

3

Participação popular: possibilidades e obstáculos no processo elaboração do Anteprojeto de Lei Complementar para o novo Plano Diretor Municipal de Paraty

Neste capítulo apresentamos o caso-referência, a cidade de Paraty, do estado do Rio de Janeiro, como exemplar do estudo realizado sobre gestão participativa, na perspectiva da tutela do direito à cidade.

A pertinência da escolha desse caso-referência foi comprovada ao longo da pesquisa realizada, em virtude da sua adequação aos marcos temáticos, e por poder ser considerada uma cidade que explicita, guardadas as suas devidas proporções, os reconhecidos conflitos urbanos presentes nas cidades brasileiras.

Não obstante, Paraty passa atualmente por um processo de revisão do Plano Diretor municipal, sendo o principal objeto deste capítulo a análise do anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor. A análise tem por objetivo verificar, no que tange ao seu processo de elaboração, em que medida se deu a participação popular, analisando ainda, em seu texto, a forma como é prevista a gestão participativa para a política urbana.¹⁴²

Vale destacar que, o referido anteprojeto foi denominado, pelo poder público municipal, como Plano Diretor Participativo, “construindo uma cidade de todos e para todos”, o que demonstra, de certa forma, a preocupação em demonstrar a gestão participativa como intenção fundamental para o próximo plano diretor, caso venha a ser aprovado dessa forma.

Segue à frente, portanto, o estudo sobre o caso-referência da cidade de Paraty, passando por um exame sobre alguns marcos históricos importantes para descrever o trajeto de estruturação urbana do município. Em seguida, apresentamos a análise dos últimos dois planos diretores de Paraty, chegando ao anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor.

¹⁴² Anteprojeto de lei complementar do plano diretor de Paraty, divulgado pela prefeitura municipal de Paraty em novembro de 2010, no âmbito da revisão do plano diretor municipal de Paraty. [Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php]

3.1

Fotografias de Paraty: marcos históricos e sobre a estruturação do espaço urbano¹⁴³

Paraty é um município localizado no estado do Rio de Janeiro, região sudeste do Brasil, que apresenta uma estruturação geográfica com um vasto litoral marítimo, composto por muitas ilhas e pequenas enseadas que formam a Bahia da Ilha Grande, distante cerca de 240 quilômetros do município do Rio de Janeiro.

Passando pela atividade canavieira e cafeeira, e funcionando como escoadouro da produção do Vale do Paraíba e receptor de especiarias vindas do exterior através do mar, Paraty assistiu sua relativa decadência chegar junto ao progresso.

Quando a estrada de ferro que ligava São Paulo e Rio de Janeiro através do Vale do Paraíba foi construída em 1870, ocorreu um isolamento da cidade de Paraty, que não era mais necessária aos fluxos comerciais que antes passavam pelo município. Sua população reduziu em grandes proporções.

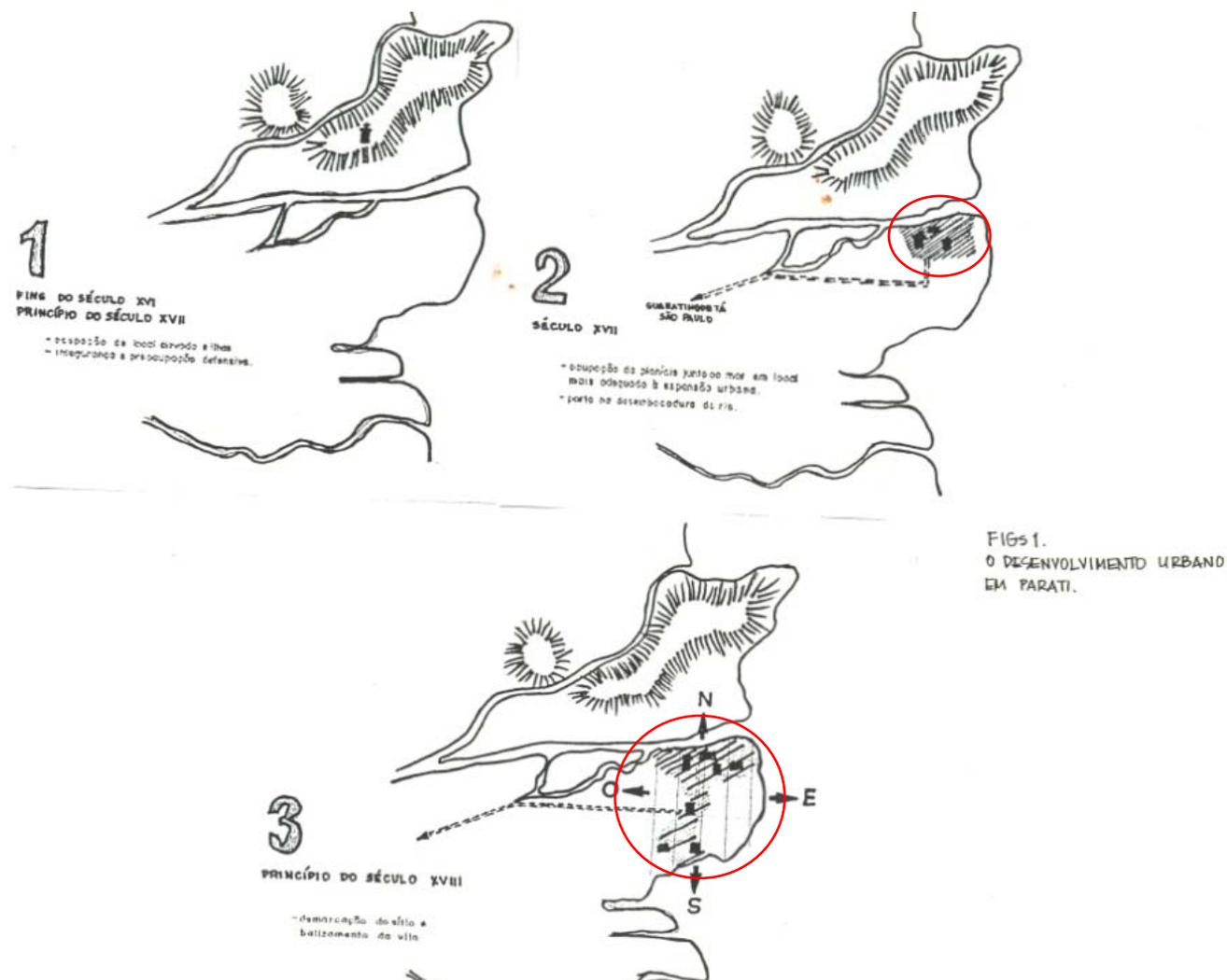
Citando Ana Cristina Narduz, “Este isolamento, por outro lado, foi o responsável, de certa maneira, pela preservação do conjunto arquitetônico e de sua cultura.”

Na década de 1970, com a construção da Rodovia Rio-Santos, Paraty volta a participar do caminho dos centros econômicos mais importantes no país. A partir de então, a cidade se restabeleceu em um processo que teve como principal cerne a atividade turística.

A manutenção das tradições, das festas, as atividades tradicionais, cujo aproveitamento turístico ou proteção cultural traduz-se num meio de inclusão social e interação comunitária, demonstra a potencialidade de reunião de pessoas para se organizarem em prol da realização de uma determinada atividade.

¹⁴³ O presente item relaciona fotografias, mapas, gráficos e tabelas, obtidos no conjunto de dados do Projeto de pesquisa TARDIN, Raquel (coord.). *Projeto: Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty*. Observatório da Paisagem/Núcleo de Interdisciplinaridade de pesquisas em paisagem/Programa de pós-graduação em urbanismo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011. (Imagem utilizada do acervo do grupo de pesquisa). Inclui ainda entrevistas realizadas, na cidade de Paraty, com: Secretário Adjunto de Urbanismo da SEDUMA – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Vice-presidente da OAB-Paraty; Técnica Judiciária da Vara Única do Fórum Municipal.

Nos mapas a seguir, podemos visualizar como se deu a expansão urbana do município de Paraty nos últimos cinco séculos, através de desenhos simples, mas que demonstram claramente a intensificação da ocupação, através do centro histórico.



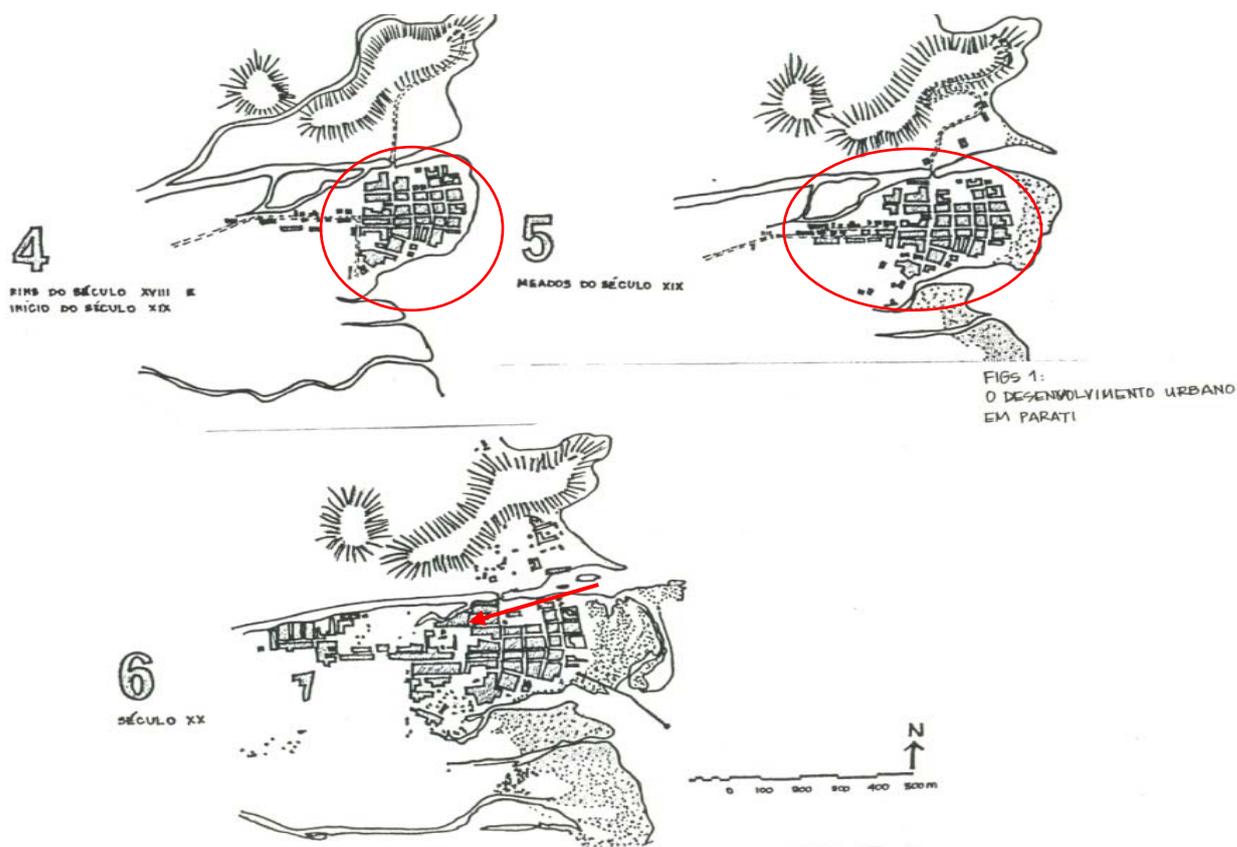
Figs 1.
O DESENVOLVIMENTO URBANO
EM PARATY.

Mapa 1: Desenvolvimento urbano de Paraty¹⁴⁴

Esta primeira representação cartográfica refere-se a três épocas diferentes: o primeiro mapa refere-se ao final do século XVI e princípio do século XVII; o segundo já demonstra, no século XVII, a ocupação da planície junto ao mar, em

¹⁴⁴ TARDIN, Raquel (coord.). *Projeto: Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty*. Observatório da Paisagem/Núcleo de Interdisciplinaridade de pesquisas em paisagismo/Programa de pós-graduação em urbanismo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011. [Fonte: IPHAN – Série Inventário/ Caixa 148]

local mais adequado à expansão urbana; a terceira figura demonstra o crescimento continuado, representando o início do século XVIII.



Mapa 2: Desenvolvimento urbano de Paraty¹⁴⁵

No mapa anterior visualizamos mais três momentos diferentes, nos quais a quarta representação - de fins do século XVIII e início do século XIX - ilustra a demarcação de uma estrutura de lotes mais regular, e uma maior expansão da área ocupada. Na quinta e sexta figuras, referentes, respectivamente a meados do século XIX e ao século XX, podemos perceber o crescimento em sentido contrário ao mar, dada a existência de rios que delimitam as laterais da área da origem da ocupação, onde é localizado o centro histórico.

Atualmente, grande parte da população está concentrada no distrito-sede, conforme a próxima tabela, retirada do diagnóstico sobre a visão técnica, realizado durante o processo de revisão do plano diretor municipal de Paraty.¹⁴⁶

¹⁴⁵ TARDIN, Raquel (coord.). *Projeto: Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty*. Observatório da Paisagem/Núcleo de Interdisciplinaridade de pesquisas em paisagismo/Programa de pós-graduação em urbanismo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011. [Fonte: IPHAN – Série Inventário/ Caixa 148]

Tabela 5.2 - População do município dividida por distritos

Distrito	Homens	Mulheres	População total
Paraty	11832	11923	23755
Paraty Mirim	2712	2423	5135
Tarituba	1744	1649	3393
Total	16288	15995	32283

Adaptado por Thales Barcellos. Fonte: Contagem Populacional 2007

Tabela 1: População do Município de Paraty dividida pelos distritos¹⁴⁷

A distribuição do PIB (Produto Interno Bruto) em Paraty, conforme a atividade geradora da renda, demonstra a evidente predominância do setor turístico como gerador de fluxos de renda em Paraty, atribuindo-se a este setor, também, o crescimento acelerado da população do município, que pode ser visualizado nas duas próximas imagens.

Tabela 5.17 - PIB de Paraty em 2007

Tipo	Valor adicionado bruto	Porcentagem do PIB total
PIB de serviços	242.841.000	73,69%
PIB da indústria	50.941.000	15,46%
PIB da agropecuária	16.756.000	5,08%
PIB TOTAL	329.558.000	100%

Fonte: IBGE Cidades

Tabela 2: PIB de Paraty em 2007¹⁴⁸

No relatório sobre a visão técnica diagnóstica realizada no processo de revisão do plano diretor de Paraty de 2007, que culminou na elaboração do anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor municipal, encontramos a referência ao Diagnóstico Socioeconômico elaborado pelo SEBRAE em 1999, que denomina as comunidades rurais do município como “ru-

¹⁴⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica – Capítulo 5 (disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php (p. 3)

¹⁴⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica – Capítulo 5 (disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php (p. 6)

¹⁴⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica – Capítulo 5 (disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php (p. 14)

rurbanas”, servindo de comunidades dormitório e local onde se desenvolvem atividades agrícolas de subsistência “¹⁴⁹

A população rural de Paraty participa cada vez mais da dinâmica urbana, na qual realiza serviços, trabalha, encontra bens de consumo necessários à sua alimentação, saúde, esporte e lazer. Entretanto, as políticas públicas para implementação de serviços essenciais, como o saneamento básico e a saúde, não são realizadas nesses locais.

Não obstante, não são realizados investimentos para estimular e aprimorar a atividade agropecuária e agricultora, não sendo oferecido a essas populações oportunidades de competitividade no mercado, o que leva ao aumento da dependência pela área urbana, na qual ocorre um adensamento significativo, principalmente em temporadas de maior movimentação turística, sem que sejam adaptados, por exemplo, o sistema de saneamento básico e de coleta de lixo.

A área urbana do município tem a sua densificação como um problema ampliado uma vez que a pressão sobre o espaço não se reduz ao grande número de pessoas e de habitações, mas também no fato de que esgotamentos sanitários e pluviais contribuem intensamente para um super uso do solo e do subsolo, que se agrava logo após episódios pluviais, podendo ainda ser amplificado pela coincidência com o calendário cultural de eventos municipais que aumenta em muito o número de pessoas por unidade de área.¹⁵⁰

Podemos encontrar um retrato das condições do município de Paraty no mesmo trabalho sobre a visão técnica diagnóstica realizada para o processo de revisão do plano diretor municipal de 2007, no qual foram definidas algumas “vulnerabilidades sociais”, baseadas, principalmente, em parâmetros referentes à renda e à escolaridade, e também considerando os seguintes indicadores: a acessibilidade espacial a qualquer ponto do território, que se refere à circulação que é condicionada pelos tipos de vias e os meios de transporte à disposição para percorrê-las; a acessibilidade aos serviços básicos de infraestrutura de saneamento, que por sua vez diz respeito ao acesso ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, e à coleta de lixo; a acessibilidade aos serviços de saúde e

¹⁴⁹ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica Diagnóstica [Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php] (p. 21)

¹⁵⁰ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica Diagnóstica [Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php] p. 33

de proteção civil, se referem ao acesso a rede pública de hospitais e postos de saúde e ao socorro proporcionado em situações de risco, emergência e desastre.¹⁵¹

As conclusões sobre a pesquisa acerca das vulnerabilidades sociais apontaram que: quanto à renda e escolaridade, Paraty encontra-se em situação parecida à dos municípios vizinhos, mas em posição um pouco melhor, devido a baixas densidades de ocupação, bem como a presença de um “ambiente integral melhor conservado e funcional”¹⁵².

Quanto à saúde, está em situação semelhante à dos municípios da região sudeste do Brasil. No quesito proteção civil, por ter sido estruturado um Conselho de Defesa Civil em Paraty, o COMDEC, fruto de investimento de recursos recebidos, em razão de estar o município localizado em uma zona considerada como de risco nuclear e hídrico, bem como pelo perigo representado pela possibilidade de chuvas mais fortes e diante das diversas “catástrofes climáticas” ocorridas nos municípios vizinhos.¹⁵³

No que tange ao abastecimento de água, cujo acesso é restrito às áreas com maior densidade populacional, há, para as demais localidades, acesso a água de qualidade, proveniente de outras fontes que não a de abastecimento geral, como a que vem dos pontos de exfiltração nas escarpas da Serra da Bocaina.

O mesmo ocorre quanto à coleta de lixo e ao esgotamento sanitário, disponibilizados para as regiões que possuem maior densidade populacional e maior concentração de renda, gerando uma potencial contaminação do solo do município.

O Município de Paraty está localizado em local que abrange seis importantes áreas destinadas à proteção do meio ambiente, denominadas Unidades de Conservação.¹⁵⁴ A existência dessas Unidades de Conservação ocasiona uma necessária relação entre a política urbana e a ambiental, exemplificando o que foi

¹⁵¹ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica Diagnóstica [Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php] p. 38

¹⁵² Idem.

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ São elas: a) O Parque Nacional da Serra da Bocaina, Área de Preservação Permanente criada por meio do Decreto Federal nº 68.172/1971; b) Área de Proteção Ambiental do Cairuçu (APA), criada por meio do Decreto Federal nº 89.242/1983; c) Estação Ecológica de Tamoios, criada por meio do Decreto Federal nº 98.864/1990; d) Reserva Ecológica da Juatinga, criada por meio do Decreto Estadual nº 17.981/1992; e) Área Estadual de Lazer de Paraty-Mirim, criada por meio do Decreto Estadual nº 15.927/1972; e f) Área de Proteção Ambiental Municipal da Baía de Paraty e Saco do Mamanguá, criada por meio da Lei Municipal nº 685/1984.

colocado no primeiro capítulo, acerca da importância da perspectiva urbano-ambiental.

Em Paraty, essa questão pode ser vivenciada no cotidiano, onde essas áreas acima enumeradas se misturam, nas diferentes zonas, havendo bairros localizados inteiramente no âmbito de proteção ambiental, a exemplo de algumas ilhas, que integram a Estação Ecológica de Tamoios.

Essa mistura ocasiona ocupações que infringem a legislação, no que tange aos limites definidos para a proteção ambiental dessas áreas. Uma das questões levantadas em reunião comunitária, durante o processo de discussão do anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor de Paraty, o qual analisamos mais a frente, é a dificuldade em se obter um material probatório que comprove as intervenções ilegais nessas áreas.

Consideramos a presença das Unidades de Conservação como um importante referencial para a conscientização mais próxima à população acerca do desenvolvimento sustentável.

No território de Paraty estão presentes populações tradicionais de pescadores, indígenas, caiçaras e quilombolas, cujos meios de vida são objeto de proteção e preservação.

Os quilombolas são descendentes de escravos negros que obtiveram garantia constitucional de proteção ao direito sobre a terra em que vivem. Alguns dos marcos históricos acima citados, que geraram efeitos em Paraty como um todo, afetaram também os quilombolas. São eles: a construção, em 1970, da BR-101, que liga Rio de Janeiro a Santos, que supervalorizou as terras de toda a região do município, quando grileiros tentaram tomar posse de terras quilombolas; e a criação, em 1971, do parque nacional da Serra da Bocaina, que gerou proibição ao Quilombo de Campinho da Independência (o mais representativo em Paraty) para praticar a caça, que é o meio que sempre usaram para sobreviver.

As comunidades caiçaras, devido a fatores como a abertura da rodovia BR-101, que ocasionou o seu deslocamento para terras distantes do mar como o bairro Ilha das Cobras, estão ameaçadas pela especulação imobiliária e por ter grande parte de suas terras localizadas em área objeto de proteção ambiental.¹⁵⁵

¹⁵⁵ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica – Capítulo 4 (disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php (p. 16)

A abertura da rodovia BR-101 trouxe o turismo e a especulação imobiliária, tirando os caiçaras de suas tradicionais vilas em belas praias, concentrando-os em terras novas como os bairros Ilha das Cobras e Mangueira, próximos ao Centro Histórico, mas longe do mar. Hoje o turismo é mais uma fonte de renda para esses moradores.¹⁵⁶

A situação habitacional do município no ano de 2010, foi melhor compreendida a partir do histórico coletado em nossa pesquisa empírica¹⁵⁷ permitindo observar em Paraty, reflexo do quadro de exclusão presente na questão urbana brasileira. Segue uma representação dessa situação, na qual ocorre a mistura de diferentes formas de ordenação de habitações.

Os imóveis de Paraty, em sua maioria, possuem titularidade oriunda dos chamados “contratos de gaveta”, que não são levados a registro em cartório, impedindo a situação jurídica do bem de obter oficialidade pública. Muitos desses contratos referem-se apenas a direitos sobre a posse do imóvel, que foram passados sucessivamente em contratos com o mesmo formato e a mesma ausência de registro público.

Não obstante, sejam contratos possessórios ou de propriedade plena, muitos, ainda que levados a registro, não possuem especificações e delimitações suficientes para identificação do imóvel, gerando controvérsias e inúmeros conflitos acerca da confrontação de títulos, reintegração de posse, dentre outros.

Alguns são contratos dotados por poucas informações, realizados na época quando bastava uma quantidade pequena de indicadores para a identificação do bem, sua localização e extensão.

Com o tempo, o espaço foi habitado, as construções urbanas foram aumentando e esses contratos acabaram por perder sua força de determinação, não sendo atualizados segundo os novos padrões de elementos delimitadores.

Assim, gerou-se um impasse, pois ainda que se desenvolva um arcabouço normativo bastante atualizado, em outras palavras, ainda que a legislação evolua, a origem desses contratos dificulta a demarcação correta dentro dos novos padrões e da nova densidade urbana.

¹⁵⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica – Capítulo 4 (disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php (p. 17)

¹⁵⁷ Entrevista com o Secretário Adjunto de Urbanismo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Paraty, com a Vice-Presidente da OAB-Paraty e no cartório da Vara Única do Fórum de Paraty)

Há ainda aquelas posses que são denominadas auto-declaratórias, cujos titulares não possuem qualquer documento e constituem o direito por meio de informações verbais ou documentos que auxiliem na construção de um referencial probatório mínimo.

Essas e outras características podem ser ilustradas a partir do relato do secretário adjunto da SEDUMA sobre a situação habitacional de algumas localidades do município, onde visualiza-se contextos de estruturação urbana de diversas naturezas, mas que levam a essa marca comum de situações irregulares, ilegais e, em grande parte, em situação de injustiça social.

Segundo as informações fornecidas na entrevista com o referido secretário, podemos caracterizar um panorama geral de “fotografias” de diferentes ordenações territoriais:

O bairro do Chapéu do sol era uma grande propriedade que passou por um processo de parcelamento irregular, de modulação rural acima de 2 hectares (20mil metros). Mais recentemente houve o desmembramento de grande parte dos lotes em unidades menores, momento em que é possível dizer que o local começa a tomar o caráter de área com relativa densidade urbana, mas ainda de forma embrionária.

A Vila residencial de Mambucaba, condomínio urbanístico destinado à residência de funcionários da companhia Eletronuclear, teve, e possui toda a extensão de sua área em conformidade seu primeiro projeto aprovado no ano de 1979. A empresa é proprietária do local, não possuindo os habitantes a titularidade dos lotes, mas configurando uma situação de ocupação regular.

A Prainha de Mambucaba é uma área marcada pelo loteamento clandestino, ou seja, aquele que se desenvolve sem intenção original de que se obtenha situação regular (diferindo do loteamento irregular, em que ocorre uma tentativa não alcançada de regularização da situação do imóvel).

A localidade de Tarituba, que já foi denominada Vila São Vicente, é uma das mais antigas do município de Paraty. Trata-se de uma área de ocupação tradicional, pois era uma comunidade caiçara quando ainda não existia a rodovia (RIO-SANTOS), onde há cerca de 40 a 50 anos atrás, apenas se chegava através de transporte de barco.

O bairro de São Gonçalo é uma ocupação tradicional de aspecto mais rural. Existe no local uma comunidade de pescadores, mas a maior parte de seu

núcleo urbano se formou no interior, e não na costa litorânea. Está classificada como núcleo rural em urbanização.

Vale destacar que, segundo Nelson Saule Júnior, o Plano Diretor deve compreender as zonas urbana e rural de um mesmo município, pois

Não é possível separar o urbano e o rural, visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, pois o sistema social e econômico local necessita dos equipamentos, da infraestrutura e dos serviços urbanos para desenvolver suas atividades agrícolas e agrárias na zona rural da cidade.¹⁵⁸

Em Paraty essa necessidade é presente, uma vez que muitos moradores de regiões predominantemente rurais possuem, inclusive, seus postos de trabalhos localizados na zona urbana.

Taquari, São Roque e Barra grande possuem em comum o fato de serem originários de um assentamento rural do INCRA. Eram áreas de pelo menos 1 hectare de extensão, onde o habitante possuidor tinha a condição de manter o lote comprovadamente produtivo durante dez anos para receber ao final o título de propriedade.

Há nesses locais uma estrutura urbana precária, mas suficiente para caracterizar a ocorrência de um processo urbanização, sendo ainda conforme os requisitos enumerados pelo CTN já consideradas áreas urbanas.¹⁵⁹

O INCRA, em final de 2009, fez a doação para o município dessas áreas, condicionando à regularização dos ocupantes no prazo de cinco anos, quando o termo de doação perderia efeito.¹⁶⁰

¹⁵⁸ SAULE JÚNIOR, 2007, p.309.

¹⁵⁹ Vale destacar que o Saneamento Básico é uma das maiores deficiências que pode ser percebida por todo o Município. Dessa forma, qualquer área estaria prejudicada em sua classificação como urbana, por causa dessa grave precariedade.

¹⁶⁰ A Superintendência Regional do Incra no Rio de Janeiro assinou recentemente convênio com a Prefeitura de Paraty, passando o controle de terras voltadas para assentamentos rurais. São 110 lotes remanescentes urbanos, totalizando 77 hectares. Com a assinatura do documento, 43 lotes urbanos do Assentamento Taquari (43,919 hectares), 43 lotes do Assentamento Barra Grande (25,383 hectares) e 24 lotes do Assentamento São Roque (7,854 hectares) serão gerenciados pelo Poder Executivo Municipal. Esta iniciativa atendeu às necessidades de regularização fundiária da prefeitura, tendo em vista a relação existente entre a proximidade dos Assentamentos com a rodovia Rio-Santos (BR-101) e a crescente ocupação urbana verificada nessas áreas. Assim a administração municipal de Paraty assume plena responsabilidade pela regularização, ordenamento e administração dos lotes objetos do acordo. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica – Capítulo 5 (disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php (p. 22)

Nesse tempo, só pôde ser regularizada a situação de uma dessas áreas, a Barra Grande, tendo aprovada uma verba de R\$ 745.000,00 (setecentos e quarenta e cinco mil reais) no Ministério das Cidades para realizar a regularização total das demais áreas, estando pendente a contratação de pessoal técnico especializado, da tramitação burocrática na Caixa Econômica Federal, e do fornecimento, pelo INCRA, de um mapeamento adequado.

Ilha das Cobras e Parque Mangureira são áreas públicas que foram desapropriadas para realização de programa de regularização fundiária. No processo de desapropriação, os proprietários que comprovaram possuir o justo título foram devidamente indenizados. No entanto, não foi feito até então o processo de regularização, alegando a prefeitura ter outras prioridades para a aplicação de recursos.

Nesse ponto, o Secretário Adjunto de Urbanismo da SEDUMA, durante a entrevista, mencionou a crítica que se costuma fazer aos governos que duram apenas quatro anos. Esses processos de titulação demoram muito tempo, então o governo municipal acaba por não investir em processos de regularização.

Essa crítica pode ser exemplificada no texto de Luiz Roberto da Mata, quando fala sobre a improbidade administrativa na qual incorre o prefeito que não proceder com o adequado aproveitamento do solo em cinco anos, do imóvel que tenha sido objeto da desapropriação que sanciona o não cumprimento desta determinação pelo proprietário particular. Esses prazos não correspondem sequer ao período total do mandato de um prefeito, que é de quatro anos, podendo ainda ser, por exemplo, o último dia para proceder com o adequado aproveitamento do solo, o primeiro dia do mandato do prefeito seguinte.¹⁶¹ Segue abaixo a foto de um desses bairros, o da Ilha das Cobras.

¹⁶¹ MATA, 2004, p. 138



Foto 1: Bairro de Ilha das Cobras¹⁶²

Na foto anterior podemos visualizar com clareza a situação visível de ausência de planejamento urbano, explicitando uma série de problemas relativos ao direito à cidade no local (saneamento, acessibilidade), na medida em que o crescimento não foi acompanhado da devida infra-estrutura capaz de fornecer aos moradores uma condição de vida digna.

Em contraste com esse quadro, temos, ao lado desse mesmo bairro, o Centro Histórico de Paraty, referência fundamental do Município, em nível internacional.

¹⁶²Fonte: Foto cedida pela Prefeitura Municipal de Paraty, constante do acervo do projeto de pesquisa e extensão *Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty* (coordenação de Raquel Tardin). Programa de pós-graduação em urbanismo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011



Foto 2: Bairro do Centro Histórico¹⁶³

Na foto anterior, pode ser visualizado ainda o bairro de Ilha das Cobras, acima de uma faixa verde que o separa do Centro Histórico, este representado com maior evidência na referida fotografia. Analisando as duas fotos anteriores, podemos perceber o contraste entre esses dois bairros, no que tange à organização e divisão territoriais.

Para melhor visualizar e compreender em que consiste essa faixa verde segue abaixo uma foto que possibilita uma visualização mais clara desse local.

¹⁶³ TARDIN, Raquel (coord.). *Projeto: Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty*. Observatório da Paisagem/Núcleo de Interdisciplinaridade de pesquisas em paisagismo/Programa de pós-graduação em urbanismo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011. [Fonte: Prefeitura Municipal de Paraty]



Foto 3: Pista de pouso de Paraty¹⁶⁴

Nesse ponto, vale ressaltar que a mencionada faixa verde refere-se à área de uma pista de pouso particular que, não obstante enfatizar uma forma de separação entre os dois bairros, realçando esse contraste, onde enxerga-se uma cidade formal e outra informal, foi considerada um local adequado à implementação políticas que visem à tutela do direito à moradia.

Destaca-se que há a previsão de uma área adequada para o funcionamento de um aeroporto, localizada fora da área urbana, o que está previsto desde o Plano Diretor de 2002, em seu artigo 85, inciso V, bem como no Plano Diretor de 2007, no artigo 94, inciso V, que acrescentou a condição de localização externa à área urbana.

No texto anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor municipal de Paraty, repete-se o dispositivo tal como consta no plano de 2007 (artigo 159, inciso VII). Percebemos que é uma medida cuja aplicação se mostra pendente há quase uma década, permanecendo a pista de pouso localizada no meio da zona urbana, representando perigo à população que reside e circula em área próxima à pista.

¹⁶⁴ TARDIN, Raquel (coord.). *Projeto: Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty*. Observatório da Paisagem/Núcleo de Interdisciplinaridade de pesquisas em paisagismo/Programa de pós-graduação em urbanismo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011. [Fonte: Prefeitura Municipal de Paraty]

Além disso, deixa-se de aproveitar uma importante área que, se planejada, poderia abrigar uma grande quantidade de pessoas, aproximando-as do centro da zona urbana, e oferecendo, através da estrutura organizada, as condições para uma vida digna.

Podemos considerar que a questão sobre a realocação da pista de pouso para fora da área urbana, pelos riscos que ela representa atualmente, bem como pela oportunidade gerada para a tutela do direito à cidade, na medida em que não é realizada (a realocação), demonstra um exemplo de conflito urbano, marcado pela predominância do interesse particular (proprietários de aeronaves que utilizam a pista de pouso) em detrimento do interesse público.

Quanto ao bairro do Centro Histórico, conforme relatado pela vice-presidente da OAB-Paraty, ocorre, paulatinamente, um esvaziamento de presença humana, no que tange à população residencial, onde a densidade aumenta e diminui em proporção com a demanda turística, variável conforme a época do ano (temporada), ou pela ocorrência de eventos populares ou de maior dimensão como a FLIP (Feira Literária Internacional de Paraty).

Isso acaba por limitar a infraestrutura de serviços desse local à presença de pousadas, restaurantes e um comércio destinado ao mercado consumidor gerado pelo do turismo.

Assim, quem ainda opta por residir no bairro não possui acesso a necessidades básicas como a coleta de lixo, serviços médicos, áreas de lazer; não há presença de farmácias e a estrutura de construções das ruas, que é objeto de tombamento, está sujeita a entupimentos e alagamentos.

Toda a parte abaixo da BR, inclusive o Jabaquara, está em uma área de planície aluvionar, que é bastante suscetível às cheias associadas às chuvas intensas e momentos de maré alta.

Mas a propensão a alagamentos no bairro histórico se intensifica devido a estrutura do solo, que fora aterrado, onde atualmente pode-se chegar ao encontro da água mediante escavações de pequena profundidade.¹⁶⁵

Os núcleos localizados na área costeira possuem acesso apenas pelo mar. As comunidades ali localizadas estão, em sua maioria, dentro da área de tutela

¹⁶⁵ Relato de uma moradora, Dra. Helena, coincidentemente a Vice-Presidente da OAB, entrevistada para o presente estudo, que alegou estar tentando construir um sistema de fossa sanitária em sua residência, encontrando dificuldade em realizar a escavação.

ambiental, protegida através da APA Cairuçu. Além disso, não existe urbanização nesses locais. No caso, os habitantes desejam que essa situação se conserve, não querem o “progresso urbano”, querem manter suas formas e atividades tradicionais e preservar o máximo possível da paisagem natural, predominante na região. Por outro lado, clamam pelo atendimento a necessidades básicas, aceitando algumas das inovações, como a luz elétrica, por exemplo.

Vale destacar aqui a situação de um local que causa conflitos para os habitantes de algumas dessas áreas costeiras, as mais próximas à faixa territorial para onde existe possibilidade de acesso por terra.

Laranjeiras é um condomínio de mansões de alto luxo, o de maior PIB per capita do Município. Os proprietários dos lotes condominiais não moram no local, caracterizando-se por ser um espaço para veranistas. Os lotes caracterizam-se por comporem áreas como praias particulares, área comum de campo de golfe, marina.



Foto 4: Condomínio de Laranjeiras¹⁶⁶

¹⁶⁶ TARDIN, Raquel (coord.). *Projeto: Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty*. Observatório da Paisagem/Núcleo de Interdisciplinaridade de pesquisas em paisagismo/Programa

Na foto anterior podemos visualizar a estrutura desse condomínio de luxo, caracterizado por lotes individuais que ocupam grandes áreas.

O condomínio foi construído em uma área que era uma vila de pescadores que foi toda adquirida por uma empresa. Na época, quem se recusou a vender seu terreno foi retirado à força, ficando absolutamente desprotegido na tutela do direito sobre o local de sua moradia.

Não obstante, o funcionamento do condomínio, a forma como foram estabelecidos os procedimentos de segurança, acaba por atingir as comunidades próximas, que dependem de um acesso que passa pelo entorno do condomínio. Possuindo três portarias, com segurança suficiente para preservar a privacidade dos proprietários, um dos principais requisitos buscados na área, a passagem de moradores das áreas próximas (mais humildes, com população de baixa renda), é dificultada, sendo muitas vezes vetada.

Isso gera um conflito urbano ativo, pela opressão do condomínio em relação às comunidades próximas, cujo acesso à segurança de particulares dificulta, restringe, ou oprime o acesso público geral.

As comunidades do Sono e de Ponta Negra são as mais diretamente afetadas. Sendo a única forma de chegar por terra a esses lugares, eis que o transporte pelo mar é mais complicado e mais longo. Algumas vezes até mesmo turistas, que utilizam a passagem para seguir o caminho de algumas trilhas, estão sujeitos a esperar por uma autorização ou esperar um transporte para passar pelo local.

Na Vila de Trindade aconteceu praticamente da mesma forma como em Laranjeiras, porém, no momento de expulsar os habitantes que não aceitaram vender suas moradias, houve uma defesa mais resistente, envolvendo inclusive a mídia. Não podendo prosseguir, foram obrigados então a realizar o parcelamento em lotes por frações ideais.

Foi uma espécie coletiva de parcelamento, constituindo-se um condomínio de frações ideais que formam, juridicamente, apenas uma única matrícula de registro.

Pode-se perceber, pela foto que se segue, comparando-se com a foto anterior, que retrata o Condomínio de Laranjeiras, a diferença entre a forma de organização territorial dos lotes, bem como o tamanho e espaçamento entre eles.



Foto 5: Bairro de Trindade¹⁶⁷

Demonstramos, a partir da análise acerca de marcos históricos e sobre a estruturação do espaço urbano do município de Paraty, uma caracterização, a título de exemplificar os conflitos urbanos presentes nas cidades brasileiras.

Passa-se então, à análise dos planos diretores de Paraty, na perspectiva da participação popular na política urbana.

3.2

Planos diretores de Paraty à luz da participação popular

O município de Paraty possui uma combinação de diferentes formas de representação geofísica, cujas características o tornam parte de duas grandes áreas de tutela de normativa de proteção ao meio ambiente.

¹⁶⁷ TARDIN, Raquel (coord.). *Projeto: Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty*. Observatório da Paisagem/Núcleo de Interdisciplinaridade de pesquisas em paisagismo/Programa de pós-graduação em urbanismo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011. [Fonte: Prefeitura Municipal de Paraty]

Não obstante, encontra-se enquadrado como um dos bens protegidos pelo Instituto do Patrimônio Histórico Nacional, tendo a maior parte de seus elementos urbanos tombados, passíveis de severas restrições de uso.

O município é também tradicionalmente conhecido como produtor de cachaças artesanais, cuja ocorrência gera a realização de eventos anuais (Festival da Cachaça de Paraty), abriga outros eventos culturais como a FLIP (Feira Literária Internacional de Paraty), e outras manifestações culturais que marcam o município como ponto de grande circulação de turistas.

Além disso, esse conjunto de elementos naturais e arquitetônicos que forma belas paisagens, dotadas de praias e trilhas florestais, são objeto de visitação durante todo o ano, afirmando o turismo como atividade predominante da cidade.

Por outro lado,   município de urbaniza o recente e desordenada, não tendo sido objeto de um planejamento que aliasse a distribui o social com as condi oes de situa o patrimonial herdadas dos séculos anteriores, para transformar de forma adequada esse quadro.

Nas últimas quatro décadas Paraty viveu um processo de tentativas de elabora o de um plano de ordenamento territorial que fosse capaz de estruturar os espaços de ocupa o urbana que compõem o Município, ao longo dos três distritos, desde as áreas de maior densidade até os núcleos isolados que foram se formando ao longo dos anos. Estamos realizando esse estudo em fase contemporânea ao processo que ocorre em Paraty, de revisão do último Plano Diretor publicado.

Aproveitando os atributos acima enumerados, como justificativas para se considerar Paraty como uma referência - onde   possível visualizar muitas possibilidades, potencialidades de se obter uma gestão pública municipal aliada   participa o da popula o -, passa-se a analisar a sequência de planos diretores que foram sendo produzidos no município (2002 e 2007) até culminar no momento atual.

Antes dos planos diretores de 2002 e 2007, os dois últimos que foram aprovados no município de Paraty, foi elaborado o Plano de desenvolvimento integrado de 1972 foi elaborado, por um conde belga chamado Frederic de Limburg Stirum - um arquiteto e urbanista que esteve na cidade   época da constru o da BR-101 -, e, obtendo contatos estabelecidos na institui o   época

nomeada como SPHAN (atual IPHAN), foi contratado para fazer um plano, visando a expansão urbanística da cidade.

Baseado em suas perspectivas acerca das consequências que iriam surgir em razão da nova rodovia interestadual, ele apresentou ao órgão as medidas que deveriam ser instituídas para que se preservasse o centro histórico e a paisagem da área.

O plano de Frederic de Limburg iria permitir o desenvolvimento da cidade, mantendo o nível de qualidade de vida, ao mesmo tempo em que cessaria com a destruição das reservas naturais, dando, com isso a devida importância ao planejamento urbano. Dedicou especial atenção ao assoreamento da orla e à drenagem dos terrenos, propondo como solução para o problema, a criação de bacias de decantação.¹⁶⁸

Não existindo outro plano oficial, a Prefeitura decidiu ratificar o documento. Entretanto, não foram implementadas as determinações desse plano. As informações nele contidas foram importantes para a criação das legislações posteriores de regulação do uso e de ocupação do solo (Leis nº 608 e 609, de 1981) e o código de obras do município. Serviram também de base para procedimentos instaurados no IPHAN.

No ano de 1996, a Prefeitura, junto ao IPHAN e à SECPLAN (órgão estadual de planejamento e coordenação), construíram uma proposta de Plano Diretor, feita sem uma prévia elaboração de diagnóstico a partir de uma visão comunitária.

Esse projeto não chegou à fase de votação na câmara municipal, considerando-se oficialmente o plano ratificado em 1972, sem ter sido revisado. Além disso, vale ressaltar que o conteúdo do trabalho feito em 1996 não estava em conformidade com o que veio regulamentar, em 2001, o Estatuto da Cidade, no que tange à participação popular em etapas prévias à conclusão de um plano diretor.

A Lei orgânica do Município de Paraty, publicada em 05 de Abril de 1990, no artigo primeiro, em seu parágrafo único, determina que a soberania popular será exercida através de, dentre outros, pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Relatório de proposta de candidatura de Paraty a Patrimônio Mundial, p. 199.

¹⁶⁹ Art. 1º - O Município de Paraty, reger-se-á por esta Lei Orgânica, atendidos os princípios constitucionais e aos seguintes preceitos: § Único - A soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas as condições dignas de existência e será exercida: I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos; II - pelo plebiscito; III - pelo referendo; IV

Para assegurar a participação popular de modo eficaz, essa lei prevê o respeito ao princípio da publicidade (art. 78). Prevê ainda, no que tange à administração do ensino público municipal, os princípios da gestão democrática e da participação da sociedade na formulação da política e no acompanhamento de sua execução (art.169). A participação popular também deverá ser assegurada em todas as fases do planejamento municipal¹⁷⁰.

Estabelecidas portanto, em 1990 com a Lei Orgânica Municipal, bem como desde 1988 com a Constituição Federal, as bases para uma evolução na cidade de Paraty no que tange à participação da população na condução de seus destinos, seguiu-se a tentativa de realizar uma revisão do plano de 1972. Não tendo sido levada a publicação a revisão realizada em 1996, Paraty encontrava-se, no ano de 2002, com um plano desatualizado há 30 anos.

Segue nos itens seguintes a análise dos planos diretores de 2002, 2007, e o anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor de Paraty, publicado em novembro de 2010.

3.2.1

Planos diretores de 2002 e 2007

3.2.1.1

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paraty – 2002

Com advento posterior à publicação do Estatuto da Cidade, já pôde incluir adaptações a esta lei federal, no que diz respeito aos instrumentos de

- pelo veto; V - pela iniciativa popular no processo legislativo; VI - pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições; VII - pela ação fiscalizadora sobre a administração pública. [Disponível em http://www.cgmparaty.rj.gov.br/legislacao/lei_organica/lei_organica_paraty.pdf]

¹⁷⁰ Art. 202 - O Poder Executivo Municipal assegurará: a) a participação dos indivíduos e de entidades representativas dos interesses da coletividade em todas as fases do planejamento municipal, principalmente na elaboração e implantação dos Planos Diretores Urbano e Rural e do Plano Municipal de Gestão do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. b) a participação das entidades ambientalistas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos concernentes ao meio ambiente municipal inclusive quando realizados através de consórcios com outros municípios. c) participação de entidades ambientalistas em igualdade de condições com os representantes da sociedade civil e do Poder Público no Conselho Municipal da Defesa e do Meio Ambiente. d) a participação da coletividade nas audiências públicas para a discussão de projetos públicos e privados que acarretem impactos ambientais.

[Disponível em http://www.cgmparaty.rj.gov.br/legislacao/lei_organica/lei_organica_paraty.pdf]

planejamento. Boa parte do conteúdo é aproveitada do projeto de 1996, que não foi publicado.

Mais uma vez, não foi elaborado diagnóstico estruturado para que as informações técnicas e a visão comunitária estivessem articuladas, construindo um material correspondente à realidade.

Esse plano diretor foi publicado por meio da Lei nº 1352/2002, faltando-lhe os mapas e representações cartográficas necessárias para caracterização da proposta, o que ficou adiado para cento e vinte dias (art. 171, § 2º) e não foi cumprido em nenhuma ocasião.

Essa questão foi colocada no processo atual (revisão do Plano Diretor de 2007) como oriunda de uma dificuldade na elaboração dos planos anteriores, pela deficiência em técnica para elaboração das representações de mapeamento adequadas. Pode-se perceber esse fator ao ler o que consta no relatório sobre o diagnóstico da visão comunitária feito em Paraty no segundo semestre de 2010:

No primeiro nós estivemos em todas as comunidades mas não tivemos a tecnologia, a base cartográfica era muito primária e mesmo com a motivação da comunidade a gente não sabia o que podia, nós fizemos uma via sacra de quase um ano no plano, e chegamos a naufragar porque não tínhamos um suporte técnico e científico para nos orientar; na segunda revisão cometemos basicamente o mesmo erro por não ter uma base cartográfica, um geoprocessamento e um apoio técnico-jurídico...(Comentário de um jornalista na página 45/46)¹⁷¹

Pela leitura do texto do plano, apesar de não encontrarmos um título destinado ao tratamento da gestão democrática - o que foi, aliás, uma das deficiências que levaram o plano a se tornar inutilizado-, podemos perceber, por outro lado, a presença de momentos em que há incentivo à participação popular nas atividades da cidade. Datado de época posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, como mencionado acima, veio já imbuído dos preceitos fundamentais de justiça social, como ideais a serem perseguidos na organização e execução da política urbana.

Assim, é possível enumerar momentos em que é enfatizada a participação como fundamento da cidadania, bem como a vinculação à função social da propriedade, já aparecendo como diretrizes do desenvolvimento municipal, apresentadas no artigo 5º do Plano.

¹⁷¹ Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php

Nos capítulos sobre as atividades pesqueira e agrícola, o plano incentiva a organização das comunidades para que componham formas de mobilização para exercer e fiscalizar seus direitos junto às autoridades.

É importante constar artigos como estes, que estimulam a formação de associações e cooperativas, ainda que talvez não seja necessária a presença desses artigos na lei - pois já é um direito que independe de determinação em Plano Diretor -, colocar a menção expressa fortalece a intenção e traz à tona possíveis vulnerabilidades às quais estão submetidas as pessoas dessas categorias.

No capítulo sobre o saneamento, em seção destinada à normativa para o Programa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos, destaca-se o artigo 71, que traz menção expressa a mais um dos importantes atributos que auxiliam o ambiente participativo, qual seja, a informação.

Nesse caso, a lei define que deverão ser realizadas campanhas para conscientização, informação e mobilização das comunidades, para que colaborem com um serviço, que apesar de ser responsabilidade do poder público, envolve a população como co-agente das etapas do processo de destinação de resíduos, principalmente no que tange à coleta seletiva.

Incentiva também que as comunidades formem cooperativas para realizar a reciclagem, exercendo participação no processo de destinação dos resíduos que pode gerar proveito econômico para as próprias comunidades - mais uma vez, algo que não precisa estar na lei para ser feito, mas cuja reiteração frisa sua importância.

Ainda sobre o incentivo à informação, o plano prevê, no artigo 83, inciso III, no capítulo sobre a Energia Elétrica e Telefonia, a implantação de um telefone comunitário e um sistema de rádio amador nos núcleos rurais e comunidades costeiras.

No capítulo sobre as ações na área social, o Plano prevê a instituição de um programa destinado à organização comunitária para exercer apoio aos programas previstos para as Zonas de Interesse Social, visando sua participação em toda a execução dos programas, como forma de possibilitar um diálogo que forneça subsídios à ampliação de seus benefícios.

No capítulo destinado à Política Habitacional, encontramos presença maior de menção ao termo 'participação', verificada desde o momento em que são estabelecidas as diretrizes, no qual é definido o tratamento prioritário às demandas

da população de baixa renda (art. 111, V), até a mobilização da população para participação nas obras de construção de habitações populares (art. 114, parágrafo único).

É reiterado também o controle que a população deve exercer sobre a urbanização desses assentamentos de baixa renda (art. 123), construindo em conjunto com o poder público o ambiente do qual irão fazer parte. A participação, nesse momento, é incentivada também desde a origem das obras, que poderão ser realizadas, prioritariamente, através de associação de moradores para gerir suas próprias construções (arts. 127 e 128).

Outro importante fator, nesse momento, é estabelecido pelo artigo 113, para que nos projetos para produção de habitações populares deva ser evitada a construção das residências e dos complexos formados no entorno da área destinada a elas, em local distante no qual trabalha a população de baixa renda.

Percebe-se nesse ponto um aspecto positivo, quando remontamo-nos ao que foi dito no primeiro capítulo acerca do processo de segregação espacial que gerou o crescimento das áreas periféricas das cidades, afastando os moradores dos locais de trabalho sem que uma infraestrutura compensadora acompanhasse o ocorrido.

Outro artigo que chama atenção na leitura do Plano é o inciso III do artigo 149, que define como constituinte do patrimônio cultural de Paraty, dentre outros, “toda a produção e os modos de vida presentes no processo histórico e cotidiano do município”.

A peculiaridade de Paraty em ser objeto de proteção considerado patrimônio nacional a torna um ambiente propício à manutenção dessas características relativas a hábitos das populações ali residentes. A preservação dos meios de vida acaba por abrir espaço à atuação popular, no sentido de promover ativamente uma difusão de sua cultura através de eventos, bem como estimula o engajamento em defender as raízes de seus comportamentos e atividades tradicionais.

Em seguida, na seção que regulamenta a Proteção e Valorização dos Recursos Costeiros, encontramos, dentre os princípios que regem os espaços de borda d'água da área urbana do município, a atribuição da participação pública como um elemento de sustentabilidade (art. 167, g).

Não é alheio ao conhecimento comum, como dito em capítulo anterior, que muitas das responsabilidades que a lei atribui ao poder público só podem obter plena execução se houver uma parcela de participação das comunidades envolvidas, principalmente quando se trata do manejo de elementos de uma determinada paisagem.

Paraty é formada por diferentes representações geofísicas, destacando-se entre elas a extensa orla marítima pertencente à Costa Verde brasileira, que abrange um grande número de cidades. Na zona costeira existem ilhas, recifes, vegetações e outros que fazem parte do conjunto de proteção patrimonial passível de preservação.

No âmbito dos locais onde haja habitação, visitação turística, atividades de pesca e outras atividades que podem interferir no meio natural, a normativa de proteção e gerenciamento costeiro prevê, fiscalização, sanções e outras medidas, que não obterão resultado se não for levada em conta a necessidade de atuação por parte das pessoas intervenientes nessas áreas.

Assim, essa participação traz benefício tanto para município, no cumprimento das determinações para o zoneamento, quanto para a comunidade, que recebe um ambiente adequadamente ordenado, podendo, assim, atuar, fiscalizar, tirar benefícios econômicos na execução de atividades que auxiliem esse processo de proteção aos bens que devem ser preservados.

3.2.1.2

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paraty - 2007

No ano de 2005 foi contratada uma equipe para a revisão do plano diretor de 2002 (em vigor à época) com finalidade principal de realizar as adaptações para que o conteúdo estivesse em conformidade com o Estatuto da Cidade e a inclusão de mapas contendo informações sobre macro-zoneamento e os vazios urbanos.

A proposta foi enviada sem que fosse feito um diagnóstico, seguindo a mesma linha dos planos anteriores, o que comprometeu a legitimidade do mesmo, bem como do de 2002, ambos elaborados com ausência dos requisitos determinados em lei.

Ocorreram algumas poucas reuniões, pelo Conselho de Urbanismo, cuja composição foi à época considerada “democrática”. Segundo informações do Secretário de Desenvolvimento Urbano do Município houve apenas dois representantes sociais e os demais eram do poder executivo municipal e federal, além os responsáveis técnicos.

Àquela época, o IPHAN, membro de participação obrigatória, dada a natureza jurídica atribuída ao município, quanto à preservação do patrimônio histórico, emitiu seu voto contra o envio da proposta de plano diretor, tal como constava coberta de vícios.

Houve ainda duas associações de moradores que se colocaram contra tal proposta, mas não houve repercussão efetiva dessas oposições, tendo sido encaminhada à câmara para apreciação.

Já dentro da câmara municipal, uma vereadora participou de um movimento provocado pelo IPHAN no intuito de levar a proposta para discussão na Comissão de Constituição e Justiça. Assim, foram realizadas mais de vinte reuniões comunitárias para embasar o conteúdo da discussão para que o IPHAN e a referida vereadora pudessem se pronunciar.

Ainda segundo informação da SEDUMA, havia uma “pressão” de vários lados, para que se realizasse alteração, no projeto, ampliando-se a “cota 100” (como constava no artigo 189 do projeto de revisão para o plano diretor) para a “cota 200” (conforme artigo 208 da lei publicada em 2007), no que diz respeito às dimensões de altitude definidas para regulamentar a área de expansão urbana do município.

Ocorre que, como foi acordado nas reuniões anteriores ao envio da proposta para a câmara, ficaria estabelecida como regra a “cota 100”, e isso não fora respeitado, ao contrário, fora extrapolado, tendo sido dobrado o valor de limite inicialmente definido no projeto enviado para a câmara.

A modificação dessas referências, acaba por afetar a configuração da paisagem, deixando vulneráveis determinadas áreas e as construções a serem erguidas em seu espaço físico, mediante a ocupação de locais que não seriam potencialmente direcionadas à expansão urbana.

O IPHAN tomou conhecimento desse evento e convocou o Ministério Público para realizar um embargo ao macrozoneamento, título que trazia as determinações espaciais contendo a alteração para *cota 200*.

Nesse tempo, a câmara emitiu a aprovação do projeto, ficando a cargo do Prefeito - chefe do executivo municipal, conforme competência constitucionalmente atribuída -, sancionar ou não como lei a proposta aprovada no legislativo. O então prefeito decidiu por não sancionar, eis que foram feitas as referidas alterações.

No entanto, conforme a configuração dada pela CF para os procedimentos como o de aprovação de uma lei municipal, tal qual o Plano Diretor, o fato do prefeito não sancionar uma lei não impede que esta entre em vigor, eis que, a própria câmara tem poder de promulgar o texto e torná-lo público e oficial. Nesse caso, inclusive, fica o prefeito eximido de ser considerado culpado pelos equívocos que impediriam a promulgação da lei.

Apesar disso, o IPHAN, junto ao MP, obteve sucesso na tentativa de embargar o uso da parte que contém os artigos referentes ao macrozoneamento, estabelecendo a proibição à prefeitura, de realizar obras ou projetos sem a anuência do IPHAN. Tratando-se de cidades que foram objeto de tombamento, nenhum projeto pode ser aprovado sem a anuência do IPHAN.

Assim, para esse título, continua-se usando a legislação de 1981, estando em vigor, portanto, o restante do plano diretor. Há diversas opiniões acerca de qual dos planos até aqui mencionados estaria em vigor, sendo esta a informação oficial da administração pública, adquirida na SEDUMA.

Publicado por meio da Lei Complementar nº 34, de 9 de Janeiro de 2007, o Plano diretor atualmente em revisão trouxe algumas inovações em relação ao texto de 2002, destacando-se o artigo 3º, que traz para os objetivos do plano a gestão democrática, por meio da participação popular de forma expressa, como forma de consolidar o direito à cidadania.

A participação é definida para o momento de decisões do município, de aperfeiçoamento das instituições, para o processo de planejamento municipal, colocando ênfase no papel das associações representativas da comunidade.

Outra novidade que merece destaque é a adição de um rol de incisos que definem “diretrizes” para o programa destinado à organização comunitária, como instrumento de apoio aos demais programas municipais a serem implementados nas Zonas de Interesse Social.

O plano de 2002 já dava ênfase à vantagem da participação popular nestes programas. Na nova redação, destacam-se aqui os incisos III e IV, que definem,

respectivamente, a necessidade de promover uma informatização das ações de promoção social com objetivo de atualizar cadastros e promover a iteração e organização dos agentes sociais, como forma de garantir que tenham maior acesso aos benefícios dos programas; e de se promover uma “cidadania plena que busque estruturar e sensibilizar o grupo a fim de que se torne auto-gestor”.

Trata-se, portanto de um incremento à atividade de gestão conjunta de programas cuja responsabilidade é a administração pública, mas que envolvem a interação e atuação dos beneficiados na maioria das etapas de execução.

O plano segue com mais uma importante adição, referente à garantia da gestão democrática das unidades educacionais como um dos objetivos principais do programa de educação. Não traz medidas e meios específicos de como isso será realizado, mas faz constar expressamente, ainda que como objetivo, não possuindo extrema vinculação aos agentes públicos.

Pode não ser suficiente para que se obtenha eficácia social desse objetivo específico, mas a menção ao termo *gestão democrática* já carrega o peso de seu conceito, como caracterizador da opção política ideológica do planejador de 2007.

Não obstante, vale ressaltar que a educação é a base para a resolução de muitos problemas brasileiros, dentre eles a deficiência em se obter a eficaz mobilização da população para participar da gestão do público, para construir e fiscalizar o ambiente ao qual pertencem, demonstrando a força de sua potência.

Incluir a educação como um dos momentos em que se privilegia a gestão democrática nos parece um avanço para o caminho da democracia participativa, no que tange à formação de sujeitos atuantes capacitados a implementar ideais de justiça social na organização de suas cidades.

Quanto à valorização da autogestão da construção de moradias populares, já presente no plano de 2002, o texto que aqui se explora acrescenta um parágrafo (art. 154 § único) que define uma obrigação à prefeitura, no sentido de fornecer assistência técnica para a população de baixa renda que pretenda construir a própria moradia em terrenos regularizados.

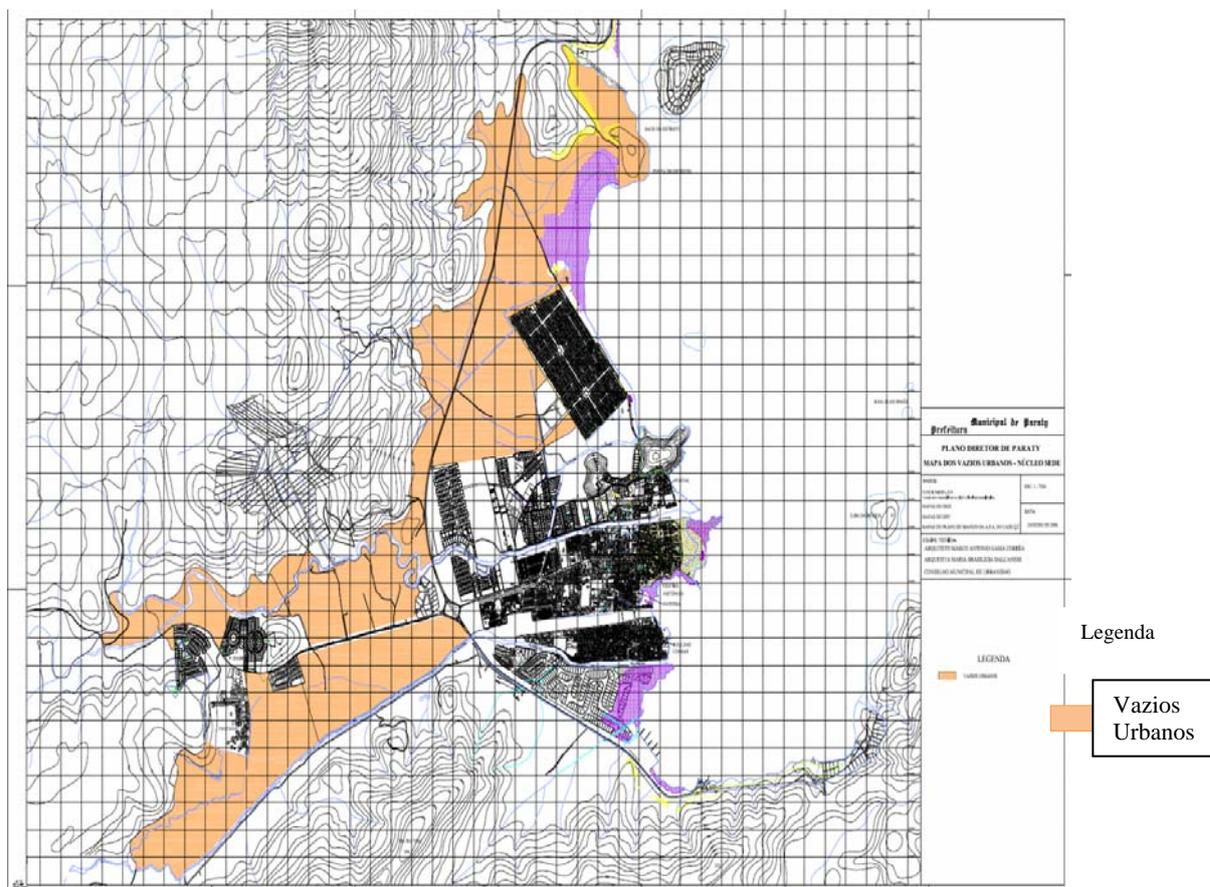
Diz ainda que a essa assistência deve incluir o fornecimento de modelos de projetos que possam ser adaptados conforme a necessidades específicas, manuais para orientação da prática de construção, bem como auxílio técnico propriamente dito, por meio de convênios com diversas entidades e universidades.

Outras mudanças podem ser encontradas, como o detalhamento conceitual e legal dos instrumentos administrativos de ordenação do solo, que já vinham listados no plano de 2002 e tiveram um alargamento de seu texto como forma de fazer constar as determinações específicas conferidas pelas leis federais.

Chama atenção o mapa seguinte, integrante do plano diretor de 2007, que trazia uma demarcação de vazios urbanos, locais onde existe oportunidade de destinação do solo para a construção de moradias e para destinação de pessoas removidas para regularização fundiária, ressalvadas as restrições ambientais que impedem a intervenção em determinadas áreas. O mapa abaixo demonstra uma grande quantidade de espaços vazios, o que Raquel Tardin denomina como “espaços livres”.

Segundo a autora, que coordena o grupo de pesquisa que executa o projeto *Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty*, no âmbito do Observatório da Paisagem/Núcleo de Interdisciplinaridade de pesquisas em paisagismo/Programa de pós-graduação em urbanismo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro, o sistema de espaços livres “desempenha um papel central enquanto espaços que podem ser planejados com antecedência em relação à proposta de ocupação urbana”¹⁷²

¹⁷² TARDIN, 2008, p. 43.



Mapa 5: Vazios Urbanos no núcleo Sede¹⁷³

Ainda segundo a autora,

a análise dos espaços livres recai sobre as superfícies não ocupadas, protegidas por lei ou não, de propriedade pública ou privada, cobertos por vegetação ou não, que possam representar oportunidades para a reestruturação do território.¹⁷⁴

Deste modo, a autora destaca três possíveis intervenções para esses espaços, três funções que eles podem assumir: como lugar dos ecossistemas, com potencialidade de preservação de vegetações, estrutura do solo, estrutura hidroviária; como percepção da paisagem, que envolve, de forma mais ampla que os ecossistemas, uma possível relação entre a paisagem natural e a artificial, no sentido da preservação das características estabelecidas na combinação das duas; e como ocupação urbana, possibilitando a reestruturação de um território que já sofre o perigo de uma futura ocupação não ordenada.

¹⁷³ TARDIN, Raquel (coord.). *Projeto: Análise, Ordenação e Projeto da Paisagem – Paraty*. Observatório da Paisagem/Núcleo de Interdisciplinaridade de pesquisas em paisagismo/Programa de pós-graduação em urbanismo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011. [Fonte: Prefeitura Municipal de Paraty]

¹⁷⁴ TARDIN, 2008, p. 45.

3.2.2

O Anteprojeto de Lei complementar para o novo plano diretor municipal de Paraty (Novembro de 2010)

No ano de 2009 foi estabelecida no Município a proposta de revisão do Plano Diretor e das demais leis que com ele mantenham correspondência e a ele possam se articular. Assim, foi firmado um contrato¹⁷⁵ com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e estabelecido um cronograma para realização das atividades que compõem elementos de construção do projeto.

O PAGEM¹⁷⁶- Programa de Apoio à Gestão Municipal, da UERJ, formou uma equipe para os trabalhos, ficando responsável pela revisão de todas essas legislações, incluindo o Plano Diretor.

Fechado o projeto de lei para o Plano Diretor, seguir-se-iam as etapas para revisão das demais legislações – Código Ambiental, Código de Obras, Código de Posturas, Código Tributário, Lei de Zoneamento do Solo, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Lei de Parcelamento do Solo Urbano – para que pudessem absorver as mudanças que fossem realizadas no Plano Diretor.

Reuniões¹⁷⁷ ocorreram no período de julho a novembro de 2010 –cuja pauta era formada por apresentações sobre aspectos conceituais acerca do Plano Diretor, com exposição de um padrão de quais fossem os objetivos, instrumentos

¹⁷⁵ O Contrato é o de número 172/2009, referência encontrada no site <http://www.pagem.uerj.br/pagina%2001.html>. Porém, ainda que haja um link para abertura do documento que contém o texto do contrato, quando se clica no link aparece a informação de que a página está em construção.

¹⁷⁶ O Programa de Apoio à Gestão Municipal - PAGEM, tem por objetivo reunir o que a Universidade do Estado do Rio de Janeiro possui em termos de material humano e de conhecimento para apoiar as Prefeituras Municipais na sua modernização administrativa, de forma que possa enfrentar com técnicas e ferramentas modernas, e estrutura otimizada e capacitada, os desafios da gestão moderna, sustentável, participativa e eficiente. (Disponível em <http://www.pagem.uerj.br/>)

¹⁷⁷ 07/10 - Apresentação Visão Técnica do Plano Diretor de Paraty; 13/10 - Plano Diretor - Visão Comunitária Setor Comercial e Turístico; 14/10 - Plano Diretor - Visão Comunitária Setor Órgãos Governamentais; 15/10 - Plano Diretor - Visão Comunitária Setor Sociedade Civil Organizada; 20/10 - Plano Diretor - Visão Comunitária Setor Moradores Tarituba; 21/10 - Plano Diretor - Visão Comunitária Setor Moradores Trindade; 22/10 - Plano Diretor - Visão Comunitária Setor Moradores Paraty; 25/10 - Plano Diretor - Visão Comunitária Setor Poder Legislativo; 26/10 - Plano Diretor - Visão Comunitária Setor Poder Executivo; 06/11 - Plano Diretor - Visão Comunitária - Audiência Geral. Durante a atividade de levantamento dos dados de campo, presenciamos a reunião do dia 06 de Novembro de 2010, e as oficinas dos dias 01 e 02 de fevereiro de 2011.

e a finalidade de um plano. Em seguida, eram exibidas informações sobre o material levantado na Visão Técnica, organizadas e direcionadas para os diferentes públicos que eram alvo das reuniões acima listadas.

Estaria agendada para o dia 27 de novembro de 2010 a Audiência Pública, porém, a agenda acima apresentada não foi cumprida de forma suficiente a se considerar o momento apto a seguir para o próximo passo programado.

Quando da ocorrência da reunião anterior à data prevista para a Audiência no cronograma inicial - Audiência Geral de Apresentação da Visão Comunitária, do dia 6 de novembro -, ficou claro, por razões apontadas no encontro, que seria destinado a uma exposição da visão geral comunitária, que o processo ocorrido até então não se mostrou suficiente para que prosseguisse conforme agendado.

Nessa reunião, realizada no dia 6 de novembro, foram apresentados os trabalhos que culminaram na construção de um macrozoneamento e mezoneamento, demonstrando serem estes os tópicos principais para discussão com a comunidade.

Houve críticas quanto à falta de divulgação prévia do conteúdo apresentado, bem como quanto à estrutura temática em pauta na reunião, que não percorreu temas relativos ao conteúdo instrumental do Estatuto da Cidade.

A eleição do tema aprofundado – o zoneamento - e o tempo dedicado à discussão não nos pareceu adequado. Deixou pendentes as questões mais importantes, que mereciam oportunidade de explanação de debate durante um período maior. Na verdade não houve sequer menção em tempo menor.

Esta postura acaba anulando a oportunidade desse momento, e mesmo sendo informado que o conteúdo (não plenamente acabado) do projeto de lei que sanaria com alegada excelência todas as fundamentais temáticas concernentes ao Plano diretor, estaria em breve disponível ao conhecimento público via internet (site da prefeitura), não houve a suficiente informação e publicidade das etapas do planejamento.

A publicidade desse conteúdo deve ser contínua e é um dever da administração pública, e não apenas um direito que o cidadão tem de empenhar seus esforços para ser respeitado, principalmente no que diz respeito ao processo de planejamento. A participação tem que percorrer todas as etapas, e uma reunião intitulada “Apresentação da visão geral comunitária” não pode se restringir à

explicação de áreas por sua geografia e demais características (potencialidades, caracteres de urbanização, saúde, saneamento, dentre outras).

A visão comunitária certamente não envolve apenas a reunião de dados para uma produção cartográfica-econômica-social, ainda que o completo e complexo trabalho estivesse sendo declarado como feito, foi essa a apresentação que veio a público por meio da assembléia, demonstrando apenas uma demarcação territorial.

Dessa forma, declarar que tem sido feito um brilhante e exaustivo trabalho por parte da Prefeitura, mas sem expor elementos e detalhes deste trabalho - no que tange ao manejo de instrumentos e conceitos teóricos unidos aos elementos de informação sobre a realidade local, não discutir o interior do projeto de lei, o que foi eleito como fundamental a constar no plano, não colocar isso em pauta de diálogo -, descaracteriza o título atribuído à reunião ocorrida naquela data.

Não se trata de diminuir a importância do trabalho demonstrado, mas sim de tirar-lhe o condão de representar toda uma complexidade que deve ser tratada em uma reunião de caráter geral para apresentação de um processo longo de pesquisa com diversas fontes de dados.

A fase denominada leitura comunitária é o processo de conhecimento aperfeiçoado sobre as especificidades espaciais, culturais, e demais aspectos que compõem o cenário que expressa a realidade do município. Se trata de uma “leitura da situação existente”¹⁷⁸, como forma de se traduzir de forma mais fiel possível o quadro observado.

É o momento de identificar esse quadro pela interpretação de quem colhe os dados, através de fontes sociais, políticas, administrativas, com o compromisso de oferecer especial importância às informações adquiridas através da participação da população, no que tange à forma como ela se auto identifica e se retrata.

A idéia de presenciar a reunião referida, em função do nome dado ao evento e do calendário de eventos anteriores (especificados em temas e setores, onde fora debatido um conjunto de questões concernentes a cada eixo de motivação), tratando-se de reunião geral, pareceu ser uma importante oportunidade ao presente estudo, um evento contemporâneo à produção do

¹⁷⁸ MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2004, p. 48.

presente trabalho, possibilidade de uma experiência vivenciada, de assistir um diálogo participativo no momento genuíno do planejamento urbano, qual seja, o processo de elaboração de um plano diretor, legitimidade democrática em execução (atividade).

Por fim, o que fora testemunhado foi o contrário. Sem prender-se à crítica ao que foi considerado ausente, é mais interessante enfatizar a importância que representa esse momento “perdido”.

Assim que se tornou disponível para consulta eletrônica através do site da Prefeitura Municipal de Paraty, o conteúdo do anteprojeto de Lei Complementar para o novo Plano Diretor veio acompanhado de todo o material corroborado pelas reuniões destinadas à construção das visões técnica e comunitária.

Já na introdução do texto que apresenta a visão comunitária é possível encontrar a explicação da forma como foi realizado o processo, e o resultado que deve ser buscado ao longo das reuniões que visam a construção dessas “visões”:

A reformulação do Plano Diretor municipal de Paraty foi realizada de forma a combinar uma Leitura Técnica e Diagnóstica do município envolvendo todos os aspectos territoriais do meio físico, biótico e ambiental, como também as condições socioeconômicas, com a Leitura Comunitária, assim denominada por refletir os anseios e carências da população em seus diversos níveis, obtidas através de Reuniões Técnicas de Trabalho.

As leituras técnica e comunitária traduzem a visão da cidade, de seus problemas, qualidades e conflitos, os desejos dos diversos grupos da população e as próprias soluções encontradas para o encaminhamento dos problemas que foram dados fundamentais para a construção da proposta do Projeto de Lei Complementar que estabelece um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Paraty.¹⁷⁹

A etapa que tomou grande tempo do processo de planejamento foi a questão do zoneamento, apresentada (ou não) com deficiências nos planos anteriores. A falta de pessoal capacitado, tanto dentro da administração pública como no próprio Município de Paraty, fez com que fosse necessário contratar uma equipe de técnicos do Rio de Janeiro.¹⁸⁰

¹⁷⁹ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume II – Visão Comunitária (disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php (p. 10)

¹⁸⁰ Ocorre um distanciamento entre a equipe contratada e a vivência sobre a realidade do município, que ocorre apenas periodicamente e não de forma permanente, o que pode ser retirado da fala de um dos membros da equipe em uma das reuniões referidas: “Eu não sou a prefeitura, eu não sou um morador de Paraty, eu sou um técnico, um geógrafo com especialidade de gestão de território, sou um técnico que percorreu estas áreas e a preocupação aqui além da base cartográfica para trabalhar comunicação, eu concordo com vocês, muito pouco tempo, muita informação, a

Assim, o trabalho de construção de mapas de zoneamento se torna mais complexo ainda, e possui como relevantes os seguintes fatores: a falta de identificação e proximidade da equipe técnica contratada, pelo fato de não residir no município, de não fazer parte da comunidade; as diferentes áreas que se intercalam e se limitam, misturando composições naturais geográficas às proteções legais e às irregularidades históricas do processo de urbanização da cidade; os prazos a que se propõe a equipe junto à prefeitura para o término dos trabalhos, para que seja o projeto fechado e enviado à câmara - bem como as outras legislações compreendidas nesse processo de revisão.

Em conjunto a esse quadro, vem ocorrendo uma grave falha no que tange à forma como vem sendo estruturada a série de reuniões que envolvem a “presença”¹⁸¹ de atores comunitários, nas quais os técnicos e a prefeitura trazem informações produzidas dentro dos gabinetes, levadas ao conhecimento dos participantes naquele momento. Ou seja, conteúdo complexo e extenso para ser apresentado na reunião denominada como oportunidade de discussão do tema, e não oferece tempo para que seja preparada uma sugestão, retificação ou observação.

Os mais prejudicados com isso foram as populações residentes de núcleos mais isolados do distrito onde fica o centro histórico de Paraty. Geralmente de baixa renda, com dificuldades de transporte público e deficiências em obter informações permanentemente atualizadas, essas pessoas não conseguem atingir o nível de conhecimento mínimo suficiente para exercer a participação no processo de planejamento.

Pode ser que o fato de estarem sendo revisadas muitas leis ao mesmo tempo esteja atropelando um processo mais adequado, pois ainda que as legislações especiais venham a ser trabalhadas com maior prioridade após o término do Plano Diretor, já estão sendo articulados seus conteúdos temáticos, até porque guardam relação vinculante com este.

Paraty não tem um código ambiental, e as demais legislações que serão revisadas são antigas, como por exemplo, a lei de zoneamento do solo de 1981, anterior à própria Constituição Federal.

gente precisa, realmente de mais tempo.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume II. Anexo 4, p. 9 – disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php)

¹⁸¹ Usou-se o termo presença entre aspas porque o mais adequado seria poder colocar aqui que estes seriam os momentos de participação, mas pelo que descreve o próprio parágrafo, não se trata de uma legítima oportunidade para cooperação entre os técnicos e o público.

Ainda que devam passar pelo crivo da participação popular para serem produzidas, as demais leis não vivenciarão o processo de reuniões que está sendo realizado para o plano diretor. Como ele é mais geral, para as partes especiais a serem regulamentadas nas demais leis não será tão presente e focada a ampla participação, apesar de haver previsão legal de vinculação à participação popular para algumas delas.

No relatório que apresenta a compilação de dados sobre a visão comunitária, construído durante o segundo semestre de 2010 no processo de preparação da revisão do Plano Diretor de 2007, fez-se constar considerações acerca da importância da leitura do território por seus habitantes. Foi colocada a necessidade e obrigatoriedade de se realizar um processo de captação da visão comunitária acerca do território e das questões nele presentes, dada ser uma concepção variante entre diversos atores, conforme origens e perspectivas de localidade diversas.

Refere-se ao Estatuto da Cidade como legislação cujo conteúdo confere a oportunidade de se obter um olhar plural, diversificado e, principalmente, social, no sentido de não se compor de informações oriundas exclusivamente do âmbito governamental. Trata-se de um olhar gerado pela sensibilidade dos cidadãos a respeito do Município onde habitam, estudam, trabalham e utilizam dos diversos serviços de infraestrutura municipal.

Mas, em seguida, apresenta como puderam ser encontradas dificuldades em se realizar esse processo com uma participação plena, com o melhor aproveitamento desse conjunto de diferentes perspectivas acerca da cidade e seus elementos. No trecho a seguir, destacado desse relatório, podemos compreender, em parte, a causa dessa deficiência.

No entanto, nem sempre a soma de olhares se faz no limite de sua potencialidade. São muitos os motivos que fazem com que não seja possível o desejável pelo Estatuto das Cidades. **A cultura de participação para uma construção coletiva do futuro do território ainda não é amplamente conhecida**, a despeito de toda a divulgação e sensibilização realizada junto à população. As **dificuldades materiais da maioria é outro fator impeditivo da participação ampliada**, pois tira tempo da produção e, se deslocar nos diversos do espaço municipal, é tarefa árdua. Por outro lado os grupos sociais que detém mais poder, devido a sua posição econômica ou política, muitas vezes se acham acima desta discussão, pois tem a crença, muitas vezes efetiva e verdadeira, de que sua visão do território será preponderante ao final do processo, e se afastam da participação que a Leitura Comunitária quer. Afinal não é à toa que se diz, e alguns fazem

valer, que a forma e os conteúdos de um território são produto exclusivo de sua força preponderante. (grifo nosso)¹⁸²

Vale reforçar o que segue no próprio conteúdo do texto, sobre a contemporaneidade do surgimento das premissas democráticas em nosso ordenamento jurídico, “pois estamos a poucas gerações do início dos tempos de democracia em que se tornou possível a construção de Planos de Diretores participativos”¹⁸³.

Assim, por maiores críticas que possamos tecer acerca da promoção da participação popular nesse processo de planejamento específico, não se pode deixar de observar que foram estruturadas e programadas oportunidades para que houvesse o exercício de representatividade das opiniões e contribuições populares para a conformação do projeto e das demais legislações em processo de revisão.

Conforme este relatório, foi feita uma mobilização para participação nas reuniões anteriores à audiência pública, por meio de divulgação em canais de comunicação, como propaganda em rádio, diariamente, repetida dez vezes; carro de som; fixação de cartazes e distribuição de prospectos; publicação em jornal de significativa circulação no município e internet.

Determina o Ministério das Cidades que o processo deva ser amplamente divulgado para a população, “por todos os meios de comunicação pública disponíveis, com especial atenção à divulgação em espaços públicos abertos, mais tradicionalmente frequentados pelos setores populares.”¹⁸⁴

Embora haja dificuldades para habitantes de núcleos mais isolados em obter acesso aos meios eleitos de divulgação, pode-se considerar que as formas escolhidas foram adequadas, ainda que insuficientes, para possibilitar o incentivo à participação popular no planejamento. Prejudicou-se a eficácia plena da participação popular, mas houve uma evolução em relação aos processos anteriores.¹⁸⁵

¹⁸² PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume II – Visão Comunitária (disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php (p. 10)

¹⁸³ Idem, p. 11.

¹⁸⁴ MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2004, p. 47.

¹⁸⁵ A eficácia do alcance da divulgação do processo participativo para todos os municípios foi questionada por cinco motivos: a presença da equipe da UERJ desde o mês de maio efetuando o diagnóstico sem interação com a população; os métodos de divulgação utilizados para a convocação dos municípios às reuniões de consulta comunitária, apesar dos esforços realizados; a inoperância do COMAMP na difusão da informação; a possibilidade das populações tradicionais

Outro fator que chamou atenção nesse processo foi que apesar de divulgações sobre datas terem sido feitas, muitas vezes, na maioria delas, o público não tinha acesso a orientações sobre como proceder nas reuniões. Não houve a disponibilização de um conteúdo prévio adequado para auxiliar o entendimento por parte de pessoas com conhecimentos simples.

Era tamanha a complexidade dos temas que estiveram sendo tratados ao longo das reuniões. Para os encontros destinados à presença do público, deveria ter sido elaborada uma orientação prévia sobre aspectos relevantes, de forma a preparar a comunidade para que pudessem realizar intervenções concretas, em condições ideais para o diálogo, conforme demonstrado no capítulo anterior.

Este fator fora levantado por duas pessoas, sendo uma moradora do Município, cujas intervenções nas reuniões se mostraram freqüentes, e a outra uma representante da Associação Casa Azul, organização de forte atuação em Paraty, que pode ser lido nos seguintes trechos:

(...) A minha questão é de como vocês pretendem que as comunidades, comunidade pesqueira, uma comunidade quilombola, possam entender todo um processo de Plano Diretor Municipal no exíguo espaço de tempo que vocês estão concedendo (...) – Sra. Elizabeth – Moradora

(...) essa informação não está chegando para eles e quando chegar vai chegar de uma forma tão técnica que eu não sei se eles vão conseguir entender e contribuir (...) – Sra. Bernadete – representante da Casa Azul¹⁸⁶

Assim foi na reunião que apresentaria a visão geral comunitária, em que foi gasto um longo tempo com a explanação do trabalho sobre o macrozoneamento do município, sem que esse conteúdo fosse disponibilizado em qualquer momento anterior à data do dia 6 de novembro, quando ocorreu a referida reunião.

Não obstante, durante as reuniões anteriores, houve pouca quantidade de atores comunitários e moradores presentes, o que demonstrou a falta de interesse em participar, em sequer comparecer para tomar conhecimento do que se está trabalhando. Ainda nas reuniões nas quais havia presença massiva de habitantes e

ficarem em desvantagem neste processo devido ao pouco tempo que a equipe da UERJ disponibilizou para as reuniões; a inadequação dos horários escolhidos para as reuniões e o porquê da localização das reuniões em espaços pequenos para públicos grandes. - PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume II – Visão Comunitária (disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php (p. 27)

¹⁸⁶ Idem, p. 26.

associações, poucos eram os que levantavam a voz para emitir opiniões ou considerações sobre o assunto em pauta. Normalmente quem se manifestava, eram as mesmas pessoas já conhecidas na esfera pública de Paraty, por seu constante engajamento em questões sociais. A maioria permaneceu na posição de observador, o que também é um aspecto válido, eis que uma das funções que o processo de planejamento tem é a de perseguir a finalidade da publicidade, para que a população, além de participar, tome conhecimento acerca do que ocorre institucionalmente em sua cidade.

Fora declarado nesse relatório que após cada reunião, o grupo de informações auferido dos diálogos entre os diversos atores, era incorporado ao material reunido pela Prefeitura, cujo conteúdo era permanentemente atualizado, repercutindo, inclusive, nas abordagens que seriam feitas nas reuniões seguintes.

Após a reunião do dia 6 de novembro, na qual ocorreram entraves que resultaram no adiamento da Audiência Pública programada para o dia 27, ficou definida uma nova agenda para o processo de revisão do Plano Diretor.

O processo ocorrido até então fora considerado insuficiente para que se chegasse ao momento da Audiência, na qual os Munícipes teriam apenas vinte e um dias para analisar o conteúdo de um projeto de lei que sequer estava disponível para consulta pública até aquele momento.

Ficou definido, também, na reunião do dia 6, que seriam nomeados delegados para representarem as diferentes instituições envolvidas e os núcleos habitacionais, para que fossem feitas reuniões internas com discussão plena do conteúdo do projeto, não somente sobre os “zoneamentos” construídos nas etapas anteriores.

Foi publicado um Edital de Consulta Pública para que a população pudesse tomar conhecimento do conteúdo do plano e contribuir para atualizar e adequar as informações nele contidas. Esse edital, tornado público no dia 16 de novembro de 2010, disponibilizado no site da prefeitura e divulgado por meio de jornal de significativa circulação no município - Jornal de Paraty -, estabeleceu um prazo de sessenta dias para manifestações, bem como as formas pelas quais elas seriam encaminhadas.

No edital, foi enfatizada a importância da participação popular na construção de um Plano Diretor, documento que vai regular a terra à qual

pertencem, sendo, portanto, co-responsáveis por esse processo, devendo exercer sua cidadania.

Nessa nova agenda, ocorreram, em paralelo, reuniões destinadas à presença de todos delegados, organizadas por eixos temáticos, e oficinas separadas por localidades que reuniam três ou mais localidades.

Os encontros ocorreram em escolas municipais e eram marcados em horários compatíveis com a rotina das populações, para que não coincidissem com momentos de trabalho - o que anularia as possibilidades de presença na oficina. Os locais para realização das oficinas, eram escolhidos, conforme publicado no site da SEDUMA, “com o objetivo de ampliar a participação popular, (...) onde não houve reuniões anteriores sobre o tema”.¹⁸⁷

As reuniões de delegados não eram abertas ao público, opção da prefeitura, o que gerou divergência de opiniões. Houve quem achou uma opção cabível, eis que já ocorreram reuniões abertas à comunidade nas quais todos tiveram a oportunidade de participar. Os delegados estariam, nessas reuniões fechadas, representando a população, considerando-se essa representação suficiente para atender ao princípio do planejamento democrático.

Porém, a opinião divergente, da qual compartilhamos, é de que o acesso ao público deveria ter sido permitido nessas reuniões, pois representariam um momento importante de presença pública, não só para fiscalizar a atuação de seus delegados e dos demais atores no processo. Este seria o momento oportuno para a comunidade assistir à verdadeira discussão sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, eis que a maioria das reuniões anteriores, bem como as oficinas contemporâneas às reuniões de delegados, se limitavam ao conteúdo do zoneamento municipal.

Assim, tivemos oportunidade de presenciar duas das oficinas abertas às comunidades, que ocorreram nos seguintes locais:

Praia Grande, no dia 01 de Fevereiro de 2011, englobando as comunidades de Praia Grande, Corumbê e Várzea do Corumbê, oficina que se iniciou com a presença de onze pessoas, chegando apenas mais uma no decorrer da reunião.

Paraty-Mirim, no dia 02 de Fevereiro de 2011, englobando as localidades de Paraty-Mirim e Comunidades da Enseada de Paraty-Mirim, Mamanguá e Ponta

¹⁸⁷ Disponível em: <http://seduma-pmparaty.blogspot.com/>

de Cajaíba. Esta oficina teve início com vinte e seis presentes, chegando-se ao final ao número de trinta e três, número significativamente maior do que o da primeira.

As oficinas eram iniciadas com uma exposição acerca do macrozoneamento e mezoneamento realizados pela Prefeitura em 2010, com explicações sobre as potencialidades de cada mezone, as quais definiriam as políticas públicas que atuariam em áreas específicas. Exemplos de potencialidades são: expansão ordenada de ocupação; ocupação urbana restrita; turismo sustentável; preservação do patrimônio cultural; preservação ambiental; usos agrícolas sustentáveis (agricultura tradicional-familiar), dentre outros ¹⁸⁸.

Em seguida, as oficinas informavam que o Plano Diretor possuiria o zoneamento, tal como apresentado, e as definições de diretrizes gerais para o planejamento, segundo as potencialidades de cada zona. A partir disso, seriam elaboradas as legislações com planos especiais para cada setor, como a regulação do uso e ocupação do solo, do transporte, da educação e do turismo.

Nelson Saule Júnior classifica o macrozoneamento como Instrumento de Ordenação do Território, onde serão identificadas áreas prioritárias, secundárias e restritas, em relação à possibilidade de ocupação e adensamento.

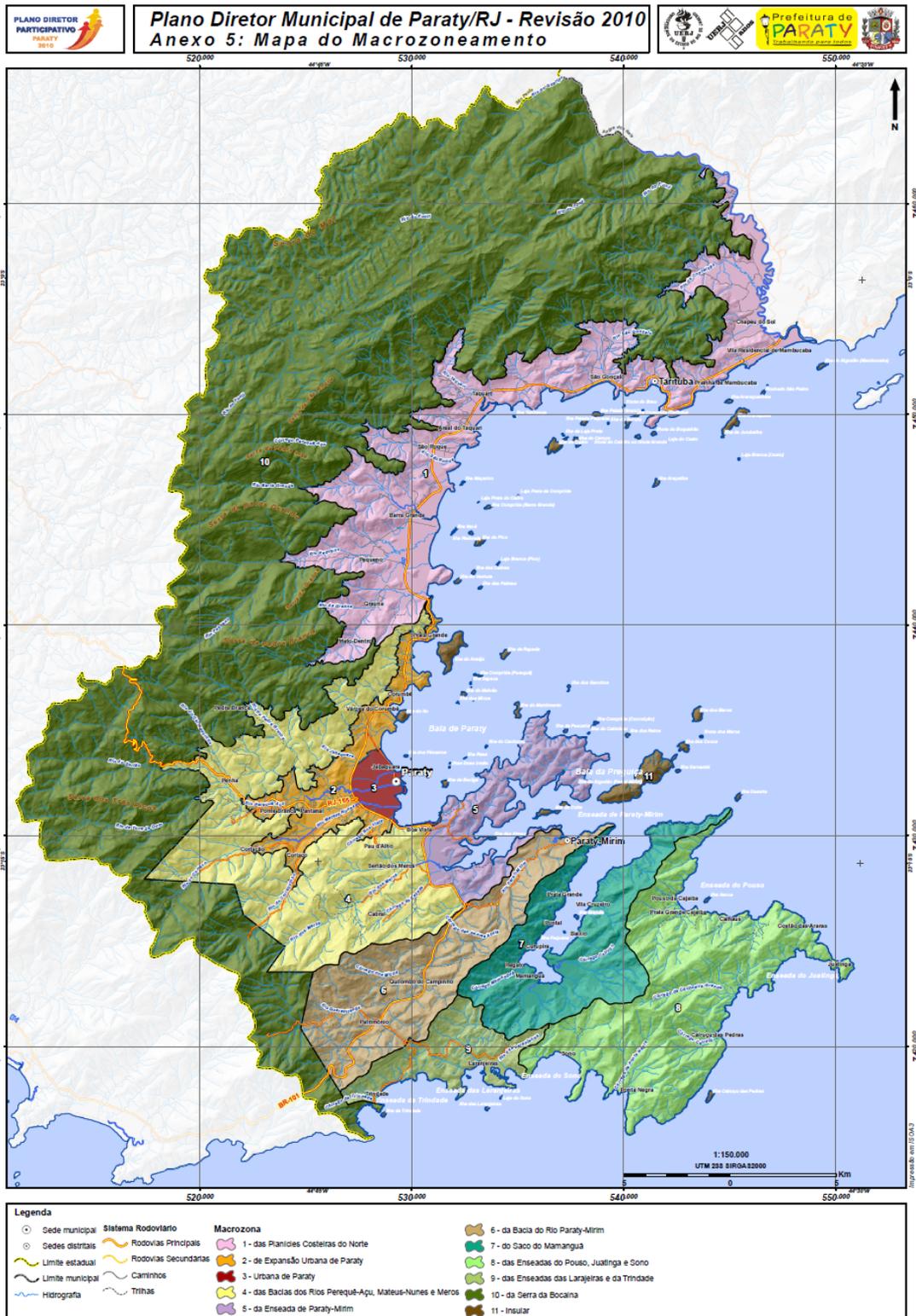
Essa identificação é feita basicamente a partir das capacidades de suporte das redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, energia elétrica, de transporte coletivo, de sistema viário, das orientações geotécnicas e dos riscos socioambientais.¹⁸⁹

Segue adiante o mapa do macrozoneamento, disponibilizado pelo site da prefeitura junto ao projeto de Lei Complementar para o novo plano diretor municipal de Paraty¹⁹⁰:

¹⁸⁸ Essas potencialidades foram colocadas no projeto de lei em forma de diretrizes para cada mezone, conforme observado no capítulo VI, do Zoneamento Municipal.

¹⁸⁹ SAULE JÚNIOR, 2007, p. 243/244

¹⁹⁰ Disponível em [http://pmparaty.rj.gov.br/plano_diretor/16-Vol-3-Zoneamento-ANEXO-13-MAPA_MACROZONEAMENTO.pdf]



Mapa 6: Macrozoneamento no anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor – Novembro de 2010¹⁹¹

¹⁹¹ Disponível em http://pmparaty.rj.gov.br/plano_diretor/06-Vol-4-Anteprojeto_de_Lei-ANEXO05-MAPA_MACROZONEAMENTO_A3.pdf

O artigo 28 do projeto de Lei Complementar para o novo plano diretor municipal de Paraty apresenta os instrumentos básicos para a regulação, fiscalização e controle de todas as modalidades de usos e ocupação do solo, dentre estes o mapa que demarca o macrozoneamento, cuja definição encontra-se no parágrafo segundo, transcrito abaixo:

§2º - Para os fins desta lei, considera-se Macrozoneamento Municipal o primeiro nível de definição das diretrizes espaciais deste Plano Diretor, que estabelecem um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo no Município, dividindo-o em zonas com características similares, em concordância com as estratégias de política urbana e desenvolvimento sustentável do Município de Paraty, conforme quadro descritivo das características e potencialidades comuns de cada Macrozona definidos no ANEXO VI a esta Lei.

Quanto aos mapas de mezoneamento, foi produzido um para cada macrozona, conforme as potencialidades exemplificadas acima, em que tomaremos como exemplo a macrozona MA-3, que passa a ser subdividida em 7 mezonas: **I.** ME-3.1 - Mesozona do Centro Histórico de Paraty, Pontal e Morro do Forte; **II.** ME-3.2 - Mesozona do Jabaquara e Caborê; **III.** ME-3.3 - Mesozona da Chácara da Saudade e do Portão de Ferro; **IV.** ME-3.4 - Mesozona da Chácara, do Cragoatá e Patitiba; **V.** ME-3.5 - Mesozona da Ilha das Cobras, Mangueira e Aeroporto; **VI.** ME-3.6 - Mesozona do Ribeirinho; **VII.** ME-3.7 - Mesozona de Apoio Náutico.

Conforme artigo 330 do projeto de lei para o novo plano diretor municipal de Paraty, para essas mezonas serão estabelecidas as diretrizes de ordenamento urbano compatível com o adensamento de ocupação, oferta de serviços de infraestrutura e incentivo à ocupação dos vazios urbanos existentes.

Nessa macrozona, destaca-se as áreas do Centro Histórico e da Ilha das Cobras, cujo ordenamento urbano configura o contraste que retratamos no primeiro item deste capítulo, no qual Paraty parece se dividir em duas cidades na mesma fotografia. Não obstante, cada um dos dois bairros possui prioridades distintas quanto às intervenções urbanísticas a serem providenciadas, conforme a “fotografia” já demonstrada no referido primeiro item.

Ainda sobre as oficinas, a discussão do plano dessa maneira já havia sido feita nas reuniões de 2010, e essas oficinas apenas focaram a apresentação de “zoneamentos” em determinadas localidades, dada a dificuldade percebida no processo de participação.

Foi dito, para exemplificar essa dificuldade, que, desde quando o edital fora publicado para consulta pública do projeto de lei, até então, apenas uma proposta havia sido enviada para alterações e sugestões, enviada pela Casa Azul, associação que já exerce papel atuante no município e no processo de planejamento desde o início. Reiterou ainda, que o processo pode ser falho, mas os cidadãos devem correr atrás do seu direito, e que houve um esforço para divulgar o conteúdo do projeto, mas ainda assim, até a presente data, muitos nem sabiam da disponibilidade do material para consulta.

Foram disponibilizadas três cópias em papel, deixadas em três secretarias da administração pública, uma cópia eletrônica publicada no site da prefeitura e uma considerável quantidade de CDs que poderiam ser reproduzidos livremente. A equipe contratada alegou que não possuía recursos financeiros para fornecer mais cópias em papel.

A conexão de internet do Município é intermitente, não havendo constância do bom funcionamento do serviço. A maioria da população, em especial os núcleos mais isolados, não possui sequer um computador para consultar o CD. Assim, apenas uma pequena faixa populacional informatizada teve garantido o acesso ao conteúdo do plano.

Em nosso entendimento, deveria ter sido entregue previamente uma cópia em papel do texto nas localidades onde ocorreriam as oficinas, com realce expresso aos temas que seriam pauta das oficinas, bem como dos artigos que trazem questões afins a cada área. Isso deveria ter sido feito antes da realização das oficinas, antes de chegar perto o fim do prazo para alterações no projeto.

Não basta dizer que a população tem que correr atrás de seus direitos, que tem que ir ao distrito sede, se deslocar para ver o projeto. A Prefeitura conhece a dificuldade de se promover participação. Deixar o conteúdo disponível para que corram atrás dele não é iniciativa suficiente para que ocorra participação.

Perde-se o momento, a oportunidade, cujas vantagens são uma via de mão dupla, na promoção de direitos sociais e no bem estar da execução das atividades da prefeitura.

No caso-referência de Paraty, as informações acerca do zoneamento trabalhado pelo poder público nessas oficinas ajudaram a transmitir um panorama geral, com detalhes importantes a serem levados ao conhecimento da população.

Muitas questões serviram para mostrar a presença de certos temas em Planos Diretores, que a população não sabia exatamente como ficavam colocados em lei.

Mas os questionamentos pertinentes, como por exemplo, quanto à solução do problema da ausência de um sistema de esgoto na localidade de Praia Grande, normalmente caíam na mesma resposta por parte do representante da Prefeitura: Esses temas serão objeto de uma posterior lei específica, esse Plano Diretor trata das questões do Município de forma geral. Com essas e outras respostas, demonstraram que a reunião se resumiu a ser informativa, em maioria, não gerando informação para os técnicos incluírem ou alterarem.

Analisando o projeto de lei disponibilizado no site da prefeitura de Paraty para consulta pública e possíveis alterações até o momento da audiência pública, pudemos perceber que ele traz maior detalhamento sobre importantes conceitos, de modo a melhor desenvolver o conteúdo aproveitado do Plano Diretor de 2007.

Podemos encontrar, no relatório sobre a “visão técnica”, a referência este plano, último a ser aprovado pela câmara, como principal base para a elaboração do projeto.¹⁹²

Houve mais cuidado em fazer constar terminologias importantes de serem enfatizadas, a partir desse detalhamento. A estrutura está mais enriquecida de conceitos e definições, destacando-se como exemplo a minúcia em expressar a função social e conceituá-la, incluindo elementos que compõem o direito à cidade (artigo 5º, §§ 1º e 2º do projeto), entendido como um feixe de vários direitos relativos à dignidade humana.

Percebe-se também um maior empenho em fazer constar, no texto do anteprojeto, os momentos nos quais haverá participação popular obrigatoriamente, como no caso do artigo 5º, § 5º, que versa sobre a revisão do Plano Diretor, onde a proposta apresentada através de anteprojeto de lei deverá ser submetida à audiência pública.

¹⁹² A proposta de revisão do Plano Diretor, elaborada em 2006, que resultou na Lei Complementar Municipal nº034/2007, foi considerada como o documento principal de referência na medida em que este deve ser o suporte para a elaboração da nova revisão. Esta postura parte da hipótese de que este documento traduz uma visão técnica mais aprimorada e atualizada da problemática do município e que o fato do mesmo não ter sido discutido de forma participativa não o invalida do ponto de vista estritamente técnico. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares*. Volume I – Visão Técnica – Capítulo 3 [disponível em Disponível em http://www.pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php] (p. 6)

A elaboração de planos diretores vinculada à ocorrência de audiência pública vem expressa no próprio Estatuto da Cidade (artigo 40 § 4º, I), mas a “repetição” no Plano Diretor específico para um município é valiosa, dada a importância do tema da participação, e da necessidade de estar presente em todas as etapas do cumprimento das normas deste Estatuto.

Assim, como forma de enfatizar os preceitos da lei federal, esse projeto de lei trouxe um capítulo destinado à gestão democrática da política urbana, dividido em duas seções, no qual apresenta, respectivamente, os *objetivos da gestão democrática* e um *sistema municipal de planejamento e gestão*.

Vale destacar o parágrafo único do artigo 10, no qual se inicia a seção sobre os objetivos da gestão democrática:

Parágrafo único - A gestão urbana deve ser desenvolvida em consonância com as prerrogativas da democracia representativa e participativa, envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo, bem como as organizações da sociedade, buscando construir, por meio de um processo de negociação e **co-responsabilidade**, um pacto para a política urbana do município de Paraty.

A participação é um processo que envolve uma atuação mútua, uma via de mão dupla, em que a população não apenas possui o direito de se expressar, de fiscalizar, de atuar e opinar, de construir políticas públicas, mas possui, ao mesmo tempo, o dever de participar.

Já o artigo 11, em seus incisos, traz o papel que será exercido pelo poder público municipal, para que se busque atender ao objetivo da gestão democrática, destacando-se os incisos I e V, que determinam o dever de incentivo à ação cooperativa e integrada entre os diferentes atores sociais, bem como os agentes econômicos, e o incentivo para que a sociedade se organize com vistas à ampliação dos canais de participação.

A partir do artigo 12 até o artigo 24, o projeto traz os fundamentos e órgãos que compõem o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SIPLAG), que compreende os canais de participação da sociedade para a formulação de estratégias de gestão municipal da política urbana.

No artigo 12 encontramos a atribuição de responsabilidades a esse sistema, no qual é possível destacar a do inciso I, acerca da garantia da eficácia da gestão e a melhoria das condições dos munícipes.

A composição do sistema compreende o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (COMDUR), o Conselho Municipal de Meio Ambiente

(COMDEMA), o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUMDURB) e o Sistema de Informações Municipais de Paraty (SIMPA). Através desse sistema, uma estruturação para a Política de Desenvolvimento Urbano de Paraty poderá ser feita, com acompanhamento na execução, iniciativas e propostas, gerando assim um monitoramento constante e gestão do Plano Diretor, em consonância com a observação das determinações ambientais de proteção e preservação do município de Paraty como Monumento nacional, envolvendo as atribuições referentes a tal posição.

Complementando as atribuições dos conselhos, o sistema é dotado de uma ordem de captação e destinação de recursos para cumprir com as obrigações primordiais do plano Diretor, às quais devam ser dada prioridade, preferencialmente, às Zonas de Interesse Social e programas de habitação de interesse social.

O Fundo irá se constituir por receitas oriundas da aplicação de determinados instrumentos que geram retorno financeiro ao poder público, bem como de outras fontes de renda, como doações, transferências e aplicações financeiras de recursos públicos.¹⁹³

Destaca-se, também, o Sistema de Informações Municipais de Paraty, que servirá de base para os demais componentes, pois estará constantemente fornecendo dados de indicadores sociais, como os culturais, econômicos, financeiros e ambientais, que possuem relevante interesse municipal.

¹⁹³ **Art. 18** - Fica criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUMDURB), a ser gerido pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (COMDUR), e que se constitui por: **I.** receitas provenientes da aplicação dos instrumentos urbanísticos, a saber: **a)** concessão do direito real de uso de áreas públicas; **b)** outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; **c)** concessão do direito de superfície. **II.** multas decorrentes do descumprimento das normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo; **III.** recursos próprios do Município, inclusive aportes orçamentários complementares; **IV.** transferências intergovernamentais, obrigatórias ou voluntárias; **V.** transferências de instituições privadas; **VI.** transferências do exterior; **VII.** transferências de pessoa física; **VIII.** rendas provenientes da aplicação financeira dos seus recursos próprios; **IX.** doações; **X.** receita proveniente da alienação de imóveis desapropriados com pagamento em títulos da dívida pública; **XI.** outras receitas que lhe sejam destinadas por lei. **§1º** - Os recursos do fundo serão aplicados: I - preferencialmente nas Zonas de Especial Interesse (ZEI), de acordo com plano anual específico a ser aprovado juntamente com a proposta orçamentária; II - para execução de obras de infraestrutura de circulação ou transporte, de saneamento básico, na implantação e conservação de equipamentos sociais e áreas verdes, e; III - na execução de programas habitacionais de interesse social. **§2º** - O presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano enviará relatório anual à Câmara Municipal de Paraty, da receita e de como estão sendo aplicados os recursos geridos sob sua responsabilidade.

Esses dados compreendem o cadastramento e mapeamento de imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados (art. 45), como forma de facilitar e trazer celeridade à execução do instrumento jurídico do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, um dos principais elencados no Estatuto da Cidade, cuja importância foi ressaltada no primeiro capítulo deste trabalho.

Esses dados devem ser auferidos anualmente e, conforme artigo 20, divulgados a toda a população. Configuram um auxílio à política urbana, à execução do Plano Diretor e das demais legislações especiais setoriais, podendo-se afirmar que constituem um fator vinculante em termos de eficácia social da norma, no que diz respeito à permanente compatibilização com a realidade.

As informações que compõem esse sistema também são oriundas do monitoramento do cumprimento do Plano Diretor, cuja implementação deve ser avaliada com atenção ao princípio da informação, bem como da publicidade, devendo qualquer munícipe poder requisitar o acesso por meio de simples petição (art. 23, inciso V).

Dessa forma, com essa estrutura inicial organizada, o projeto demonstra estar calcado na gestão democrática, e segue com os demais capítulos, dentre os quais é possível encontrar também momentos nos quais a presença de oportunidades normativas de participação popular é perceptível, momentos estes que se vinculam à publicidade, formas de priorizar e obter a eficácia social na regularização fundiária e outras formas de proporcionar atendimento aos preceitos de justiça social.

O próprio macrozoneamento, grande marco do atual processo de planejamento - considerado falha nos anteriores -, estará sujeito à participação popular quando forem realizadas atualizações, mediante audiências públicas, e vinculado à publicidade dos documentos produzidos (art. 28, § 6º, incisos I e II).

O projeto traz uma Subseção destinada a instrumentos de regularização fundiária, colocando como obrigatórios institutos que apareciam como possibilidades no Plano anterior. Vale colocar aqui a transcrição dos artigos dos dois textos, a título de comparação.

Art. 147º - A regularização fundiária em áreas públicas **poderá** ser efetuada por alienação ou concessão de direito real, de uso ou domínio, bem como outras formas que permitam a titulação dos moradores. (Plano Diretor de 2007)

Art. 34 - A concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial para fins de moradia; a regularização fundiária, inclusive mediante reconhecimento do usucapião especial urbano; a demarcação urbanística para fins de regularização

fundiária, inclusive de áreas de proteção histórica e cultural, como no caso dos Quilombos e Áreas Indígenas, bem como a legitimação de posse, deverão ser utilizados como instrumentos de regularização fundiária, mediante fomento estatal para o pleno usufruto, por todos os munícipes de Paraty, de todas as funções sociais a que a propriedade e a cidade devem estar a serviço. (Art. 34 do anteprojeto analisado neste item)

No contexto brasileiro, dada a importância que se atribui à segurança jurídica, ao status de positividade de uma norma, a mudança de um verbo já confere força maior ao instrumento colocado em lei. Como o próprio artigo 34 acima transcrito menciona, esses instrumentos são formas de se garantir o exercício da função social, elemento fundamental para uma gestão democrática da cidade.

Quanto aos instrumentos, há duas novas seções nesse projeto, referentes a instrumentos políticos e instrumentos de democratização.

A primeira gera a incumbência ao poder público de desenvolver formas para que a comunidade acompanhe e controle suas atividades, a execução do Plano Diretor, e a utilização dos demais instrumentos nele previstos: normativos, financeiros, orçamentários e administrativos.

Trata-se de sistemas e processos que envolvem desde a divulgação dessas atividades até a utilização, quando for o caso¹⁹⁴, de audiências públicas, consultas populares, plebiscitos e referendos populares (art. 81 e incisos).

A segunda seção traz, em cinco subseções, os momentos em que serão exercidas a participação cidadã nas atividades do poder público.

Haverá um Fórum que reunirá todos os conselhos municipais e os representantes e entidades da administração pública, com função de promover a articulação e integração das políticas públicas (art. 82). Será realizada uma conferência, a cada dois anos, com a livre participação popular assegurada (art. 83), com competência para avaliação e monitoramento do plano, apreciação das diretrizes da política urbana municipal, sugestão de adequações para a sua implementação e reunião de propostas de alteração para avaliação quando da revisão do plano (art. 84 e incisos).

Nas subseções III e IV, estão as formas principais de manifestação e participação popular: audiências públicas, debates e consultas públicas e iniciativa

¹⁹⁴ Casos nos quais a lei determinar (audiências e consultas públicas) ou quando se tratar de eventuais alterações urbanísticas de significativo impacto ao município (plebiscito e referendo popular).

popular de projeto de lei, plebiscito e referendo. Merece atenção o §2º do artigo 86, quanto ao plebiscito e referendo, que “poderão” ser utilizados nas decisões de maior relevância tratadas no plano. Eis uma oportunidade de ampliar a possibilidade de eficácia, caso fosse trocado o verbo - assim como no exemplo acima citado -, gerando uma obrigatoriedade da consulta popular para temas relevantes.

Por fim, a subseção V, que define momentos de consulta pública para a revisão do plano Diretor, devendo ser garantida, obrigatoriamente, uma pauta de debates e consultas, bem como oferecendo ampla informação dos trabalhos de revisão, constituindo um processo de revisão democrática, conforme as finalidades sociais expressas no Estatuto da Cidade, e na Constituição Federal (art. 87, § 3º, alíneas b e c).

Dando seguimento a leitura, na seção sobre a política educacional pode ser destacada, dentre as diretrizes mínimas a serem observadas em sua execução, a de assegurar a finalidade social do ensino; garantir a função social da escola¹⁹⁵ e garantir a gestão democrática do sistema de ensino municipal (art. 171, incisos II, III e V).

Para as diretrizes definidas para a política de preservação do Patrimônio Cultural, foi assegurada a participação da comunidade no planejamento e na realização de eventos culturais e religiosos tradicionais de Paraty, e a elaboração de um programa de esclarecimento para que a população tome consciência da importância da preservação do Patrimônio Cultural para a “formação da identidade do povo paratiense” (art. 264, incisos XV e XIX).

O presente projeto traz uma enorme gama de ferramentas para que ocorra um aumento quantitativo e qualitativo da participação popular no município. Mas para que o próprio plano, quando aprovado, consiga atingir a eficácia social da aplicação dos instrumentos e oportunidades de participação nele elencados, é necessário um trabalho para ampliar e aprimorar a mobilização em Paraty, para desenvolver formas de transformar a situação atual.

O Ministério das Cidades, reconhecendo esse fator como uma deficiência da herança brasileira de dificuldade em se obter da população essa maior

¹⁹⁵ Importante destacar que essa identidade, formada pelos modos de vida tradicionalmente construídos, bem como pelas manifestações culturais, folclóricas e religiosas, é protegida como um dos elementos que constitui o patrimônio cultural do município, conforme art. 267, incisos III e IV.

participação, define que devem ser realizadas mudanças para que a cultura participativa aos poucos evolua.

Mais que isso, o processo demanda uma mudança cultural. Para construir a possibilidade real de participação de quem está historicamente excluído dos processos decisórios é necessária uma ação estruturada de mobilização social. É preciso alterar as ferramentas do diálogo e trabalhar com outras linguagens: a arte, a música, a religião, o corporal, as histórias vividas.¹⁹⁶

Caminhando para as conclusões, destacamos aspectos considerados relevantes sobre o estudo do caso-referência de Paraty, no que tange ao processo participativo para a elaboração do anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor, e seu respectivo texto.

No processo de revisão do anteprojeto de lei analisado deveria ter sido aprimorado o sistema de divulgação e informação, desde o mês de novembro de 2010, por ocasião da reunião de apresentação da visão geral comunitária, ocorrida no dia 6 de novembro quando, conforme colocado no item anterior, foi arguído que a forma como vinha sendo implementado não fora considerada adequada, tendo sido amplamente criticada na ocasião, acarretando o adiamento da audiência pública agendada.

Mesmo os moradores de Paraty que puderam perceber as divulgações que foram feitas, seja por jornal, rádio, carro de som, ou “por ouvir de alguém”, não obtiveram orientações prévias sobre o significado do que seria tratado nas reuniões, informações estas compreensíveis por parte da população em geral.

Segundo Habermas, podemos demonstrar um fundamento importante para que seja ampliada a participação popular, através de medidas que supram as deficiências encontradas nos processos de planejamento urbano, onde o autor escreve que

O mundo da vida, as instituições que surgem naturalmente e o direito têm que amortizar as instabilidades de um tipo de socialização que se realiza através das tomadas de posição – em termos de sim/não – com relação a pretensões de validade criticáveis.¹⁹⁷

¹⁹⁶ MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2004, p. 44.

¹⁹⁷ HABERMAS, 2003. p. 25.

Deveria ter sido adotada uma medida que tornasse mais compreensível o conteúdo em pauta nas reuniões populares, possibilitando uma participação mais ativa.

Vale lembrar nesse momento, que devido ao seu “conteúdo idealizador, os pressupostos comunicativos gerais de argumentações só podem ser preenchidos de modo aproximado”¹⁹⁸, devendo sempre ser considerada a perspectiva possível no sentido de reversão, em parte, do quadro de exclusão da população nos diálogos da esfera pública que lhe dizem respeito.

Quanto à regulamentação de determinados institutos terem sido deixadas para lei posterior à aprovação do plano diretor, Nelson Saule Júnior escreve que “sempre que possível, os instrumentos de política urbana do Plano Diretor devem ser de tal forma descritos e trabalhados para que resultem na sua auto-aplicabilidade.”¹⁹⁹

Assim, a omissão no plano diretor de critérios mínimos para definir a aplicação dos instrumentos gera o risco de que sejam desrespeitados os objetivos, princípios e diretrizes definidos no próprio plano diretor.

Portanto, para este autor, o planejamento urbano não deve ser feito de forma fragmentada. Outro argumento apresentado por ele refere-se ao processo participativo obrigatório pelo qual deve passar a elaboração do Plano Diretor, não se devendo frustrar o processo “postergando decisões estratégicas para futura lei específica”.

No caso-referência de Paraty, apesar de grande parte das matérias dispostas no anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor estarem sujeitas a regulamentação posterior por lei setoriais, há um aspecto positivo, encontrado no fato de que a mesma equipe que foi contratada para a revisão do plano diretor de 2007 está responsável pela revisão e elaboração das demais leis, com o tratamento mais específico dos seus instrumentos, nos prazos nele estabelecidos, o que pode significar a manutenção da mesma linha de objetivos e diretrizes, quando da realização dessas legislações seguintes.

Nesse sentido, o perigo representado pela elaboração de um Plano Diretor de caráter geral pode vir a ser diminuído, pela crença de que, sendo a mesma

¹⁹⁸ HABERMAS, 2003. p. 223

¹⁹⁹ SAULE JÚNIOR, 2007, p. 313.

equipe a realizar ambos os trabalhos, o processo possa ser mais dinâmico, e as demais legislações sejam logo elaboradas.

Entretanto, o processo participativo realizado para a elaboração do anteprojeto de lei para o novo plano diretor municipal de Paraty não será o mesmo quando as demais legislações estiverem sendo elaboradas. Assim, perde-se a oportunidade de conferir a esses documentos uma legitimidade democrática semelhante à alcançada pelo anteprojeto do plano diretor.

Na análise do caso-referência de Paraty, pôde ser observado um cuidado em estabelecer critérios de participação no anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor, ao longo dos capítulos, entretanto não fora observada a construção amplamente participativa no processo ao qual pudemos tomar conhecimento – não houve uma participação popular com plena eficácia, no sentido de garantir o processo de gestão democrática para as próximas fases: implementação e consolidação da norma urbanística.