da construção dos famosos Conjuntos Habitacionais, comumente chamados de COHABS, que correspondiam mais a uma política habitacional promovida pela ação do Estado, tentando solucionar o grande déficit habitacional que ocorria no país, frente à crescente urbanização.

No entanto, se os anos 70 seriam de alento ante a crise fabril e econômica citadina dos decênios anteriores, nos anos 80 não se consolidaria todo o desenvolvimento fabril que se anunciara, deixando a cidade com uma infraestrutura para o recebimento de novas fábricas muito maior do que aquilo que se concretizou até os dias de hoje. Apesar disso, a população atraída inicialmente pela farta demanda de mão-de-obra nos anos 70 acabou permanecendo na cidade e engrossando a periferia urbana na disputa por novos imóveis, principalmente nos loteamentos com construções destinadas à faixa de baixa renda, tipo Cohab, o que era comum na época. (MARTINS, 2006, p. 193)

Foi justamente entre as décadas de 70 e 80 que o planejamento urbano no Brasil apresentou mudanças, como foi mencionado em capítulo anterior, e a cidade do Rio Grande acompanhou essas tendências, ao projetar o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município, aprovado em 03 de novembro de 1986, sob a Lei Orgânica Municipal Nº 4.116, tendo um campo de intervenção bastante amplo, na medida em que relacionava aspectos físicos, sociais, econômicos, institucionais e territoriais, daí deriva sua denominação de Plano de Desenvolvimento Integrado.

A título de ilustração destacaremos os primeiros artigos com a intenção de demonstrar sua complexidade e quão amplas são as áreas de atuação.

TÍTULO I

CONCEITUAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

ARTIGO 1º - O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município do Rio Grande é o instrumento técnico administrativo destinado a ordenar, promover e controlar de modo integrado o desenvolvimento urbanístico do município com a finalidade de obter melhoria da qualidade de vida da população e o incremento do bem estar da comunidade.

ARTIGO 2º - São objetivos gerais do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município do Rio Grande:

- 1. Ordenação do crescimento urbano do Município em seus aspectos físico-econômico, social, cultural e administrativo;*
- 2. Pleno aproveitamento dos recursos administrativos, financeiros, naturais, culturais e comunitários do Município;*
- 3. Atendimento das necessidades e carências básicas da população quanto às funções de habitação, trabalho, lazer e cultura, circulação, saúde, abastecimento e convívio com a natureza;*
- 4. Conservação do patrimônio ambiental do Município através da proteção ecológica, paisagística e cultural;*
- 5. Integração da ação governamental municipal com os órgãos federais, estaduais e com a iniciativa particular;*
- 6. Participação comunitária no processo de planejamento;*
- 7. Ordenação do uso e ocupação do solo, em consonância com a função sócio-econômica da propriedade urbana.*

ARTIGO 3º - Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes para a execução dos objetivos previstos no artigo anterior:

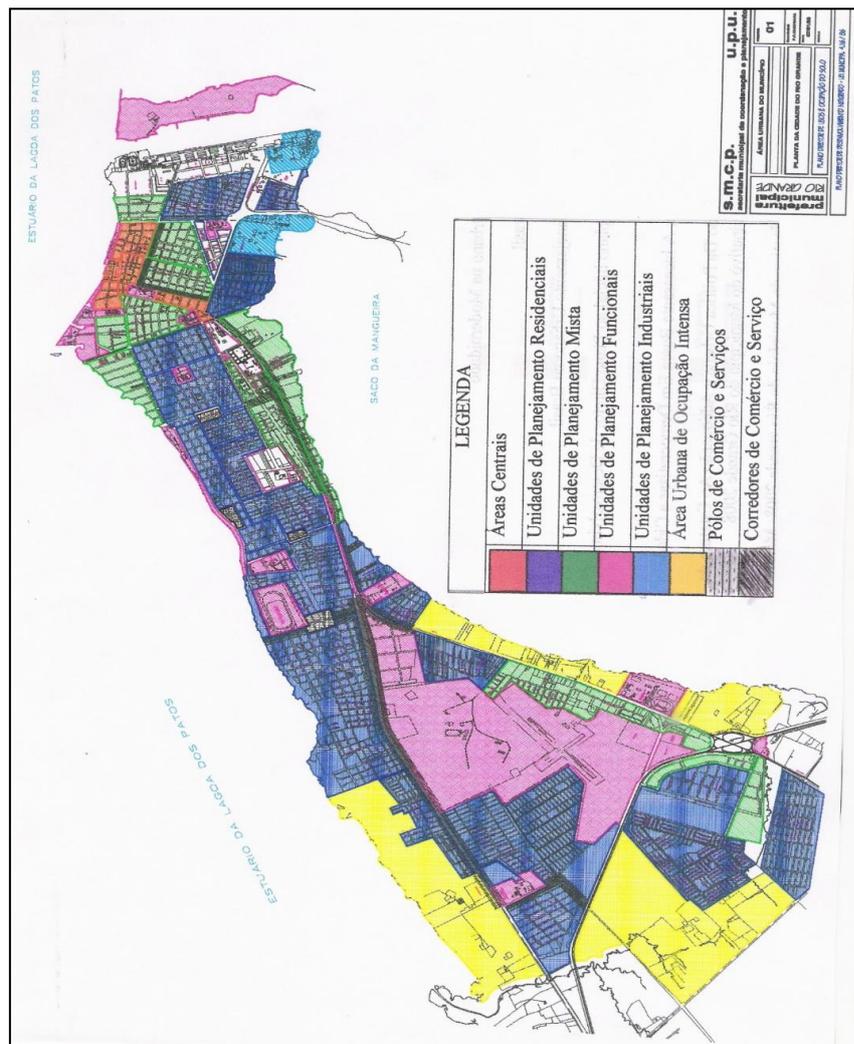
- 1. Fortalecer a economia do Município, atraindo para a sua área, investimentos públicos e privados, e implementando condições técnico-administrativas que lhe possibilitem fazer frente a um maior desenvolvimento local;*
- 2. Incentivar o desenvolvimento do centro urbano, criando uma área de alta densidade, destinada a serviços, comércio e administração;*
- 3. Incentivar nos bairros a criação de áreas de densidade média para o desenvolvimento de atividades comerciais e de serviços;*
- 4. Reservar as áreas necessárias para a implantação ou ampliação de fontes de emprego industrial, compatibilizando-os com o uso do solo, a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico do Município;*
- 5. Criar condições para a localização de população de baixa renda na zona urbana do Município, favorecendo a criação de loteamentos populares e de conjuntos habitacionais de interesse social;*
- 6. Estabelecer os limites máximos de urbanização, considerando as tendências, as fontes de emprego, o sistema viário e as barreiras naturais que condicionam a ocupação da área urbana;*
- 7. Ordenar a ocupação na zona de população rarefeita evitando a ocorrência de loteamentos descontínuos e a construção indiscriminada em locais de ocupação esparsa e afastados do centro urbano, mantendo como rurais as áreas de elevado potencial agrícola;*
- 8. Utilizar os controles de uso do solo de modo a preservar, recuperar e aproveitar racionalmente o patrimônio natural, paisagístico, histórico e cultural do Município;*
- 9. Atingir uma densidade mínima que aumente o rendimento dos investimentos públicos e privados, através de incentivos à densificação das áreas centrais e de maior tributação sobre os terrenos baldios;*
- 10. Prover a zona urbana de espaços adequados à implantação de equipamentos de usos comunitário;*
- 11. Facilitar o acesso da comunidade, através de espaços públicos, à orla marítima e lacustre do Município;*
- 12. Orientar os planos de infra-estrutura e serviços públicos do Município e de outras esferas do governo, compatibilizando-os com o uso do solo proposto;*
- 13. Manter a articulação permanente com os órgãos de planejamento dos demais municípios, de modo a permitir uma ação de planejamento integrada.*

Sabe-se que o PDDI, é uma ferramenta cuja finalidade é ordenar o espaço urbano, obedecendo à critérios rígidos e objetivos bastante complexos, muitos deles criados a partir de um modelo, sem considerar a realidade vivida na cidade. A participação comunitária é mencionada uma única vez, sua aprovação e execução são mediadas por um conselho consultivo especialmente criado para assessorar o chefe do poder executivo na sua aprovação.

O mapa a seguir mostra o resultado do zoneamento apresentado pela prefeitura para a área urbana do município. Percebe-se que toda a área central recebeu uma função, seja para criação de futuros empreendimentos residenciais, seja para a instalação de indústrias. Ainda podemos destacar a ausência de áreas para projetos de preservação ambiental ou de lazer.

Figura 6

Área Urbana do Município do Rio Grande Segundo o PDDI de 1986.



Fonte: <http://www.riogrande.rs.gov.br> Acesso em: 11 de out. 2011 (Adaptado pela autora).

O PDDI, enquanto instrumento de planejamento urbano na cidade do Rio Grande, seguiu uma regra comum no país, a de ser elaborado por empresas de consultoria, alheias à realidade urbana local, razão para a qual surgem duras críticas aos fracassados planos. “Pelo menos durante cinquenta anos – entre 1940 e 1990 – o planejamento urbano brasileiro encarnado na idéia de plano diretor não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs.” (VILLAÇA, 2004, p.224) Em Rio Grande não foi diferente, ao analisar o PDDI de 1986, Martins (1995, p. 189) relata:

O atual plano diretor da Cidade do Rio Grande é menos objetivo do que o anteriormente analisado em função de que muito dos dados coletados pela empresa que iria elaborá-lo, a SURBAM, não foram utilizados plenamente, assim como não houve atualização dos mesmos fazendo com que o atual Plano Diretor não refletisse as reais necessidades da cidade.

É importante atentar para a atuação da Superintendência do Desenvolvimento Urbano e Administração Municipal (SURBAM), órgão vinculado a Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, que começou a elaborar Planos Diretores no final da década de 70 mantendo essa atividade até 1995. Foi justamente com essa finalidade que a Prefeitura Municipal do Rio Grande contratou os serviços da SURBAM, para que construísse o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município, atendendo as determinações vigentes na época para a elaboração dos referidos planos.

Delegar a elaboração dos Planos Diretores à empresas especializadas, tanto públicas quanto privadas, era uma prática comum no país, uma vez que as prefeituras contavam com um corpo técnico limitado, que além dessa função, desempenhava muitas outras dentro das secretarias. O PDDI do município embora tenha sido iniciado pela SURBAM, não foi concluído por ela, uma vez que segundo informações concedidas pelo atual Secretário de Coordenação e Planejamento do Município do Rio Grande, Paulo Renato de Moura Cuchiara, que na ocasião era Diretor de Planejamento Urbano do município, o referido órgão não estava conseguindo cumprir os prazos e metas estipulados para a conclusão do Plano em tempo hábil.

Foi nesse contexto que a Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento encampou a conclusão do PDDI, usando como modelo o PDDI de Porto Alegre, procurando ajustá-lo à realidade do município. Segundo o atual Secretário de Coordenação e

Planejamento da Prefeitura, o PDDI, apresentou uma inovação no que concerne à questão ambiental, uma vez que quando da elaboração do referido plano, a prefeitura contou com um apoio especializado da Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG) para tratar das questões do ambiente costeiro no qual o município está inserido. Nos outros aspectos o PDDI do Rio Grande, ficou semelhante ao da capital do Estado. A participação popular para a aprovação dos PDDI não era uma exigência, essa determinação só passa a ganhar força a partir da inserção da Política Urbana na Carta Magna de 1988, entretanto no 2º artigo, é possível perceber uma menção à participação comunitária no processo de planejamento, mas não como uma obrigatoriedade.

Ao final do processo, o PDDI contava com 310 artigos cujos desdobramentos o tornava ainda mais complexo e de difícil operacionalização. Dada tal evidência comprovou-se a ineficácia do referido instrumento, provavelmente ele não contribuiu significativamente para aquilo que se propôs, tornando-se mais um plano que não foi colocado em prática em sua totalidade, o que também não foi uma exclusividade do município do Rio Grande.

Durante a vigência do referido instrumento, o espaço urbano não se manteve estagnado, inerte, certamente a população urbana continuou a “escrever” a cidade parafraçando Lefèbvre, e apropriar-se do espaço, criando e recriando novas relações com o mesmo.

A cidade escrita e prescrita, isto quer dizer que ela significa: ela ordena, ela estipula. O quê? Cabe à reflexão descobrir. Esse texto passou pelas ideologias; ele as “reflete” também. A ordem distante se projeta/ na sobre a ordem próxima. (LEFÈBVRE, 2001, p.54)

Assim, seguindo o raciocínio estabelecido por Lefèbvre, admitem-se as constantes relações que uma cidade estabelece com seu entorno, e com outras regiões, sobretudo, quando falamos de um município costeiro que conta com um porto marítimo, inserindo-o numa escala econômica global. Entretanto, esses fatores não serviram de garantia para que a população usufrísse do direito à cidade, em suma, os problemas urbanos continuaram a existir, independentes da existência ou não de um PDDI.

CAPÍTULO 4

REFORMA URBANA: A INCESSANTE BUSCA PARA DEMOCRATIZAR A CIDADE

Com o final do Regime Militar e início da redemocratização no país, voltam à cena velhas questões relativas não só ao planejamento urbano, mas também sobre as cidades e a produção do espaço urbano, entretanto, essas já vinham sendo discutidas quando foram interrompidas pelo Golpe de 1964.

Todo esse ideário pode considerar como marco inicial o Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana realizado no Rio de Janeiro no ano de 1963, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), cujas ideias centralizavam-se na questão da habitação, ou melhor, da falta dela, como foco da questão urbana. O documento produzido pelo encontro pode ser considerado como precursor do ideário de maior justiça social no espaço urbano.

Nesse primeiro seminário, já era possível perceber um viés democrático e participativo com prevalência das questões sociais sobre aquelas eminentemente urbanísticas. Nas palavras de Marcelo Lopes de Souza, “a reforma urbana teve que hibernar com o golpe militar de 1964”. Esse tema, só volta à ser discutido nos anos 1970 e com mais consistência nos anos de 1980, quando podia se observar uma lenta e gradual articulação de movimentos sociais, cuja politização da questão urbana se tornava referência, uma vez que era uma das premissas para a eliminação das desigualdades sociais com base em uma nova ética social. Ainda como aponta Souza (2010, p.157) “Esse momento, que vai dos anos 60 até o começo dos anos 80, pode ser apelidado de “pré-história” da reforma urbana”.

Esse período de hibernação, como anteriormente mencionado, contribuiu de certa forma para que os movimentos sociais que reivindicavam a Reforma Urbana ganhassem não só adeptos, mas formassem um arcabouço teórico consistente indo além dos problemas relacionados à falta de moradias no país. O termo Reforma Urbana começa a ganhar força frente aos acontecimentos relacionados à problemática urbana, e com a possibilidade da redemocratização do país, a eventual inserção dessa matéria na nova Constituição.

A Abertura Política trouxe um novo olhar para a história urbana brasileira, o processo de reestruturação da democracia, foi o que permitiu de certa forma o ressurgimento dessa

temática, fortemente influenciada pela recuperação dos direitos civis e conseqüentemente do direito à cidade, uma vez que a crise econômica vivida empurrava os trabalhadores das áreas rurais para as cidades mas essas não apresentavam infra-estrutura suficiente para receber esses cidadãos. Esse tipo de fenômeno já foi observado em outros momentos históricos, como na Abolição da Escravatura e a chegada dos imigrantes de várias nacionalidades para ocupar postos de trabalho no país.

O incremento populacional nas principais cidades brasileiras revelava a problemática urbana que se vivia na época e ainda se vive. Desde então muitos setores da sociedade civil e também do Estado, buscavam alternativas viáveis que pudessem responder aos anseios do novo Brasil que surgia, um país urbano. Lefèbvre (1999, p.101) descreve:

O urbano ascende, assim, como horizonte, forma e luz (virtualidade que ilumina), ao mesmo tempo que como prática em desenvolvimento e como fonte e fundamento de uma outra natureza outra que a inicial. E isso através das re-presentações mistas, aqui muito rapidamente dissociadas numa breve análise: mito e utopia, ideologia e ciência. A problemática urbana se anuncia. O que sairá dessa fornalha, desse caldeirão de feiticeiro, dessa intensificação dramática das potências criadoras, das violências, dessa troca generalizada na qual não se vê mais o que se troca, exceto quando só se vê demasiadamente: dinheiro, paixões imensas e vulgares, sutileza desesperada? A cidade se afirma, depois explode. E o urbano se anuncia e se confirma, não como entidade metafísica, mas como unidade fundada numa prática.

Com a urbanização crescente do país novos impactos são criados nas cidades brasileiras no que diz respeito às necessidades latentes dos habitantes urbanos como a falta de moradias, as desigualdades sociais e de renda entre outras questões que afligiam grande parte da população. Na década de 1980, o crescimento numérico da população urbana é maior que o da população total. “Isso apenas para demonstrar a realidade enfrentada na década de 1970 para a formulação da política urbana.” (SOUZA, 2004, p. 125)

É sobre essa égide que a Reforma Urbana é pensada, no início dos anos 80, a população urbana já havia superado em muito a população rural. A política urbana e as novas demandas sociais surgiam juntamente com a redemocratização, que nascia concomitantemente com diversos movimentos sociais. A chamada crise urbana presente nas cidades brasileiras foi à força motriz do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, (MNRU), criado em 1985 cuja primeira bandeira de luta foi a questão da moradia, esse

movimento foi incorporando outras reivindicações populares visto que era nítido o enfraquecimento do regime ditatorial vivido na época, acenando com a possibilidade de conquistas sociais há muito esperadas.

Vale dizer que o ideário da Reforma Urbana (RU) conviveu com bruscas mudanças enquanto procurava um “lugar” onde realmente suas proposições fizessem sentido em um processo contínuo e de atribuição prioritariamente do governo federal. Nessa perspectiva, a RU em um primeiro momento transitou pelo Ministério da Habitação e do Bem estar Social, sendo este extinto pelo Decreto nº 91145 de 15 de março de 1985, em seguida, por força de outro Decreto em 22 de outubro de 1987 passa a denominar-se Ministério da Habitação Urbanismo e Meio Ambiente, cuja pasta contemplava a da política habitacional, a política de desenvolvimento urbano e a política de saneamento além das questões ambientais que começavam a ganhar espaço nos anos 80. Em 02 de setembro de 1988 é novamente alterada sua denominação para Ministério da Habitação e do Bem Estar Social, até ser extinta em definitivo em 27 de maio de 1998. É notório o desajuste estrutural que o tema urbano enfrentou, dividindo com outro espectro de questões um espaço na política.

Muito embora as ideias da RU tenham um caráter institucional, tendo em vista sua vinculação com alguns ministérios, o fato da população poder participar e apontar novas demandas redefiniu de alguma forma a relação do Estado com a sociedade, e isso pode ser comprovado com o aumento de ações que apontavam para uma maior autonomia dos municípios brasileiros no que tange à questão urbana.

O MNRU foi a expressão da vontade de vários setores da sociedade civil, entre eles, setores da igreja católica que defendiam, sobretudo, a função social da propriedade urbana. Movimentos urbanos e de intelectuais tinham praticamente a mesma pauta de reivindicações, e além da participação, ofereciam apoio técnico, de arquitetos e engenheiros. Assim, Souza (2010, p. 158), descreve:

Essa concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados).

O MNRU continuou engrossando sua pauta de reivindicações, definindo a RU como uma nova ética social pautada prioritariamente no fim da cidade mercadoria, como afirma Maricato (2009, p.142) da “não cidade”. A justiça social também é entendida como bandeira de luta do movimento, assim como o cumprimento da função social da cidade com todos os seus desdobramentos. O amadurecimento do MNRU consolidou a formação do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), órgão cuja atuação se mantém até os dias atuais. Assim, para Maricato (2009, p. 168):

O espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica. As políticas urbanas, ignoradas cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania. Para começar, quando se pretende desmontar o simulacro para colocar em seu lugar o real, os urbanistas deveriam reivindicar a adoção de indicadores sociais e urbanísticos que pudessem constituir parâmetros/antídotos contra a mentira que perpetua a desigualdade. A disseminação da informação e do conhecimento sobre a cidade real ou sobre a realidade urbana tem a importante função de afastar a bruma que encobre a realidade e desvendar a dimensão da exclusão.

Nesse propósito podemos constatar que tanto a RU quanto o MNRU obtiveram êxito em algumas de suas proposições, entre elas a inserção de uma emenda popular da Reforma Urbana na Constituição de 1988. Provavelmente seria a primeira vez que a questão democrática entraria na pauta do planejamento urbano brasileiro. Entretanto, existia a não obrigatoriedade por parte do Congresso Nacional de aceitar na íntegra a proposta. Por razões convenientes ao governo, da Emenda Popular da Reforma Urbana, construída pelo MNRU, a Assembleia Nacional Constituinte absorveu apenas dois artigos, o 182 e 183, que constituem o capítulo sobre a Política Urbana, reproduzidos a seguir.

CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - *As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

§ 4º - *É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - *O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.*

§ 2º - *Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.*

§ 3º - *Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.*

Na realidade os dois artigos constitucionais, mencionados dinamizaram a política urbana nacional e descentralizaram a realização dessas políticas, recriando instrumentos que devem funcionar à nível municipal, como os famosos planos diretores, que já eram praticados desde os anos 70, porém eram extremamente técnicos e herméticos. Muitos deles eram cópias de planos de cidades localizadas em outros países, com características econômicas, políticas, culturais e com sítios urbanos completamente diferenciados, realizados por empresas especializadas nesse tipo de planejamento. Nesse sentido Maricato alerta: “o que é necessário evitar é a incorporação de idéias desvinculadas da forma contraditória, desigual e predatória ao meio ambiente, com que evoluem as cidades brasileiras.” Podemos encontrar ainda em Maricato (2009, p.143):

O FNUR foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade. No

entanto, ele cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas (isto é, sem segurança e sem um padrão mínimo de qualidade).

Além de Ermínia Maricato, supracitada, também Raquel Rolnik, ambas arquitetas, contestam a eficiência do aparato legal como os garantidores do direito à cidade.

Uma teia invisível e silenciosa se estende sobre o território da cidade: a legislação urbana, coleção de leis, decretos e normas que regulam o uso e ocupação da terra urbana. Mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento da cidade, a legislação urbana atua como uma linha demarcatória estabelecendo fronteiras de poder. Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significado e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais evoluídos na formulação de instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade. (ROLNIK, 1999, p.02)

Observa-se que as autoras colocam em xeque o enquadramento legal proposto pela legislação urbanística, admitindo que provavelmente continue havendo diferenciação em relação aos espaços que não se adéquam perfeitamente à lei proposta.

Após a aprovação da Constituição de 1988, o capítulo da Política Urbana, não continha todas as proposições do MNRU, porque eram fortes as pressões de setores conservadores da sociedade que acreditavam que fazer cumprir a função social da propriedade, colocaria em risco a manutenção do direito a propriedade fato que acompanha à história brasileira desde suas origens.

Nesse percurso volta à cena o plano diretor esse instrumento torna-se o protagonista na política de desenvolvimento e expansão urbana. Deve-se destacar que a Constituição de 1988 conferiu aos municípios mais responsabilidade e maior autonomia, recolocando-os como os principais gestores de seu território, facilitando não só a gestão, mas a ação local. Sob sua responsabilidade está o cumprimento da função social da cidade, passando a ser um instrumento jurídico, o qual não se cumprindo pode imputar ao prefeito improbidade

administrativa. Entretanto o município muitas vezes não conta com um arcabouço técnico para colocar em prática todas as questões que permeiam o plano diretor.

Muitas são as definições de plano diretor e muitos são os profissionais como geógrafos, advogados, arquitetos e engenheiros que se aventuram na criação de uma definição que melhor contemple a complexidade do referido instrumento, e quando ele deve ser aplicado em municípios com as mais díspares realidades políticas, sociais e econômicas. Dessa forma num universo de definições, apresentaremos algumas que julgamos mais relevante para o trabalho, como é o caso da definição trazida pela Carta Magna de 1988, onde o plano diretor caracteriza-se como um instrumento básico da política urbana, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (art.182,§ 1º). Outra definição pode ser encontrada na Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 1991), o Plano Diretor, doravante PD, é o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteador das ações dos agentes públicos e privados.

O enriquecimento das discussões em torno do tema fomentaram um prolífico diálogo entre as ciências, resultando num aparato conceitual riquíssimo e multidisciplinar, nesse sentido duas abordagens se tornam relevantes. A primeira apresentada pelo arquiteto Flávio Villaça, cuja formação mais técnica não o impediu de elaborar uma definição com um viés multidisciplinar. Vejamos:

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, apresenta 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 aprovados por lei municipal. (VILLAÇA, 1999, p.238)

Encontramos outra definição em Marcelo Lopes de Souza:

Os “novos planos diretores”, de sua parte, são aqueles elaborados menos ou mais claramente sobre a égide do ideário da reforma urbana, no momento em que este ideário já passava por uma reconversão (com um propósito operacional, mas que teve também o efeito de enfraquecê-lo) metamorfoseando-se em “planejamento politizado”. (SOUZA, 2010 p.162)

A análise dessas definições busca identificar sobre que base teórica e até mesmo jurídica os planos diretores atuais vem sendo pensados pela sociedade brasileira em seus diferentes seguimentos.

4.1 Resultado da Implementação da Política Urbana e Adequação ao Estatuto da Cidade no Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 os planos diretores centraram sua atuação na participação popular em praticamente todo seu processo, desde sua elaboração até sua aprovação, entretanto, se faz necessário compreender os dispositivos legais que proporcionaram essa mudança.

Os municípios brasileiros atualmente têm a incumbência de elaborar seus próprios planos diretores e encontram à disposição um arcabouço teórico e jurídico significativo, incluindo modelos disponibilizados pelo próprio governo federal, auxiliando as prefeituras na implementação do plano em escala local. Esse auxílio é prestado pela União, que mesmo tendo incumbido os municípios da elaboração e aprovação dos seus planos diretores continuou atuando através do Estatuto da Cidade e posteriormente com a criação do Ministério das Cidades, ampliou o auxílio prestado as prefeituras brasileiras. Ambos aparecem ligados à RU, afinal, buscam resgatar de forma integral as proposições do movimento através da criação e implementação de políticas urbanas que abandonem o viés setorial para serem integralizadas em um ministério.

Por outro lado, há uma fragilidade que não deve ser ignorada. A União repassa aos municípios a incumbência de discutir questões relativas ao uso do solo urbano, no entanto eles são mais sensíveis a pressão dos grupos econômicos e proprietários fundiários, o que acaba tornando pífia muitas das questões que o Estatuto da Cidade discute quanto ao acesso ao solo urbano.

Estruturalmente o Ministério das Cidades articula suas ações em torno de três problemas sociais que afetam as populações urbanas: o primeiro deles é moradia, que foi a reivindicação inicial dos reformistas urbanos, e até os dias de hoje, não recebeu a devida atenção da União, que permite, ou melhor, que sempre permitiu que o solo urbano brasileiro

fosse ocupado de forma ilegal, e que mesmo tendo criando alguns mecanismos legais, admite que áreas impróprias sejam densamente ocupadas, enquanto outras fiquem vazias à espera de valorização. O segundo problema é o saneamento ambiental, outro tema que vem sendo discutido há longo tempo, e que se agrava principalmente nas grandes cidades brasileiras, em especial nos últimos anos em que a economia do país dá sinais de crescimento, e os padrões de consumo tendem a aumentar. Por fim o problema da mobilidade urbana e do trânsito que juntamente com os outros empecilhos mencionados, se tornam o foco da ação do ministério.

Essas ações estrutura não resolveram os principais problemas urbanos, nem sequer trouxe as populações urbanas o direito á cidade. Para Maricato (2011, p.28):

A evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando e que a questão fundiária, que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito á Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa.

É incontestável que a criação do Ministério das Cidades impactou a política urbana brasileira, porém, existem lacunas a serem preenchidas, principalmente relacionadas aos ideais apresentados pela RU. A conquista na Carta Magna do Capítulo II (Artigos 182 e 183) foi apenas o primeiro passo dado na direção do direito à cidade, junto com a aprovação desses dois artigos, uma série de desdobramentos jurídicos se fizeram necessários. Um deles foi à criação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade. Mesmo tendo sido aprovado anos mais tarde, esse Estatuto mostra o amadurecimento da sociedade no sentido de se fazer cumprir as determinações prescritas no Constituição de 1988. Vejamos:

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo Único: Para todos os efeitos, esta Lei denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (Constituição Federal de 1988)

As potencialidades trazidas pelo Estatuto da Cidade são muitas: possibilidades de ampliação da intervenção do poder público municipal no funcionamento do mercado de terras a partir da definição de parâmetros para o cumprimento/não cumprimento da função social da propriedade; possibilidades mais tangíveis de regularização fundiária; possibilidades de democratização da gestão das cidades e propriedade de definir o plano diretor como seu instrumento base. Por isso, regulamenta os chamados instrumentos de política urbana, entre eles o direito de superfície, a outorga onerosa, o imposto progressivo, que poderão estar presentes nos planos diretores municipais, e que agora contam com uma lei federal para garantir sua implementação. “Embora a função social da propriedade urbana conste, desde 1934, nas várias Constituições Brasileiras, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade.” (RODRIGUES, 2004, p.11) Encontramos contraponto em Silva (2008, p. 35):

O art. 182, apesar de ser um belo exercício de retórica, não explica o que seja política de desenvolvimento urbano, a função social da propriedade urbana ou mesmo quais sejam as funções sociais da cidade. Se seguirmos o texto da lei, iremos perceber que a função social da propriedade urbana é aquilo que está escrito no plano diretor, independente do que estiver escrito neste.

Notadamente ambos os autores contestam a função social da propriedade urbana. Muito embora ela já existisse na legislação brasileira, ainda não é capaz de se realizar de forma plena e universal nas cidades brasileiras.

Segundo Souza (2004, p.09), “quando se fala no enfrentamento das dificuldades observadas nas cidades, é comum que se pense no planejamento como solução.” Seria apenas com a criação do Estatuto da Cidade e com a aplicação dos planos diretores municipais que a problemática urbana estaria resolvida?

Durante o processo de elaboração do plano diretor, os planejadores urbanos, representados por engenheiros, arquitetos, urbanistas, economistas, sociólogos, geógrafos, juristas, estatísticos, biólogos, entre outros, analisam a realidade existente no município e com a participação efetiva da sociedade civil representada por comerciantes, agricultores, associações de moradores, movimentos sociais, ONGs, entre outros propõem novos rumos para o desenvolvimento do município, construindo a realidade desejada por toda a população.

Essas ações deveriam ser balizadas pelo Estatuto da Cidade, marco referencial para a instituição da lei que regulamenta a política urbana. O Estatuto da Cidade contém uma série de instrumentos legais inovadores voltados para a garantia da qualidade de vida nas cidades, pautado em aspectos tributários, jurídicos e urbanísticos, além da participação popular.

Diante do exposto, a gestão democrática das cidades hoje é garantida não só pela Carta Magna de 1988, mas pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal, fruto de um longo percurso realizado por vários setores da sociedade que acreditaram na democratização do espaço urbano, como única forma de garantia do direito à cidade, após tantos anos de reivindicações populares que acabaram resultando em uma nova forma de conceber a gestão pública, inserindo como condição fundamental para a sua realização a participação popular nos processos de decisão que afetam suas vidas. Nesse sentido, Sant'ana (2006, p.184) afirma:

Mister, então, redimensionar as relações entre a administração pública e o cidadão, a partir de uma nova forma de construção da cidadania nas democracias emergentes, o que implica, no caso do Estado brasileiro enquanto Estado Democrático de Direito, na consolidação de uma outra ordem jurídica, com mecanismos eficazes de cooperação, parceria e participação, enquanto meios legítimos de intervenção na realidade.

Frente a essa nova concepção de gestão democrática da cidade, trazida pelo Estatuto da Cidade foram introduzidos pelo Capítulo IV, em seu Artigo 43, os instrumentos para garantir tal determinação. São eles:

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

Cabe salientar que em adequação aos pressupostos constitucionais, o Estatuto da Cidade incluiu a gestão democrática como rumo a ser seguido pela política urbana. Dessa

forma, a gestão democrática é um princípio norteador no processo de elaboração e de gestão do Plano Diretor. Para Silva (2008, p.37):

O momento de pensar, em conjunto com a população, as melhores maneiras de garantir esses direitos sociais é durante a construção do plano diretor, e não de modo improvisado a cada quatro anos, conforme a vontade dos governantes presentes.

O Plano Diretor é complexo, haja vista que desempenha várias funções, é um instrumento técnico, ao mesmo tempo em que é administrativo, normativo e político, cujo objetivo é fazer cumprir a função social da cidade, e para isso deve cumprir minimamente uma série de exigências, entre as quais destacaremos aqui a questão da participação popular. Essa participação é condição fundamental para sua aprovação, além disso, remete aos anseios de toda uma história com avanços e permanências em busca do direito à cidade, sonhado até muito antes da RU, mencionada em capítulo anterior. Analisa-se a partir de agora como foi a implementação dessas determinações no Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008.

Como já relatado previamente, com a inserção da política urbana na Constituição Federal de 1988 e posteriormente com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, era fundamental adequar os planos diretores às novas diretrizes propostas, no que se refere à participação popular. Para atender tais propósitos, a Prefeitura Municipal do Rio Grande engajou sua equipe técnica a fim de submeter para revisão o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), contudo, percebeu que esse representava a realidade vivida pela cidade na década de 80. Sua elaboração estava baseada em uma metodologia mais regravativa, embora tivesse procurado envolver a comunidade de forma representativa. Com base nesse entendimento, a municipalidade concluiu que revisar o PDDI e adaptá-lo aos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade não seria suficiente para que ele pudesse cumprir sua finalidade.

Nesse sentido, ficou clara a necessidade de elaborar um novo Plano Diretor que contemplasse os princípios trazidos pela política urbana, assumindo, entre tantos desafios, o de proporcionar a gestão democrática da cidade. Para tanto, a prefeitura organizou uma metodologia de trabalho em cinco etapas.

A primeira etapa buscou estruturar o plano diretor e organizar sua metodologia em torno da questão da preparação da comunidade. Foram utilizadas diversas mídias para enfatizar o chamamento à comunidade. Um dos meios utilizados foi o panfleto, mostrado abaixo distribuído em locais públicos aproximadamente 15 dias antes da primeira conferência.

Figura 7

Panfleto da 1ª Conferência do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande distribuído pela PMRG



Fonte: Ingrid Brayer Juliano

Figura 8

Panfleto da 1ª Conferência do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande distribuído pela PMRG

A prefeitura Municipal do Rio Grande, inserida dentro dos programas do Governo Federal, através dos Ministérios da Cidade e da Cultura, visando o desenvolvimento sustentável e participativo, que estabelece o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) está estimulando a mobilização da comunidade para atualizar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Quem faz o Plano Diretor?
Uma equipe da prefeitura, em conjunto com representantes da sociedade, conduz o Plano Diretor por meio de um processo democrático e participativo. Para que o plano se torne realidade e seja um instrumento eficaz de gestão e planejamento, é preciso que ele seja pactuado por todos os segmentos da sociedade e respaldado por uma ampla discussão no município.

6-Definir diretrizes para a elaboração de planos e programas específicos para habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e transportes, através do Planejamento Participativo.

7-Utilizar o sistema tributário municipal como instrumento para o desenvolvimento urbano.

8-Formar instrumentos de gestão, acompanhamento da implementação e revisão periódica, considerando mecanismos participativos existentes no município.

O que é Plano Diretor?
O Plano Diretor é um instrumento para garantir a todos os cidadãos do município um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade, proporcionando acesso à habitação adequada, saneamento ambiental, ao transporte e mobilidade, ao trânsito seguro e aos serviços e equipamentos urbanos. É o que determina a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.
Segundo o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), os municípios devem planejar seu desenvolvimento por meio de um Plano Diretor. Esse planejamento precisa ser conduzido pela prefeitura, aprovado pela Câmara de Vereadores e contar com o envolvimento de toda sociedade em sua elaboração e implementação.

Por que atualizar o Plano Diretor?
O Plano Diretor do Rio Grande, em vigor desde 1987, necessita de atualização em busca de soluções para os problemas da cidade e da população rio-grandina. O novo plano deverá refletir os interesses da comunidade com um desenvolvimento planejado, participativo e sustentável.

INTENÇÕES DA ATUALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO RIO GRANDE

1-Atualizar com uma linguagem simples para facilitar a participação dos atores sociais:

2-Atualizar as informações territoriais, prediais e demográficas, através de mapas e outras bases de dados:

3-Rever, complementar, atualizar, compatibilizar as legislações e as diretrizes de desenvolvimento urbano:

4-Revisão do zoneamento de usos, atividades, distribuição espacial e demográficas, de todo o Município incluindo a área rural e Ilhas, definindo a função social da propriedade.

5-Preservação do Patrimônio Cultural, Histórico e Ambiental do Município compatibilizando as potencialidades locais e regionais com os instrumentos de controle e as políticas de desenvolvimento Federal e Estadual.

6-Definir diretrizes para a elaboração de planos e programas específicos para habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e transportes, através do Planejamento Participativo.

7-Utilizar o sistema tributário municipal como instrumento para o desenvolvimento urbano.

8-Formar instrumentos de gestão, acompanhamento da implementação e revisão periódica, considerando mecanismos participativos existentes no município.

COMO PARTICIPAR:

Você não precisa pertencer previamente a nenhum conselho, entidade ou associação para participar do Plano Diretor Participativo. Você conhece sua cidade, portanto pode e deve contribuir.

PARTICIPE DA 1ª CONFERÊNCIA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE.

**DIA 29 DE MARÇO / 19 HORAS
TEATRO MUNICIPAL**

**Informações na secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento e no Site da Prefeitura Municipal:
www.riogrande.rs.gov.br/sugestoes_plano_diretor.php**

Fonte: Ingrid Brayer Juliano

Percebe-se que o panfleto apresenta a definição do que segundo a PMRG seria um Plano Diretor, além de enfatizar a participação da população representando uma entidade ou até mesmo individualmente, isto é, traz a possibilidade da participação individualizada, independente de qualquer envolvimento com entidade ou associação de classe. A 1ª Conferência do Plano Diretor Participativo do Rio Grande realizou-se no dia 29 de março de 2006 e contou com a presença de 164 pessoas (isso significa que, de um total de 193.642 habitantes compareceram 0,08% da população).

O processo aconteceu sob a coordenação de técnicos da prefeitura apresentando a metodologia de trabalho e a provável formatação das comissões do Comitê Gestor do Plano

Diretor Participativo. Em seguida, essa formatação foi submetida à apreciação do Executivo Municipal, nessa ocasião algumas entidades foram acrescentadas. Finalmente sua oficialização foi efetivada

Ainda nesta primeira etapa foram realizadas oficinas de capacitação para todos os participantes do processo com o objetivo de nivelar os conhecimentos e a metodologia de trabalho. As oficinas foram realizadas no antigo prédio da Escola Municipal Helena Small, e os temas debatidos foram:

- Desenvolvimento econômico e cidadania;
- Sistema de planejamento;
- Áreas territoriais e parcelamento do solo;
- Regime urbanístico;
- Paisagem Urbana;
- Equipamentos urbanos;
- Projetos e programas de impacto regional.

A composição dos Comitês Gestores foi organizada com representantes dos seguintes segmentos, Poder Executivo, Poder Legislativo, Porto do Rio Grande, Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Faculdades Atlântico Sul, Entidade do Patrimônio Histórico e Cultural, Instituto dos Arquitetos do Brasil (RG), União Riograndina de Associação de Bairros (URAB), Movimento Social de Luta Pela Moradia, Central dos Movimentos Populares, Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Rio Grande (Sinduscon), Sindicato das Agências de Navegação Marítima do Estado do Rio Grande do Sul (Sindanave), Intersindical, Conselho Regional de Contabilidade, Sindicato dos Contabilistas, Ordem dos Advogados do Brasil (RG), Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Rio Grande (SEARG), Centro de Navegação Rio-Grandense (Centronave), Associação de Proprietários de Imóveis do Rio Grande (APIRG), Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município do Rio Grande, Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA), Pastoral da Criança, Pastoral DST/AIDS. Cada entidade foi representada por um titular e dois suplentes.

Na segunda etapa foi proposta a leitura da realidade da cidade que foi dividida em leitura técnica e leitura comunitária. Seu objetivo era compreender a realidade da cidade baseando-se na análise de dados e informações disponíveis. A leitura comunitária foi obtida através da aplicação de um questionário, no intuito de facilitar o entendimento da realidade do

município através da ótica de seus moradores. Para tanto, foi realizada uma parceria com a União Riograndina de Associações de Bairros (URAB), e os presidentes das associações foram capacitados para auxiliar na aplicação dos questionários, cujas perguntas foram as seguintes:

1. Você recebe a visita de um parente que mora em outra cidade. Como você descreveria a nossa cidade para ele?
2. Indique três problemas existentes em sua cidade.
3. Qual a solução que você indicaria para resolver cada um desses problemas?
4. Que medidas melhorariam a qualidade de vida em nossa cidade?

A leitura técnica foi fundamentada com base nas informações existentes na prefeitura em relação à legislação urbanística, e confrontada com o que apregoavam a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade para detectar possíveis contradições. Essa etapa também contou com sete reuniões em diversos bairros do município com o propósito de agregar contribuições da comunidade em relação aos mais variados temas urbanos, buscando uma resposta da população para a “cidade que temos”.

Concluída a segunda etapa, os técnicos da prefeitura e a coordenação do Comitê Gestor do Plano Diretor Participativo realizaram onze pré-conferências delimitando eixos estratégicos e temas prioritários que deveriam ser debatidos, para serem inseridos no novo plano diretor. Nos dias 04 e 09 de setembro de 2006, foi realizada a 2ª Conferência do Plano Diretor Participativo do Rio Grande, definindo a “cidade que queremos”, concluindo assim a terceira etapa.

A quarta etapa consistiu na elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande. Essa etapa foi realizada pela equipe técnica da prefeitura, com acompanhamento permanente do Comitê Gestor do Plano Diretor, que seguiu o modelo inicial e estrutural do Anteprojeto de Lei elaborado em 2005 pela Delegação das Prefeituras Municipais.

Assim que o projeto de Lei foi concluído, ficou a cargo do Comitê Gestor do Plano Diretor, levá-lo ao conhecimento da sociedade riograndina, realizando a 3ª Conferência do Plano Diretor Participativo, realizada no auditório do Instituto de Educação Juvenal Miller no dia 07 de outubro de 2006. Na ocasião se fizeram presentes 165 pessoas. No dia 10 de outubro ele foi encaminhado à Câmara dos Vereadores do Rio Grande.

Quadro 1

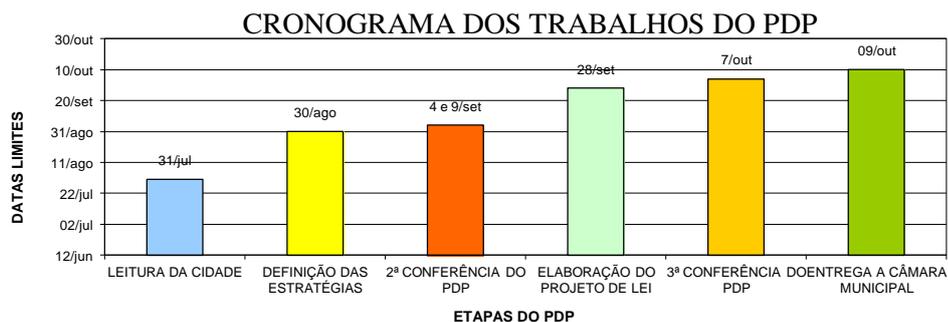
Estrutura e Metodologia do PDP 2008

Plano Diretor Participativo do Rio Grande 2008	
Número total de audiências públicas:	3 Audiências Públicas promovidas pelo Comitê Gestor 11 Pré-Conferências 07 Reuniões na fase de Leitura Comunitária 01 Oficina de Capacitação
Número total de participantes nas audiências:	3 Audiências Públicas promovidas pelo Comitê Gestor – 372 pessoas 10 Pré-Conferências – 212 pessoas 07 Reuniões na fase de Leitura Comunitária – 117 pessoas 01 Oficina de Capacitação – 164 pessoas
Bairros onde ocorreram:	Bairros: América, Junção, Vila Braz, Vila Eulina, Bucholz, Parque Coelho, Cassino, Querência, Cindes, Bolacha, Parque Guanabara, Atlântico Sul, Parque Marinha, Jardim do Sol, Parque São Pedro. Boa Vista I e II, Miguel de Castro Moreira, Cidade Nova, Hidráulica, Cohab I e II, Lagoa, Centro, Pres. Vargas, Dom Bosquinho, Navegantes, Salgado Filho, São Miguel, São João. Recreio. Bosque e Jockei Club, BGV, Mangueira, Vila Militar, Santa Teresa, Barra, Capilha, Quinta, Povo Novo, Ilhas, Trevo, Humaitá I e I, Vila Maria, Paraíso, Bernadeth e Marluz .
Representantes da União e Estado:	Ver Comitê Gestor
Representantes do Empresariado:	Ver Comitê Gestor
Representantes da Sociedade Civil Organizada:	Ver Comitê Gestor
Universidades e Centros de Pesquisa:	Ver Comitê Gestor

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento.

O gráfico abaixo mostra o cronograma elaborado pela equipe técnica da PMRG.

Gráfico 1



Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento.

Conforme o cronograma dos trabalhos apresentado no gráfico percebe-se que o tempo destinado à elaboração do PDP, incluindo a apresentação da proposta da Lei para a Câmara Municipal foi bastante curto, diante da sua importância. Cada uma das etapas foi organizada em torno de um mês de trabalhos, tendo a equipe técnica da prefeitura se dividido para que pudesse finalizá-lo.

Tinha-se um prazo limite de 5 anos estipulado no Estatuto da Cidade após sua promulgação para a elaboração desse instrumento pelos respectivos municípios, a esgotar-se em 10 de outubro de 2006. O não cumprimento desse prazo imputaria ao administrador público municipal o crime de improbidade administrativa. Vale lembrar, que esse prazo foi protelado pela Câmara e Senado Federal por mais duas vezes, a primeira até dezembro de 2007, e por fim, a última em junho de 2008.

É importante ressaltar que nosso propósito não é julgar a qualidade do trabalho de elaboração do PDP do município do Rio Grande pelo curto espaço de tempo em que foi realizado, mas sim lembrar que um período curto reduz o espaço para participação, compromete o aprofundamento dos debates e torna mais superficial a qualidade da participação. Isso ficará evidente em depoimentos no próximo capítulo.

Entretanto, a realidade das prefeituras na maior parte do país é precária, contam com poucos profissionais, enfrentam problemas de infraestrutura para atender uma série de demandas, contudo fazer um esforço para tentar compor uma equipe multidisciplinar, com membros de outras secretarias, por exemplo, só traria benefícios, uma vez que o plano diretor mobilizará toda a estrutura planejamento e desenvolvimento da cidade.

O gráfico a seguir sintetiza as etapas da confecção do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande implementado pela PMRG, baseando-se nas diretrizes sugeridas pelo próprio Ministério das Cidades.

Gráfico 2

Número de participantes em cada uma das etapas do PDP 2008



Elaborado por Ingrid Brayer Juliano.

Considerou-se no gráfico a população absoluta do município do Rio Grande segundo o censo do IBGE (2006), confrontada com o número de participantes nos eventos realizados ao longo da confecção do Plano Diretor. Embora não exista um número mínimo de participantes exigidos em cada uma das etapas, foi tímido o envolvimento da população no processo de gestão democrática da cidade. Destacamos dentre as etapas de elaboração do PDP, a leitura comunitária da cidade, por julgarmos uma ação mais descentralizada, indo ao encontro da população em seu bairro, para que pudessem participar ou pelo menos conhecer um pouco da realidade do município. De acordo com o documento elaborado pelo Ministério das Cidades, encontramos o seguinte entendimento de leitura comunitária:

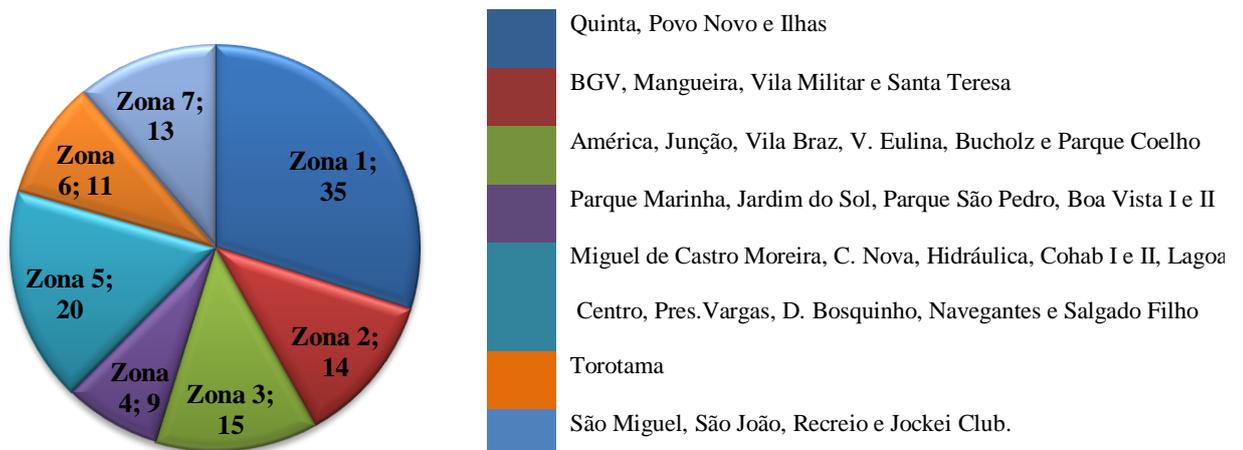
Entendidos os modos como devem ser construídos os processos de participação e deliberação, pode-se partir para “ler a cidade” – uma leitura da situação existente, especialmente nos aspectos referentes à cidade desigual. O objetivo dessa fase é visualizar a “cidade que temos”, a partir de questões presentes na escala da comunidade e do bairro, sem esquecer de integrá-las em maior escala, e com o cuidado de ‘espacializar’ as questões, quer dizer: de descrevê-las no espaço, de modo que possam ser mapeadas; esse é o meio

pelo qual se constrói uma leitura que retrate de forma mais fidedigna a realidade vivida da cidade. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO GUIA PARA ELABORAÇÃO PELO MUNICÍPIO E CIDADÃOS, 2004, p. 48).

Ainda assim, o gráfico a seguir mostra o quão inexpressiva foi a participação popular, mesmo quando questões mais particulares, em âmbito estritamente local eram pontuadas. A setorização por zonas conforme mostra o gráfico, buscou aproximar as realidades, para que problemas e soluções comuns pudessem ser detectados além de avolumar o número de participes do processo.

Gráfico 3

Nº de Participantes na Leitura Comunitária



Elaborado por Ingrid Brayer Juliano.

A etapa da leitura comunitária apresentou os menores números de participação popular se comparada com as outras propostas, nesse sentido, é possível que a prefeitura municipal, por meio de sua equipe técnica não tenha conseguido “ler” a cidade de forma plena, muito embora essa tarefa seja de difícil efetivação em sua plenitude.

O Ministério das Cidades em seu Guia Para a Elaboração de Planos Diretores Participativos (2004), oferece um quadro para que as prefeituras possam monitorar a implementação e desenvolvimento de seus PDP.

Quadro 2

Instrumentos e Metodologia de Participação Popular no Plano Diretor

Etapas da construção participativa do plano diretor	Aspectos a destacar
Construir o Núcleo Gestor	Equipe de coordenação
Preparar o processo	As condições locais
Lançar e divulgar	Por que e como participar
Capacitar	O que é um plano diretor
Ler a cidade (leitura técnica e comunitária)	A cidade que temos
Formular a estratégia	A cidade que queremos ter
Construir o Pacto e o Projeto de Lei	O caminho para a cidade viável
Discutir na Câmara Municipal, para aprovar	A cidade que podemos ter
Implementar projetos	A cidade em transformação
Monitorar	Por e para uma cidade melhor

Fonte: Plano Diretor Participativo Guia para Elaboração pelo Município e Cidadãos, 2004.

A metodologia apresentada pelo MCidades faz referência à participação popular desde a primeira etapa, aconselhada que essa participação seja ativa desde a criação do Núcleo Gestor e assim sucessivamente, reconhecendo sua importância, tendo a finalidade que tiver. Conforme Martins (2007, p.2) “Cada cidadão presente é apenas um cidadão. Independente do bairro, da renda, do sexo, da religião, da escolaridade, dos títulos, do currículo, da entidade que representa! Cidadão é cidadão, com direito à voz e voto”.

O fundamento da participação popular está calcado na relativização das análises puramente técnicas e científicas, como aquelas que pretensamente seriam capazes de construir a cidade ideal e justa para todos os seus habitantes. As análises comunitárias, isto é aquelas oriundas da visão dos seus moradores, são muitas vezes mais relevantes no sentido de integralizarem as demandas mais genuínas daquele que realmente tem o direito à cidade, talvez sejam essas questões que conferem tamanha importância à participação popular.

CAPITULO 5

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE 2008: MARGENS DE PARTICIPAÇÃO

Muito já foi escrito sobre a participação popular, e existem diversos exemplos comprovando o quão difícil é a sua implementação como técnica de planejamento urbano, sobretudo, em países como o Brasil, que carrega heranças coloniais até os dias atuais. Nesse sentido, pretende-se aqui verificar como essa técnica (a participação popular) se efetivou no Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008.

As expressões “popular” e “participativo” vem ganhando espaço nas questões urbanas brasileiras, desde a promulgação da Carta Magna em 1988, entretanto não denotam sua verdadeira intenção, e sim aparecem como legitimadoras dos instrumentos de planejamento urbano, cuja participação popular tornou-se obrigatória e regulada pelo Estatuto da Cidade.

Entretanto, a participação da população no planejamento urbano é um exercício novo, pelo menos na realidade brasileira, tanto para os gestores públicos, quanto para a própria população. Segundo Lima Neto (1989, p.08) “Participar é tomar parte em alguma coisa, é ter parte em alguma coisa, é fazer parte de algo, é ser parte de uma coisa.” Além de participar é preciso ainda ser democrático, ou seja, saber vivenciar os resultados do que se denomina “democracia participativa”, na tentativa de recuperar a participação popular nos processos democráticos, que foi enterrada pelo Regime Militar.

Percebe-se que a participação popular embora não seja uma completa desconhecida no que se refere às questões urbanas, é pouco praticada no país em escala municipal, embora nos municípios, a participação esteja mais próxima e visível, e é justamente neles que os conflitos se tornam mais latentes, quando o enfrentamento é quase que direto entre a administração municipal e a população local, uma vez que as decisões serão vividas por todos. Para Chauí:

A democracia é a única sociedade e o único regime político que **considera o conflito legítimo**. Não só trabalha politicamente com os conflitos de necessidades e interesses (disputas entre os partidos políticos e eleições de governantes pertencentes a partidos opostos), mas procura instituí-los como direitos e, como tais exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isso. Na sociedade democrática indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares, classes se organizam em

sindicatos e partidos, criando um **contra-poder social** que, diretamente ou indiretamente, limita o poder do Estado. (2007, p. 226). Grifos da autora.

Particularmente no contexto brasileiro, além das questões enraizadas no processo de formação sócio-espacial do país, a democracia ainda encontra entraves políticos, que dificultam sua consolidação de forma plena. Nesse sentido complementa Chauí:

A sociedade democrática institui direitos pela abertura do campo social à criação de direitos reais e a ampliação dos direitos existentes e à criação de novos direitos. Eis porque podemos afirmar que a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contra-poderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva (a liberdade) e de alternar-se pela própria práxis. (2008, p. 69)

A participação popular já era utilizada na pólis grega, exemplo mencionado no capítulo inicial do trabalho. Muito embora essa participação fosse limitada apenas aos homens, as mulheres, os escravos e os estrangeiros não gozavam dos mesmos direitos, entretanto, essa participação popular era bastante consistente. Uma demonstração mencionada por Souza:

A atividade política, entendida como a discussão e a deliberação em torno dos fins da coletividade, era compreendida como um direito de todos os cidadãos e por eles valorizadas como uma nobre ocupação, à qual ninguém devia se furtar, não sendo, em absoluto, matéria para especialistas iniciados. No que diz respeito à grande maioria das atividades da administração pública, a expectativa normal era a de todos os cidadãos se sentissem estimulados a se envolver e tivessem efetivamente chance de participar, sendo que a escolha se dava não por eleição, forma de seleção que era encarada mais como aristocrática que como democrática, mas por sorteio. (SOUZA, 2006, p.37)

A própria palavra “política” provém do vocábulo grego pólis, cujo significado remete as cidades gregas, justamente onde desenvolveu-se a prática política. Para além da política, a pólis também germinou a democracia, a partir de uma divisão sociopolítica no próprio território, que era chamada de demos. Deste modo, aquele que nascesse na pólis ou na demos

tinha assegurado seu direito à prática política através do ato de participar, uma vez que isso importava na vida da coletividade, e era algo que fazia parte da vida dos cidadãos, com exceção das mulheres, estrangeiros e escravos. Como já mencionado anteriormente, não se tratava somente de uma obrigação, mas de manter o funcionamento de toda uma estrutura social por meio da participação política.

Evidentemente, nosso tema transita dentro da realidade brasileira, que em muito difere da grega tanto em aspectos físicos, quanto sociais, mas é inegável que encontramos profundas semelhanças. Para isso, é preciso que façamos um recorte temporal e espacial, partindo da Modernidade, e como essa marcou o espaço nas cidades do Brasil. Esse paradigma cultural moderno apresenta a ação do Estado como basilar no planejamento urbano da época, uma vez que a cultura, a ciência e a técnica são suas grandes aliadas. De acordo com Chauí:

Essa divisão social converteu-se numa ideologia: a **ideologia da competência técnico-científica**, isto é, de quem possui mais conhecimentos está naturalmente dotado de poder de mando e direção. Essa ideologia, fortalecida pelos meios de comunicação de massa que estimulam diariamente, invadiu a política: esta passou a ser considerada uma atividade reservada para administradores políticos competentes e não uma ação coletiva de todos os cidadãos. (2007, p.228). Grifos da autora.

A participação popular no período Moderno era escassa uma vez que as ideias valorizadas eram aquelas advindas de outros países e preferencialmente que estivessem impregnadas de técnica e ciência, como portadoras daquilo que era o ideal e deveria ser aplicado. Essa ideologia foi facilmente aceita, dando a impressão que o cidadão em nada poderia auxiliar na construção de seu próprio espaço. Nesse sentido a população não compreendia o quão importante poderia ser sua participação, sujeitando-se a aceitar as transformações espaciais impostas pelo Estado, fossem elas segregadoras ou não.

Essa abordagem Modernista começa a enfrentar problemas com o significativo crescimento populacional vivido nas cidades brasileiras, sobretudo, com o intenso êxodo rural registrado da década de 70. Só o uso da técnica e da ciência não resolvia os problemas urbanos que se agravavam na medida em que a população das cidades crescia, e demandavam uma série de investimentos de ordem urbana como escolas, postos de saúde e saneamento básico. A questão da habitação também não pode ser pomenorizada, porém, essa já vinha sendo discutida há bastante tempo, e como já mencionado, foi a partir da questão da habitação

que o MNRU ganhou força. Entretanto, o Regime Militar era claramente opressor, e nesse sentido, a participação popular em qualquer instância era vista como prejudicial.

O processo de restauração da democracia no Brasil trouxe gradualmente um novo fôlego ao planejamento urbano e tornou possível que temas como gestão e participação popular fossem vistos como primordiais norteadores do planejamento urbano. A partir de então foi-se transferindo para a população a possibilidade da produção do espaço onde vive. E acrescenta Souza (2006, p.169):

De um ponto de vista radicalmente antitecnocrático, as decisões sobre o planejamento e a gestão cabem aos cidadãos e não ao “Estado” ou aos “representantes do povo”, municiados estes por técnicos embebidos em ideologias elitistas e que atuam como maquiavélicos “conselheiros do príncipe”.

Deve-se atentar ao fato de que a redemocratização não foi sinônimo da não intervenção estatal e um salto imediato para a participação popular. Esse processo se deu de forma lenta e gradual, começado com a conquista do capítulo urbano na Constituição Federal de 88, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, até a sanção da Lei Federal nº 10.257, o Estatuto da Cidade. “A Carta Constitucional de 1988 introduziu quatro instrumentos de participação popular aplicáveis aos Municípios, extensivos também a outras esferas de Governo”. (SANT’ANA, 2006, p. 184). São eles a própria Lei Orgânica municipal, a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município da cidade ou do bairro, o plebiscito e o referendo.

A questão que se coloca é como isso tudo vai ser implementado na cidade do Rio Grande e qual a eficiência destes mecanismos em relação a real participação qualitativa, já que quantitativamente está provado que foram ínfimas as percentagens de participação da população riograndina na elaboração do plano.

O atual Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande foi formatado a partir da gestão democrática da cidade, envolvendo uma série de instrumentos voltados à essa finalidade. O presente trabalho analisa as etapas de confecção do referido plano e o depoimento de alguns agentes que nele estiveram envolvidos. Apresenta em sua composição uma série de adequações à nova política urbana em vigor, portanto, traz mudanças significativas em relação ao PDDI de 1986. Certamente sua construção foi pautada no

Estatuto da Cidade, que desde sua promulgação em 2001, vem perseguindo a conquista do direito à cidade.

Rio Grande é um município que atualmente atende a todas as determinações advindas do artigo 41 do Estatuto da Cidade, o que obrigou a municipalidade a elaborar um plano diretor participativo. Em relação a essa obrigatoriedade, o município se enquadra por possuir muito mais de vinte mil habitantes, (197.228 segundo o Censo do IBGE 2010), integrar uma aglomeração urbana, a Aglomeração Urbana do Sul, (AUSUL), desde dezembro de 2002. Além disso, a própria geografia natural do município o insere em uma área de interesse turístico. Outro aspecto que torna inevitável a instituição do Plano Diretor Participativo (PDP) no município é a presença do pólo naval, um empreendimento com forte impacto não só ambiental, mas, também socioeconômico.

Dessa forma, Rio Grande atendeu a todos esses requisitos e implementou a elaboração do seu plano diretor, denominado de Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande, e esse tornou-se peça fundamental para que a cidade cumpra a sua função social e se desenvolva de forma plena, assim:

Atualmente as metodologias para a elaboração de planos diretores são um misto de participação popular com o trabalho de grupos técnicos especializados. O segundo grupo elabora uma metodologia capaz de absorver a participação do primeiro, principalmente no que diz respeito às demandas setoriais de desenvolvimento local e as relações das partes com o todo da cidade. Não existe, contudo, uma ordem lógica a ser seguida. Cada especialista e representante da população traz para as mesas de reunião as suas expertises, experiências, anseios e necessidades. Quanto aos técnicos e especialistas, carregam consigo o que há de novo e aprimorado com a relação aos seus campos de conhecimento, ou seja, reformulações das noções de direito, novas formulas para o cálculo de taxas e impostos, melhores técnicas para as delimitações do solo, dentre outros. De parte da população vêm às pressões políticas, as necessidades e demandas locais, a concorrência aos recursos oferecidos pela cidade. (SILVA, 2008, p. 01)

Percebe-se claramente que o autor relata a dicotomia entre a participação popular e a participação de grupos técnicos, em que ambos vão buscar aquilo que lhes é de interesse, cada qual contribuindo na medida de seu conhecimento para que seja atingido o objetivo maior do plano diretor participativo. É sob essa abordagem participativa que discutiremos a partir de agora a construção de uma metodologia de participação e como ela foi implementada na elaboração do referido plano diretor.

Começamos com a constituição da equipe técnica responsável pela gerência dos trabalhos, uma tarefa que requer cuidados no sentido de garantir a fluência no desenvolvimento das atividades. Para Silva (2008, p. 147):

Tecnicamente falando, o prefeito será o responsável pelo bom andamento dos trabalhos, mas caberá a um gerente executivo os trabalhos administrativos decorrentes do projeto de criação ou atualização do plano diretor. O gerente executivo deverá ser preferencialmente (ou melhor, necessariamente) alguém do Secretariado ou um aliado político capaz de exercer tal função.

Nesse sentido, procuramos compreender como foi constituída a equipe técnica da prefeitura para a confecção do plano diretor. Centramos essa análise na figura do gerente executivo como menciona a citação, que no Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande, denomina-se coordenador. A coordenação dos trabalhos esteve sob a responsabilidade do Engenheiro Civil Paulo Renato de Moura Cuchiara, servidor municipal, que, como anteriormente mencionado já havia se envolvido na formulação do PDDI de 1986.

Na posição de coordenador do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande e simultaneamente Secretário de Coordenação e Planejamento do Município acreditamos ser fundamental compreender como é o entendimento desse profissional em relação à algumas questões pertinentes ao plano diretor, para isso realizamos uma entrevista tendo como base algumas questões abertas relativas ao tema. As entrevistas foram realizadas na Secretaria de Coordenação e Planejamento do Município do Rio Grande.

A compreensão do modo como o coordenador dos trabalhos entende o planejamento urbano se torna basilar, porque será a partir dele e de sua equipe que serão tomadas as decisões que irão influir de forma significativa na vida da cidade e conseqüentemente dos cidadãos. Nesse sentido, o Secretário de Coordenação e Planejamento do Município e Coordenador do Plano Diretor Participativo do Rio Grande destaca que:

O Planejamento urbano permite ao Gestor Público conhecer a realidade de sua cidade, sua infra-estrutura e carências, indicando as prioridades para todas as ações administrativas a serem implementadas nos setores habitacional, saneamento ambiental, saúde, educação, ao trabalho e renda, ao transporte e mobilidade, ao trânsito seguro e aos serviços e equipamentos urbanos.

O coordenador do PDP e ao mesmo tempo Secretário Municipal de Coordenação e Planejamento representa a visão institucional acerca da ferramenta planejamento urbano, cujo entendimento parte primeiramente da leitura da cidade, para a partir daí apontar o foco das ações administrativas, ou seja, procurar atuar em diferentes setores da cidade.

A função de coordenar a confecção do PDP requer uma capacitação técnica, mas essencialmente um substancial entendimento dos dispositivos que regulam os Planos Diretores Participativos, e a política urbana no país em linhas gerais, o conhecimento do Estatuto da Cidade deverá balizar não só a ação técnica, mas política do executivo municipal na execução dessa tarefa. Sobre o PDP, o Coordenador comenta:

O Plano Diretor é o instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município. Pela complexidade que envolve uma cidade e sua inter-relação com a região que está implantada, é fundamental que o instrumento que normatize o seu desenvolvimento esteja atualizado e represente o desejo de sua comunidade.

No testemunho do Coordenador está evidente que o plano diretor deverá trabalhar com toda a estrutura de planejamento urbano e desenvolvimento da cidade, além de projetá-la dentro da região que está inserida. Entretanto, é preciso que essa dinâmica represente o desejo da comunidade, ou seja, reflita de alguma forma a participação popular para a execução desse processo.

Sabe-se que entre o discurso e a prática existem realidades bastante distintas no que se refere à participação popular. Ela ainda pode ser utilizada apenas como instrumento de legitimação e reversão política. Nesse sentido buscou-se o testemunho de outros agentes envolvidos na elaboração do PDP 2008:

A prefeitura não fez investimento em divulgar e explicar para a comunidade o que é um Plano Diretor, observa-se uma preocupação maior em divulgar eventos como Festa do Mar do que capacitar a comunidade, provavelmente por medo que as pessoas realmente pressionem. Não se verificou interesse do poder público em capacitar a população em nenhuma esfera. (André, Representante da Central dos Movimentos Populares)

O testemunho acima revela a interpretação não só de um habitante do município do Rio Grande, quanto de um integrante dos comitês gestores do plano diretor, no caso, representante da Central dos Movimentos Populares (CMP), contrapondo-se à ideia expressa pelo Coordenador do PDP. Além disso, ele avalia criticamente a divulgação feita pela Prefeitura destacando que a comunidade não sabia o que era um plano diretor e de que forma poderia participar. “A contar do primeiro anúncio, passando pelas etapas preliminares e pelas de trabalho, até a aprovação numa seção especial na Câmara Municipal, deverá o núcleo gestor providenciar uma extensiva propaganda sobre o plano.” (SILVA, 2008, p.156)

Entretanto encontramos outra opinião em relação à condução e divulgação dos trabalhos pela prefeitura. Segundo Geremias de Mellos, representante do comitê gestor da Entidade Rural do município do Rio Grande:

Os trabalhos de elaboração do Novo Plano Diretor, foram conduzidos de forma serena, lúcida e democrática. Todas as entidades de classe puderam participar cada uma ao seu grupo de representação. Ao que percebi, todas tinham representatividade e após ampla discussão prévia, foi enviado lista a ao *Prefeito que nomeou os representantes*. Não houve grandes problemas de condução, salvo algumas posições exacerbadas de alguns segmentos, mas que compreenderam o espírito democrático empreendido e colaboraram de forma que saísse um bom resultado. Grifo nosso.

É comum acreditar que quem deve fazer a escolha dos representantes da sociedade civil é o poder executivo municipal, afinal, o senso comum diz que esse indivíduo está apto a representar os anseios da comunidade. A bem da verdade, não estamos muito distantes disso, a democracia nos moldes modernos é representativa, então nada mais lógico que o escolhido pelo povo também esteja dotado de conhecimento para “enxergar” o que é melhor para a cidade e conseqüentemente para os seus cidadãos.

Como já mencionado anteriormente, o fato da formação do núcleo gestor estar a cargo da indicação do chefe do executivo, não quer dizer que a vontade do executivo deva prevalecer também na formação do Conselho do Plano Diretor Participativo (CONGEPAR), mas foi o que aconteceu, esse conselho agregou função representativa e participativa, o regimento interno estava para ser alterado, mas não tivemos acesso nem ao antigo nem ao novo regimento. Na bibliografia específica ao tema não encontramos a quantificação em números de representantes da prefeitura, assim como quantos devem representar a

coletividade organizada, o ideal seria a paridade de representantes, o que torna o processo de elaboração do PDP legítimo.

Nos relatos a seguir é perceptível a questão da paridade na formação do CONGEPAR:

O conselho é representativo e participativo. O regimento interno estava para ser alterado. Defenderia alguns pontos: 1) Entendo que a composição poderia ser alterada: diminuir o número de representantes da PMRG, incluir o IBGE e pelo menos dois representantes de entidades-movimentos que atuem nas questões urbanas. A URAB, por exemplo, é membro, mas é a entidade mais ausente. 2) As convocações das reuniões poderiam ser públicas bem como as atas. (César A. A. Martins, representante da FURG)

A composição do Comitê Gestor, em números expressa essa assimetria em relação à representatividade das entidades, nota-se a ausência de entidades como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mencionado na entrevista, além de representantes de vários outros seguimentos, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, segurança pública, movimentos estudantis, ONGs entre outros.

O depoimento de Gilmar Ávila, representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), expressa a mesma posição:

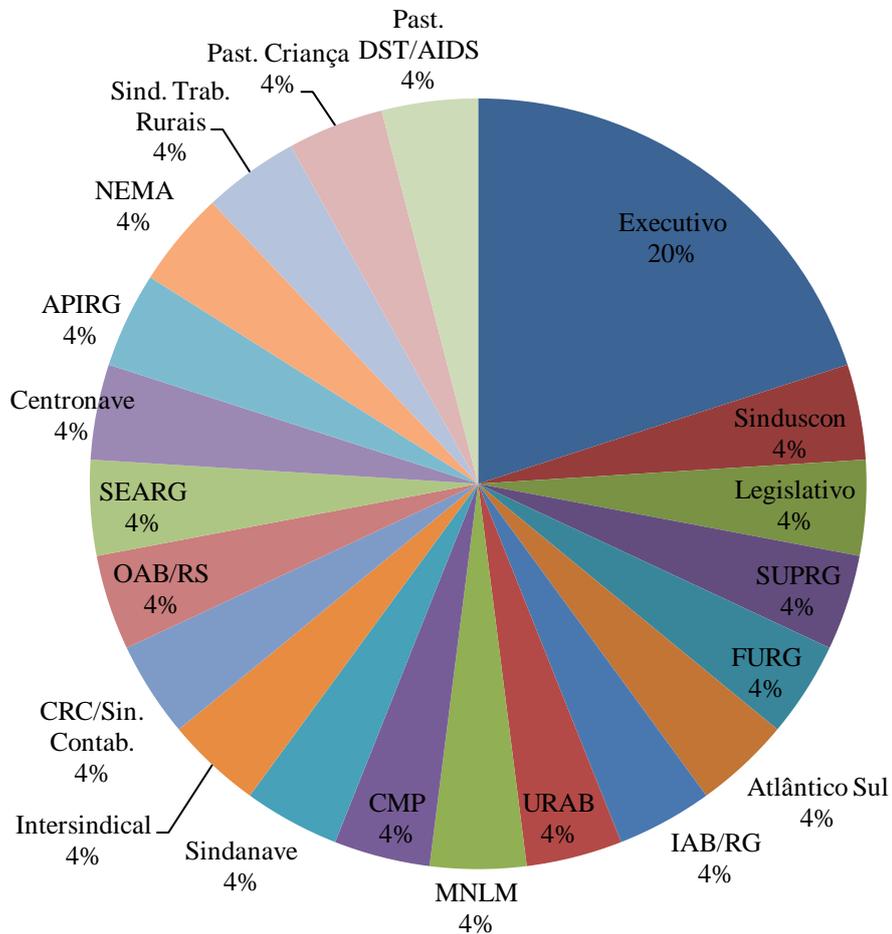
A grande preocupação que o Plano Diretor fosse mais paritário tem que incluir mais. Até que ponto foi feito o que ficou discutido. Não adianta os outros fazerem. Não adianta fazer um plano pros outros, todos tem que fazer para cumprirem com o plano.

A questão da paridade é muito polêmica, envolve princípios de ordem técnica mas também de interesses políticos, daí a necessidade de uma harmonia representativa que garanta o cumprimento das diretrizes básicas, tanto do plano diretor, quanto à adequação ao Estatuto da Cidade.

O gráfico a seguir procura ilustrar como foi “harmonizada” a questão das representatividades na elaboração do PDP 2008.

Gráfico 4

Composição do Comitê Gestor do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008



Elaborado por Ingrid Brayer Juliano.

A inserção de outras entidades em detrimento da redução da representatividade do executivo municipal conferiria mais transparência ao processo, e agregaria novas visões sobre a cidade, abrindo um leque mais amplo de discussões. Não se pretende aqui menosprezar o papel fundamental que pertence ao corpo técnico do executivo municipal nem tampouco construir a participação em bases falsas, as quais quando confrontadas com os instrumentos jurídicos ou tributários se mostrarão inoperantes e ineficientes.

Em relação aos instrumentos jurídicos e políticos, trazidos pelo Estatuto da Cidade, destacaremos no presente trabalho o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo (IPTU progressivo no tempo). A motivação pela escolha está na crença de que o IPTU é um poderoso instrumento para a efetivação da função social da propriedade urbana e quando incorporado ao plano diretor contribui para a materialização das funções sociais da cidade.

Segundo o artigo 7º do Estatuto da Cidade:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Entendemos que o fato do imposto ser coletado pelo município o torna ainda mais importante para a efetivação da função social da cidade, como já mencionado. Segundo Souza (2010, p. 226):

Poucos instrumentos são tão necessários à tarefa de promover o desenvolvimento urbano quanto o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, notadamente nas cidades de países periféricos -ou semiperiféricos, como o Brasil. Ele é, como poucos, capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social a cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades sócio-espaciais e uma especulação imobiliária desenfreada.

Nesse sentido buscamos averiguar se esse instrumento consta no PDP 2008, e se sua aplicação é uma realidade no município. Nas palavras do Secretário de Coordenação e Planejamento do município:

Não. Primeiro, este instrumento legal está previsto no Plano Diretor do Rio Grande, mas não foi regulamentado ainda. Segundo, sua aplicação requer uma readequação da estrutura administrativa/tributária da Prefeitura, que não pode ser aplicada até o presente momento.

Embora previsto no PDP, o IPTU progressivo no tempo ainda não é aplicado no município por questões de ordem estrutural, segundo o Secretário de Coordenação e Planejamento não foi possível adequar esse instrumento fiscal, pois seria preciso efetivar mudanças na estrutura de cobranças tributárias na Secretaria da Fazenda, o que ainda não ocorreu. Em contrapartida segundo o Secretário, no município aplica-se a lei “Abandono do Bem Imóvel e a Derrelição Presumida, que prevê:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais conservar em seu patrimônio, e que não se encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou a do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

Portanto a PMRG acredita que essa medida colabora de alguma forma para a manutenção da função social da propriedade, aplicando-a em alguns prédios no município.

Prosseguindo na análise sobre a participação no PDP do Rio Grande, partimos da recomendação do MCidades:

O Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. O processo deve ser conduzido pelo poder Executivo, articulado com os representantes no poder Legislativo e com a sociedade civil. É importante que todas as etapas do Plano Diretor sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública.(PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO GUIA PARA ELABORAÇÃO PELO MUNICIPIO E CIDADÃOS, 2004, p.17)

Temos assim, alguns testemunhos em relação à participação dos cidadãos na elaboração do referido plano porém, podemos considerar a população riograndina novata nos processos participativos urbanos, visto que essa prática não fazia parte da história urbana nacional tampouco municipal, e foi o primeiro plano diretor do município com caráter participativo. Seguindo algumas normativas editadas pelo MCidades, o executivo municipal estruturou o quesito participação com uma dinâmica baseada, em audiências públicas, pré-conferências, aplicação de questionários, leitura comunitária e oficina de capacitação.

Do ponto de vista do executivo municipal, em relação à participação, esta foi oferecida nas seguintes modalidades, de acordo com o depoimento do Coordenador do PDP 2008:

A Comunidade teve a oportunidade de se manifestar em: audiências públicas, promovidas pelo Comitê Gestor, pré-conferências nos bairros, reuniões na fase de leitura comunitária nos bairros, oficina de capacitação, responder 5 mil questionários distribuídos pelas associações de bairros, audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores.

Verificamos opinião divergente sobre o mesmo tema:

O tempo que tinha para fazer era pouco, para chamar as entidades, discutir as propostas, este tempo não teve. Se reuniu o movimento, umas três, quatro vezes pra discutir o plano diretor entre nós e a nossa base. Nenhuma entidade teve tempo de discutir. A dos Engenheiros e Arquitetos chegaram a fazer uns seminários. Mas aprofundar a discussão não deu. Eu acho que ficou mais a nível de liderança, as comunidades que foram. (Gilmar Ávila)

Reconhece-se que o grande diferencial no planejamento urbano brasileiro pós 1988 está na gestão democrática da cidade, entendida como uma forma nova, pelo menos no Brasil de planejar e governar a cidade. A participação popular é a grande inovação apresentada. Entretanto, muito questionada a partir de sua sistematização. Como capacitar a população de um município inteiro a participar do planejamento e gestão urbanos? Quem deve participar? Como deve participar? Em que nível deve ser essa participação? “A simples imaginação de uma capacitação em massa é um pensamento surreal.” Silva (2008, p.160)

Todos esses questionamentos devem fazer parte do processo que costuma ser demorado, pois são colocadas em jogo as mais variadas visões de mundo. E é justamente essa

diversidade que vai dar ao processo a legitimidade necessária. Contudo, é preciso estar atento à ação de grupos que buscam através da participação atuar como “lobbistas”, defendendo interesses próprios que não corresponderão ao significado precípua da participação popular e tampouco vão colaborar para o estabelecimento da função social da cidade. No caso do PDP do Município do Rio Grande, o núcleo gestor conduziu da seguinte maneira esses conflitos:

O Comitê Gestor de elaboração do Plano Diretor, a equipe técnica da Prefeitura e a equipe de tabulação das demandas da comunidade, elaboraram um rol de demandas da comunidade e estas foram contempladas no Plano Diretor, pela escolha da comunidade dentro das diversas reuniões realizadas. Foram incluídas, prioritariamente, as demandas da comunidade mais representativas, e desta forma, o peso das questões que valorizam a função social da propriedade e da cidade preponderaram sobre as outras. (Secretário de Coordenação e Planejamento)

É perceptível no testemunho do Coordenador que a participação da comunidade foi um critério incluído na confecção do PDP 2008, conforme prevê a Resolução nº 25, de 18 de Março de 2005, emitida pelo Conselho das Cidades, órgão deliberativo e consultivo integrante do Ministério das Cidades, conforme segue:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

Art.6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

Se confrontarmos a Resolução acima com algumas etapas do PDP, verificaremos a adequação à alguns dos seus princípios contudo, outros ainda não foram plenamente efetivados nesse plano. O quadro 1, e as figuras 6 e 7 apresentadas no Capítulo 4 exemplificam algumas dessas conformidades. Outras determinações ainda não foram postas em prática nesse PDP, provavelmente devido ao pouco tempo disponível para a aplicação desses mecanismos ou mesmo pela falta de unidade no processo.

Algumas entidades não encontraram posições contraditórias aos seus anseios, como foi exposto pelo representante do Sindicato Rural:

As entidades de classe, não tinham reivindicações específicas que conflitassem com as demais entidades. Ocorreram, por vezes, falta de entendimento de como era de fato o processo de participação, e confundiam defesa de posições de grupos, com posições institucionais voltadas para grupos. (Geremias de Mellos)

No entanto, outros grupos acreditam que suas reivindicações não foram contempladas no PDP 2008, segundo o testemunho abaixo:

A Zona Oeste, reivindicou o saneamento básico, a região enfrentava um surto de hepatite A. Eles queriam saúde pública, pequenos exames nos postos, farmácia popular. Saneamento deveria ser prioridade no plano diretor. (André Martins)

Outros relatam que mesmo tendo discutido e aprovado suas propostas nas pré-conferências com a comunidade, partes dessas propostas foram retiradas do PDP, como foi o caso da Zona Espacial de Interesse Social (ZEIS). Segundo Gilmar Ávila, representante municipal do MNLM:

Aprovaram as ZEIS nas pré-conferências, quando chegou na conferência final não estavam as determinações. Pedimos audiência pública com a prefeitura, a prefeitura alegou que as determinações estavam incabíveis, inconstitucional, o MNLM pediu as justificativas, a assessoria jurídica do município pediu 10 dias para apresentar. A questão era política.

Em um artigo publicado em um conhecido jornal do município, o professor da Fundação Universidade Federal do Rio Grande e membro de um dos comitês gestores, alerta para o mesmo fato:

O Governo Federal, em 2001, criou um mecanismo que pode ser de gestão pública e democrática do espaço urbano: o Estatuto da Cidade, que deveria resultar em Planos Diretores Participativos (PDP). Em Rio Grande, uma proposta de PDP foi aprovada na 3ª Conferência da Cidade em 07/10/06 e entregue modificada pelo Executivo Municipal na Câmara Municipal em 10/10/06. (MARTINS, 2007, p.2)

A criação das ZEIS possui como fundamento básico, possibilitar aquelas populações de baixa renda ou que moram em áreas remanescentes de atividades econômicas tradicionais, terem acesso a infraestrutura de serviços urbanos e também ao mercado de trabalho. Nas palavras de Silva (2008, p.133) “Uma ZEIS opta pelo bom senso e admite que uma ocupação “irregular” de décadas não é provisória”. Essas palavras expressam pontualmente uma das realidades vividas no município do Rio Grande, no que se refere às áreas ocupadas por comunidades tradicionais. E foram justamente essas comunidades que se fizeram presentes na 3ª Conferência Municipal para a aprovação do PDP pelos munícipes. Segundo Gilmar Ávila, representante do MNLM:

Apareceu forte no Plano Diretor, no Centro de Eventos, a maioria do pessoal que tava lá, tinha gente da Barra Nova, Barra Velha, do BGV, comunidades tradicionais que trabalham com pesca.

Para essas pessoas, a gestão democrática da cidade não passou de uma falácia, afinal o PDP que foi entregue para o Legislativo Municipal não continha um importante instrumento de regularização fundiária, a ZEIS, proposta pela população e, por conseguinte a, cidade, pelo menos para esse grupo não estaria cumprindo sua função social.

Um estudo realizado recentemente aponta as possíveis consequências dessa omissão no PDP do Rio Grande para a localidade da Barra Nova:

Atualmente a área está sendo requisitada pela SUPRG para ampliação do TECON. A proposta da SUPRG e do poder público municipal é a transferência, via aquisição mediante a compra pelos moradores de uma nova residência do tipo condomínios de padrão populares com casas geminadas na localidade da Barra Velha. A maioria da população reside na Barra Nova há mais de dez anos. No que se refere ao tipo de atividade exercida, destaca-se a pesca ou atividades relacionadas, tais como remendadores de redes, comerciantes de pescado ou descarregadores de barcos. (SOUZA, 2012, p.77)

Percebe-se, pela caracterização da localidade da Barra Nova, o quão legítima foi sua participação, sobretudo naquilo que muitas vezes é colocado em xeque, a capacidade da população, mesmo não dotada do saber técnico, de prever as possíveis demandas espaciais,

sobretudo, de agentes como a Superintendência do Porto do Rio Grande (SUPRG) e o Terminal de Contêineres do Rio Grande (TECON). Cabe refletir sobre essa negativa por parte do Executivo Municipal em retirar do PDP essa solicitação popular.

Procuramos a SUPRG a fim de esclarecer como foram conduzidas as tratativas da autarquia, já que se trata de um importante agente produtor e modelador do espaço, entretanto, mesmo a entidade aparecendo como participante do processo de gestão democrática da cidade através do Comitê Gestor, não encontramos nenhum representante da SUPRG que tenha participado efetivamente do processo.

Embora para algumas entidades o PDP não tenha sido elaborado de forma participativa, como ficou evidente na exposição acima, outras entidades por sua vez creditam ao PDP um status participativo. Como enfatiza o testemunho transcrito a seguir:

Foi participativo, em todas as bandas e margens da sociedade. Houve vitórias do consenso, e houve derrotas de ideias maravilhosas, mas inexecutáveis e impraticáveis a bem de grupos que as defendiam. (Geremias de Mellos)

A própria dinâmica da gestão democrática das cidades prevê divergências entre os grupos, mas como gerir esses impasses? Em que medidas e com que grau de importância devem ser sobrepostas umas questões sobre as outras? Para Villaça (2005, p.50):

Não existe “a população”. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria.

É consenso geral que após a confecção de um plano diretor que foi cunhado sobre o viés participativo, o que se espera são os resultados dessa participação impressos no espaço. E mais, que esses sejam visíveis a curto ou curtíssimo prazo. Contudo, os resultados do PDP também não repercutem entre a população de forma idêntica, conforme mostram os testemunhos que seguem:

Sim. Temos como exemplo, a possibilidade atual de construção de casas, nos condomínios e loteamentos, fora da área urbana e já com diretrizes que prezam pela sustentabilidade da cidade no futuro. Foram criados parques e áreas de preservação que antes não tinham sequer conhecimento das classes lá representadas, exemplo o parque do arroio Vieira, e a Lagoa Verde. (Geramias de Mellos)

Analisando os depoimentos a seguir, ambos apresentam o mesmo posicionamento, apesar de percepções distintas:

Para aquelas pessoas informadas e ou que buscam resolver interesses pontuais (por exemplo, mudar algum índice para construir mais) o conselho funciona. Lembro de alguns pedidos que refletem interesses econômicos de pessoas do Rio Grande e ou de grupos de investidores terem sido negados no conselho. (Cesar A. Martins)

Não, não houve retorno para a comunidade. (André Martins)

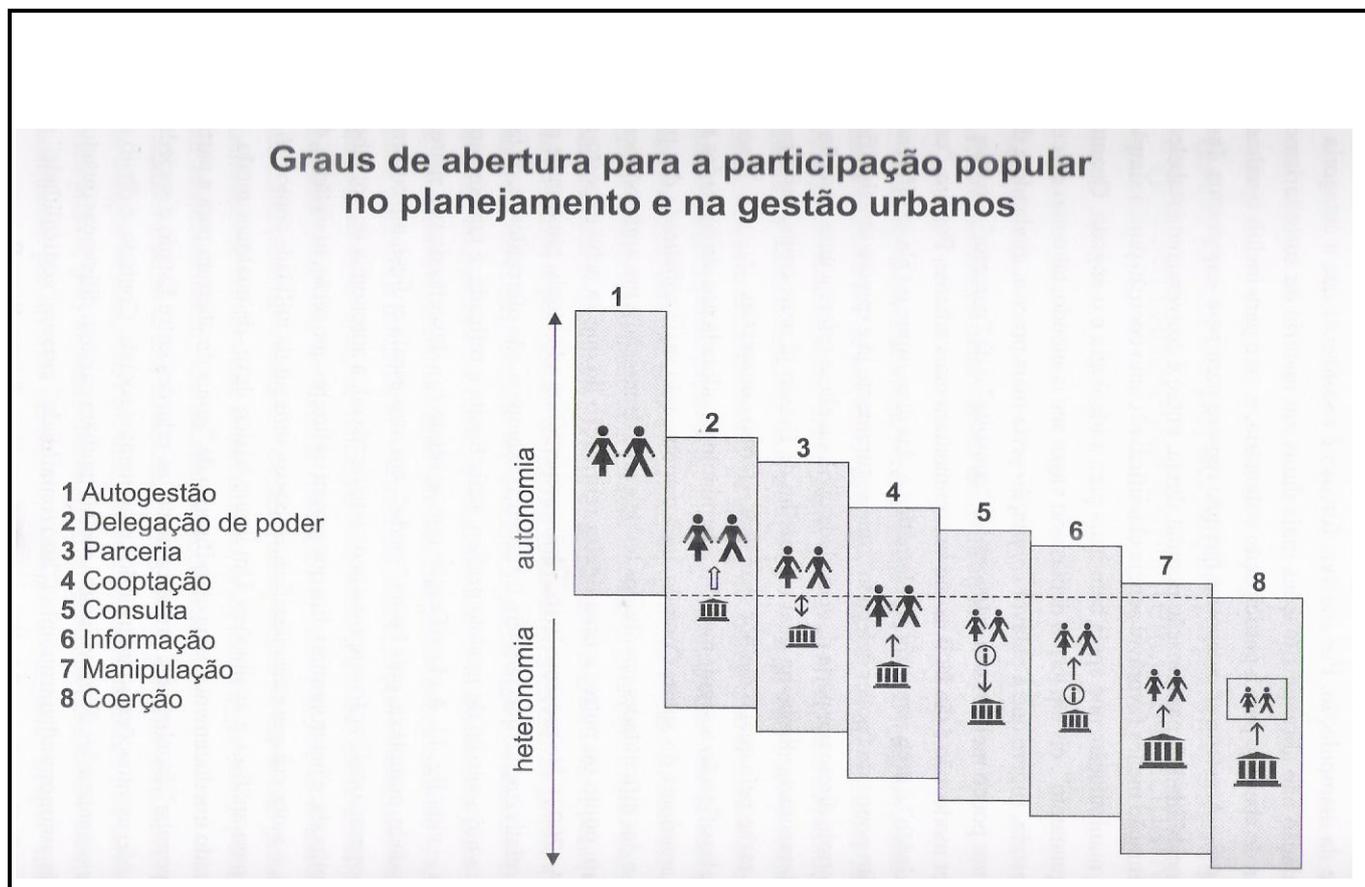
Dessa forma torna-se possível compreender como é árduo construir um Plano Diretor Participativo. Muito embora se tenha procurado incorporar todas as demandas sociais, essas só se realizam através de pressões, nesse caso de uma maioria que não representa a maioria da população, mas a maioria dos grupos com interesses pontuais e que conhecem métodos de atuação capazes de sobrepor seus interesses. Conforme Villaça (2005, p.50) “Essa é a principal razão da “Ilusão da Participação Popular”.

Como o foco deste trabalho está pautado na questão da margem de participação popular no Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008, partiremos da classificação desenvolvida por Marcelo Lopes de Souza, por julgarmos a mais apropriada no sentido de apresentar uma escala de avaliação que classifica a participação, seja ela de forma autêntica ou não, conforme as palavras do próprio autor.

A análise dessa experiência de participação no processo de elaboração do PDP será analisada a partir da tabela seguinte quanto ao grau de participação mensurado e proposto por Souza (2006).

Figura 9

Proposta de Classificação de Graus de Abertura à Participação Popular e Gestão Urbanos



Fonte: A Prisão e a Ágora, 2006, p. 414.

1. *Coerção: corresponde a situações de extrema heteronomia e máxima restrição à autonomia individual e coletiva, nas quais nem sequer as aparências são salvas, normalmente, situações de clara coerção serão encontradas em regimes de exceção, nas quais a própria democracia representativa não existe ou deixou de existir.*
2. *Manipulação: diferentemente de situações de pura e simples coerção, nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço da propaganda ou de outros mecanismos. O Estado não tem a menor intenção de estabelecer um diálogo, e muito menos criar ou valorizar canais de participação. Políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais, como objetivo de dar a impressão de que os governantes estão “fazendo a sua parte”, com o objetivo de ganhar as eleições.*
3. *Informação: o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. Dependendo dos fatores como cultura política e grau de transparência do jogo político. As*

informações são mais ou menos completas e confiáveis. Diferencia-se muito sutilmente da manipulação, pois esta também se baseia na difusão da informação. A diferença é que a manipulação tem uma forte intencionalidade manipulatória, ao passo que a informação pode corresponder a um contexto democrático-representativo, que nem se quer chega a dar um gostinho de participação.

4. *Consulta: o Estado se limita a permitir o acesso a informações relevantes, sendo a própria população consultada. O processo de consulta pode ser algumas vezes bem organizado e ser útil para o balizamento da atividade planejadora. O problema é que não há garantia de que as opiniões da população serão de fato incorporadas pelos tomadores de decisão. Na prática argumentos técnicos são muitas vezes invocados, de maneira exagerada e tendenciosa para justificar a não incorporação das sugestões da população.*

5. *Cooptação: um esquema participativo pode ser entendido como intrinsecamente talhado para a cooptação de uma coletividade se ele for pouco transparente, mesmo sendo parcialmente deliberativo, situando-se, com isso, a meio caminho entre o processo meramente consultivo e um esquema fortemente deliberativo e muito transparente. Em sentido mais específico deseja-se fazer referência, aqui, à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos (ativistas), convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado canal participativo ou instância participativa. Essa cooptação individual ou de seguimentos, serve intencionalmente a cooptação de uma coletividade mais ampla. A população, por meio de líderes selecionados e/ou dos canais “participativos” permanentes criados é ouvida, mas como no caso da consulta, a participação não é deliberativa. Nesse caso instâncias permanentes são criadas, não se limitando o Estado a promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares. A institucionalização de canais e instâncias permanentes de participação é um avanço em comparação com a mera consulta. No entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório (o que pressupõe um mínimo de independência político-institucional e financeira), nessa situação se aninha um risco: a domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil. Na prática a cooptação pode se mostrar vantajosa para indivíduos ou mesmo grupos, mas para a coletividade, no longo prazo, ela tende a ser um problema.*

6. *Parceria: a parceria corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, isto é, não meramente consultiva ou cooptativa. Estado e sociedade civil organizada colaboram, em*

um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implantação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.

7. *Delegação de poder: a delegação de poder vai mais além da parceria, pois aqui o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva em favor da sociedade civil. Os elementos da democracia direta são evidentes, ainda que os marcos gerais continuem a ser os da democracia representativa. A parceria e a delegação de poder consistem em situações de co- gestão entre Estado e Sociedade Civil.*

8. *Autogestão: a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa. Implementar políticas de intervenção de modos autogestionário, sem a presença do Estado, pressupõe, a rigor, um macrocontexto social diferente: pressupõe uma sociedade basicamente autônoma. O que não elimina a possibilidade de experiências autogestionárias marginais terem lugar, por assim dizer nas bordas do poder do sistema heterônomo.*

O autor ainda propõe, dentre as categorias apresentadas, outra reclassificação, onde a presença de marcos políticos-institucionais poderia gerar expectativas de soluções de planejamento e gestão. São elas:

3. *Parceria: razoavelmente democrático;*
2. *Delegação de Poder: fortemente democrático;*
1. *Autogestão: genuinamente democrático.*

Já as categorias de coerção e manipulação, representam respectivamente o autoritarismo em sua forma explícita na coerção ou disfarçada na manipulação. As categorias intermediárias diferenciam-se apenas na forma, mas todas trazem a aparente sensação de participação. As categorias intermediárias, de informação, consulta e cooptação, trazem a ilusão da participação, muito embora não apresentem diferenças muito significativas em relação as primeiras.

As categorias de poder delegado e autogestão conforme o autor sugere, exigem mudanças políticas ousadas, que dificilmente seriam possíveis dentro da organização política atual, porque exigem rompimentos profundos com o modelo de organização social e econômico vigentes.

Trata-se agora de procurar um enquadramento não só para o PDP 2008, mas para o município do Rio Grande, assim como não existe uma cidade perfeitamente idêntica à outra,

não existem procedimentos análogos de participação da população, afinal cada grupo vive dentro de uma realidade, percebe e reage de forma distinta.

Dentro da referida escala, no entanto, é preciso considerar alguns pontos sobre os conceitos de autonomia e heteronomia no contexto do planejamento urbano. Aqui ambos são apresentados com relação ao envolvimento dos cidadãos na gerência do seu espaço de vida mais direto: a cidade. Ser autônomo nesse caso envolve a capacidade de arbitrar livremente sobre o destino da coletividade urbana, o que se sabe, não é totalmente possível, pelo menos na organização espacial vigente. Nesse sentido as margens de autonomia precisam ser flexibilizadas no sentido de possibilitar dentro do contexto do que entendemos hoje como participação popular e superar as incongruências do próprio arranjo socioeconômico.

A heteronomia também precisa ser analisada a partir da ótica do planejamento urbano. Esse conceito foi criado por Immanuel Kant e se opõe a autonomia, ou seja, o indivíduo se sujeita a vontade de terceiros, da própria coletividade, o que se aproxima do nosso entendimento de democracia representativa e que está conectado à gestão democrática da cidade, através da participação popular, uma norma obrigatória da atual política urbana, ora determinamos, ora nos sujeitamos às determinações do coletivo.

Analisar uma experiência real de processo participativo apresenta uma série de limites e possibilidades que seguramente ampliariam ainda mais a gama de discussões, mas nos embasamos nos depoimentos obtidos e na apreciação de informações obtidas na própria prefeitura.

Na busca pelo enquadramento do PDP 2008 do município do Rio Grande, a partir da escala mencionada, percebemos a fluidez com que o quesito participação transitou por praticamente todas as categorias apresentadas, por vezes de forma muito clara e outras de maneira velada, tornando complexo seu enquadramento em uma única categoria exclusivamente.

A partir das entrevistas e dos dados levantados, foi possível identificar no PDP 2008 a presença evidente de duas categorias (Informação e Consulta). É importante destacar que no PDP do Município do Rio Grande não há uma linearidade da participação nas escalas apresentadas, ou seja, não houve um processo de passagem gradativa de uma escala para a outra, o que se observa são momentos pontuais que se enquadram melhor à determinadas situações, sem com isso apresentar uma continuidade ou evolução aparente. Trata-se agora de evidenciarmos algumas situações onde podemos reconhecer claramente uma das tipologias apresentadas por Marcelo Lopes de Souza no Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008.

O primeiro enquadramento do PDP 2008 está no item *informação*. A Prefeitura Municipal do Rio Grande através da Secretaria de Coordenação e Planejamento informou a população local sobre a confecção do novo plano diretor do município, em caráter participativo, para tanto usou a mídia impressa e televisiva, contudo segundo alguns depoimentos, foram divulgadas poucas informações sobre o que seria um PDP, e quais as formas de inserção da população e suas demandas nesse processo. Mencionaram ainda que os canais de participação para a comunidade estiveram fechados na maior parte do tempo, sem a possibilidade de ampliação dos debates, sobretudo pela questão do pouco tempo destinado para que se delineassem melhor as demandas das comunidades envolvidas. Para outros entretanto, o PDP foi bem divulgado e possibilitou a participação daqueles que estavam interessados.

O sentido político e social do termo participação inclui a efetiva participação das populações envolvidas. Esta é uma questão relevante: possibilitar a participação efetiva significa disponibilizar os meios para que tal participação seja igualitária, racional, livre e autônoma, não havendo qualquer restrição material injustificável à participação. (FILHO, 2009, p. 127)

Evidentemente, a participação massiva de toda a população é praticamente impossível, como já dito, pelo menos nos moldes atuais, contudo, deixar margens participativas somente para aqueles que têm conhecimento do processo não torna a participação popular sólida, nem tampouco a legítima. Ainda segundo o grau de *informação*, podemos utilizar as palavras do autor “*nem sequer ou mal chega a dar um gostinho de participação encenada*”, para outras tantas passagens do PDP 2008. Um exemplo claro está expresso no gráfico 4, onde podemos ver vários comitês gestores do PDP, com uma margem de participação menor que a da PMRG, que deveria atuar como mediadora das demandas desses comitês. Seguramente, poderíamos perceber uma intencionalidade, ainda que velada, mas premeditada, afastando qualquer tentativa por parte da população em seguir no sentido de um planejamento verdadeiramente participativo.

Seguindo essa abordagem, o outro enquadramento possível no PDP 2008, está incluso no grau de participação *consulta*, este item por sua vez também se encontra diluído em algumas ocasiões no PDP 2008. Destacamos aqui a importância desse grau, pois ele nos traz a riqueza da experiência participativa, quando esta é realmente considerada e aponta um caminho para gestão democrática da cidade.

É inegável que a população foi ouvida no referido PDP, como foi demonstrado em vários momentos e ao longo das entrevistas apresentadas, por exemplo, mas para além da *consulta*, é preciso que as demandas da população sejam agregadas e praticadas pela municipalidade.

Do ponto de vista da análise do PDP 2008 do Município do Rio Grande, embora tenha-se detectado o canal de participação *consulta* aberto em alguns momentos para que a população fosse ouvida, sobretudo nas audiências públicas e nas pré-conferências, o próprio autor admite que não existe uma garantia de que os anseios populares sejam realmente cumpridos pela administração municipal. Percebe-se justamente isso quando pontuamos dois depoimentos onde os entrevistados evidenciaram a questão que tratava da omissão da criação da ZEIS para determinadas comunidades.

Embora essa fosse uma reivindicação da sociedade riograndina, e em especial dos moradores das localidades da Barra Nova, Barra Velha e BGV, essa reivindicação foi modificada e não apareceu no PDP 2008 como havia sido sugerido pelos grupos durante as pré-conferências. Na 3ª Conferência da Cidade, foi aprovada e entregue para a Câmara Municipal de Vereadores a seguinte versão:

SUBSEÇÃO VI - DAS ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Art. 107. As Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, são áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há o interesse público em promover prioritariamente à regularização fundiária, a urbanização de núcleos habitacionais de baixa renda, a implantação de habitações de interesse social e atendimento a carência de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, que se subdividem em duas categorias:

I - AEIS A - áreas ocupadas por assentamento de população de baixa renda, situados na Área Urbana do Município, onde há o interesse público em promover a regularização fundiária e urbanística com implantação de equipamentos públicos, de comércio e serviços de caráter local e equipamentos de recreação e lazer;

II - AEIS B – terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na Área Urbana onde há o interesse público em promover à implantação de programas habitacionais de interesse social, de comércio e serviços de caráter local, de edificações e/ou equipamentos de interesse social.

Art. 108. São objetivos das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS:

I - Construção de um programa participativo de regularização fundiária, utilizando os instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade;

II - Integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade, assegurando a população o direito à moradia, respeitado o interesse público e o meio ambiente;

- III - Possibilitar a extensão dos serviços e da infra-estrutura urbana nas regiões não atendidas;
- IV - Garantir a qualidade de vida e equidade social entre as ocupações urbanas;
- V - Assegurar a regularização fundiária;
- VI - Garantir acesso ao transporte coletivo e aos demais serviços e equipamentos públicos;
- VII – Garantir a ação direta do Município, junto ao Estado e União, visando a concessão de uso de áreas públicas classificadas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS);
- VIII - Articular a política de habitação de interesse social com as políticas sociais, para promover a inclusão social das famílias beneficiadas. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE 2008, p. 26-27)

Seguramente, é possível perceber nesse trecho da Lei do PDP 2008, que a administração pública municipal introduziu e aprovou no PDP 2008, a AEIS ou ZEIS como um lugar comum, ou seja, traz as definições gerais do que vem a ser uma ZEIS, sem contudo especificar possíveis áreas do município vazias ou não, nem tampouco apresentou o entendimento da população sobre o tema, contrariando o próprio MCidades, que recomenda o que veremos a seguir:

O poder público municipal é responsável por coordenar a implementação das ZEIS, porque elas são um instrumento da política de desenvolvimento urbano do município. O ponto de partida para as ações de criação, regulamentação e aplicação das ZEIS é a identificação dos atores sociais, governamentais e não governamentais, que devem participar diretamente desse processo. Em seguida, a administração municipal deve definir um arranjo institucional para organizar e articular essa participação. (COMO DELIMITAR ZEIS 2009, p.18)

O poder público tem como tarefa gerenciar o processo de criação de uma ZEIS, ou segundo o PDP, uma AEIS, mas isso não significa que ele deva imbuir-se única e exclusivamente do saber técnico para determinar qual sejam as melhores áreas para colocar em prática esse instrumento urbanístico. A questão não é, pois, não impor, pura e simplesmente, mas sim impor menos. Impor menos significa assumir a tendência impositiva e, a partir daí tratar de abrir espaços crescentes e nunca terminados de participação. (DEMO, 1996, p. 20)

Esse apanhado de informações vem a corroborar com o enquadramento proposto. Abstemo-nos de apresentar os demais graus descritos pelo autor, detemo-nos apenas nas possibilidades de enquadramento, cuja intencionalidade restringe-se às situações que acreditamos ter havido alguma forma de participação. Se outros graus de abertura à participação aconteceram no PDP 2008, não encontramos nenhum vínculo incontestado a partir do material levantado.

Em última análise essas duas categorias em que o Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008 está enquadrado, encontram-se a meio caminho entre autonomia e heteronomia participativa, nas palavras do autor são *categorias intermediárias* indicando uma possível tendência à ilusão da participação.

Não pretendemos aqui desqualificar nem tampouco cremos que as margens de participação obtidas no PDP, são as mais adequadas, entretanto, se faz necessário, ponderar sobre a noção de participação que acreditamos ser a mais adequada. Para isso lançaremos mão da definição de Pedro Demo (1996, p.18):

Dizemos que *participação é conquista* para significar que é um *processo*, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

Não existe uma margem de participação popular ideal, suficiente ou adequada, que poderíamos plasmar no PDP do Município do Rio Grande 2008, em que pese ser o primeiro elaborado embasando-se no princípio da gestão democrática da cidade. Não se encontram modelos prontos, mesmo porque ele deve ser elaborado com base na realidade do município que seguramente não encontrará nenhum cenário com a mesma formatação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida dessa dissertação foi a busca de referenciais teóricos em torno da temática urbana, articulando primeiramente uma periodização histórica ao buscar as origens do planejamento urbano no mundo e posteriormente no Brasil, até chegarmos aos escassos documentos sobre planejamento urbano do município do Rio Grande, cujas contribuições foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa. Destacamos a Modernidade como marco para inferirmos as primeiras considerações sobre o tema.

Examinamos cuidadosamente no decorrer da pesquisa o arcabouço jurídico que cerca o tema, procurando chegar a um entendimento, ainda que limitado, da legislação ampla que acompanha a temática desse estudo. Em suma, nosso referencial teórico nos deu sustentação para transitar livremente ante a enorme diversidade de questões que envolvem o planejamento urbano, seja qual for a escala.

Tendo em vista que o processo de confecção do PDP 2008 iniciou-se no ano de 2006, com a 1ª Conferência do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande, esse espaço de tempo até a sistematização da pesquisa mostrou-se de certa forma prejudicial, pois muitos contatos dos representantes dos Comitês Gestores foram extraviados, além de se tornar um tanto quanto difícil encontrar registros escritos ou não dos acontecimentos relativos ao Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008.

A investigação encontrou alguns obstáculos relacionados à escassez de informações e de documentos em relação ao objeto da pesquisa e aos poucos documentos existentes arquivados na Secretária Municipal de Coordenação e Planejamento estão misturados outros tantos documentos sem importância para este trabalho.

Ainda sim, foi possível contatar alguns agentes envolvidos na elaboração do PDP. Com estes, aplicamos a técnica da entrevista qualitativa por julgarmos ser o método mais adequado para atingir os objetivos propostos. Nesta fase do trabalho, o referencial teórico já estava praticamente construído, auxiliando significativamente no planejamento das entrevistas e facilitando a formulação do tópico guia (BAUER e GASKELL, 2002, p. 66)

A seleção dos entrevistados não contou com um número expressivo, pois a finalidade não era contar opiniões para atingir certa quantificação, mas sim considerar o espectro de

opiniões sobre o mesmo tema. A escolha pela técnica da entrevista também pode ser explicada pela importância dada no presente estudo à experiência participativa, seja ela na forma individualizada ou representando um coletivo.

As entrevistas foram extremamente significativas, até mesmo aquelas que foram negadas com a justificativa de não existirem registros da participação desses agentes na forma escrita, nem tampouco esses lembravam terem participado de algum evento em relação ao PDP, mesmo seus nomes constando como representantes da sociedade civil organizada, indicando uma possível ausência.

É importante ressaltar ao longo da realização das entrevistas, certa surpresa por parte dos entrevistados em relação ao tema abordado. Praticamente todos, tanto o representante do poder público, quanto os representantes dos Comitês Gestores manifestaram que raramente essa temática é objeto de pergunta ou de algum tipo de interesse em qualquer segmento social. Seguramente esta é uma evidência sobre a desinformação da sociedade em geral sobre o seu papel decisivo dentro desse importante instrumento de planejamento urbano que é o Plano Diretor.

Partindo da análise das entrevistas realizadas com alguns representantes dos Comitês Gestores do PDP 2008, foi possível perceber similitudes em alguns momentos e em outros versões diferentes da mesma realidade, caracterizando um processo social complexo e rico que é a participação popular e a consequente gestão democrática da cidade.

Examinando os dados pré-existentes sobre a confecção do PDP 2008, somando o referencial teórico e as evidências apresentadas nas entrevistas foi possível compreender o nível de participação popular no referido instrumento, entretanto, é imprescindível reconsiderar a questão qualitativa acerca dessa mensuração. Não se pretende aqui encontrar um número que seja capaz de traduzir se o Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008 foi realmente participativo como o próprio nome diz, mas o que essa pesquisa pretende é compreender como foi qualificada essa participação, para isso utilizamos a escala criada por Marcelo Lopes de Souza.

Assim, seguindo a classificação apresentada e ponderando sobre tudo que está em torno do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008 no que tange ao quesito participação popular, as evidências sugerem que esse instrumento pretendeu ser

participativo em sua elaboração, entretanto, inúmeros elementos contribuíram por vezes para que esse instrumento se afastasse de seu objetivo quanto à participação popular.

É consenso geral que existe todo um aparato jurídico e bibliográfico sobre a participação popular e a gestão democrática da cidade, leis, cartilhas, artigos, livros, entre outros. Mas por outro lado, faltam sim, experiências verdadeiramente satisfatórias e legítimas no que concerne à participação popular no país.

Deve-se esclarecer que o Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande 2008 contou com vários dispositivos que garantem a gestão democrática da cidade e, por conseguinte o cumprimento de sua função social, mas é preciso atentar para a incapacidade de um perfeito funcionamento desses dispositivos, não somente por parte da administração pública, mas também por parte da própria sociedade riograndina quem respondem ao estímulo da participação.

Torna-se necessário rever posturas e a administração municipal deve capacitar e informar a população da necessidade de sua participação em todos os processos de planejamento urbano que ocorrem na cidade, através de oficinas, conferências e audiências públicas. Essas não podem acontecer somente às vésperas, devem ser praticadas continuamente. Aos munícipes, cabe valer-se das possibilidades da participação popular para a garantia do estabelecimento efetivo da gestão democrática e do cumprimento da função social da cidade.

Esta pesquisa nos leva a acreditar que o município do Rio Grande ainda tem uma longa trajetória a percorrer para que possamos desenvolver a competência participativa na construção dos planos diretores.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Francisco das Neves, et al. **A cidade do Rio Grande: estudos históricos**. Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande; Secretaria Municipal de Educação e Cultura, 1997. 204 p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 12267**: normas para a elaboração do plano diretor. Rio de Janeiro, 1992
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. 5 ed. Petrópolis: RJ: Vozes, 2009.192 p.
- ÁVILA, Gilmar. **Entrevista concedida a Ingrid Brayer Juliano**. Rio Grande, 7 mai.2012.
- BAUER, Martin W; GASKELL, George. Trad. Pedrinho A. Guareschi. **Pesquisa Qualitativa Com Texto, Imagem e Som**. Rio de Janeiro: Vozez, 2002. 512p.
- BRASIL. **Lei nº 601**, de 18 de setembro de 1850.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 349 p.
- BRASIL. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001.**Estatuto da Cidade**. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Leis_2001/L10257.htm>. Acesso em: 05 jun. 2011.
- BRASIL. Lei nº 10406 CC de 10 de janeiro de 2002. **Dispõe Sobre a Perda de Bem Imóvel por Abandono**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002. Acesso em: 18 mai. 2012.
- BRASIL. Ministério das Cidades, 2009. **Guia Para Regulamentação e Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**, Brasília. Primeira impressão: Dezembro de 2009. 55 p.
- BRASIL, Ministério das Cidades, 2004. **Plano Diretor Participativo. Guia Para Elaboração Pelo Município e Cidadãos**, Brasília, 2004.
- CARTA de Atenas. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>. Acesso em: 12 ago.2011.
- CASTRO, Iná Elias, et al . **Geografia Conceitos e Temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. 352 p.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia. Crítica y emancipación: **Revista latinoamericana de Ciências Sociais**. Ano 1. nº 1. Buenos Aires: Clacso, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/livros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>>.
- _____, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2007. 232p.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4.ed. São Paulo, 2004. 94p.

CUCHIARA, Paulo Renato de Moura. **Entrevista concedida a Ingrid Brayer Juliano**. Rio Grande, 8 mar.2012.

DAVIDOVICH, Fany. Escalas de urbanização: uma perspectiva geográfica do sistema urbano brasileiro, **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n.º 1, p. 51-80, jan./mar. 1978.

DEÁK, Csaba; SCHIFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 352p.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista: noções de política social participativa**. 3.ed. São Paulo, Cortez, 1996. 176p.

DOMINGUES, Marcelo de la Rocha. **Superporto de Rio Grande: plano e realidade**. Elementos para uma discussão. 1995. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

FERREIRA, Whitaker João Sette. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. In: Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, 1., 2005, Bauru. **Anais**. Bauru: UNESP, 2005. p.1-20.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: banco de dados. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 23 de março de 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7.ed. São Paulo, Atlas, 2010. 297p.

LEFÈBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 176p.

_____. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo. Centauro, 2008. 144p.

LIMA NETO, Pedro Antônio de. **A participação**. São Paulo: Editora do Brasil. 1989. 32 p.

MARICATO, Ermínia. **Brasil cidades: alternativas para a crise urbana**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 204p.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 219p.

MARTINS, André. **Entrevista concedida a Ingrid Brayer Juliano**. 28 abr. 2012.

MARTINS, César Augusto Ávila. **Entrevista concedida a Ingrid Brayer Juliano**. 9 mai.2012.

MARTINS, César Augusto Ávila. **3ª Conferência Municipal das Cidades: uma avaliação**. Jornal Agora. Rio Grande, 18 ago. 2007. p.2.

MARTINS, Solismar Fraga. **Cidade de Rio Grande: industrialização e urbanização (1873-1990)**. Rio Grande: Editora da FURG, 2006. 206p.

MELLOS, Geremias de. **Entrevista concedida a Ingrid Brayer Juliano**. 10 mai.2012.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de. Do Urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; et al. **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008. p31-65.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens transformações e perspectivas**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.742 p.

PAULISTSCH, Vivian da Silva. **Rheingantz: uma vila operária em Rio Grande**. Rio Grande: Editora da FURG, 2008. 202p.

Prefeitura Municipal do Rio Grande. Disponível em:< <http://www.riogrande.rs.gov.br>>
Acesso em: 11 out. 2011.

QUEIROZ, Maria Luiza Bertulini. **A vila de São Pedro, 1737-1822**. Rio Grande: FURG, 1987. 191p.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Caderno MetrÓpole**, São Paulo, N 12. p. 09-25, 2004.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 2004. 86p. (Coleção Primeiros Passos).

SALVATORI, Elena; HABIAGA, Lydia Angelica; THORMANN, Maria do Carmo. Crescimento horizontal da cidade do Rio Grande. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 51 n. 1, p 27-71, 1989.

SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2006. 272 p.

SANTOS, Gisele do Rocio Cordeiro Mugnol. et al. **Orientações e dicas práticas para trabalhos acadêmicos**. Curitiba: Ibpx, 2007. 165p.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2.ed. São Paulo: HUCITEC, 1994. 157p.

SILVA, Carlos Henrique Dantas. **Plano Diretor. Teoria e Prática**. São Paulo: Saraiva, 2008.181 p.

SILVA, Ligia Maria Osório, SECRETO, María Verónica. Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, n. 12, p. 109-141, jun 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. 136p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632p.

_____. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 558 p.

SOUZA, Paulo Ricardo Salati de. **Áreas Urbanas Desfavorecidas do Município do Rio Grande/RS**. 2012. 118f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande. RS. 2012.

SPOSITO, Maria Encarnação; WHITACKER, Arthur (Orgs.). **Cidade e campo: relações e contradições entre o urbano e o rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. 248p.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Agosto 2005. 97p. (PDF)

VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo (Orgs.). **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico metodológicas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. 310p.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento Urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento urbano integrado ao desenvolvimento urbano municipal**. São Paulo: FAU-USP, 1998. 211p. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.