

UFRRJ
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS / INSTITUTO
MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

DISSERTAÇÃO

O Plano Diretor no Imaginário do Planejamento
Urbano: a Construção Espacial de Barra do Piraí e a
Culminância dos Planos de 1991 a 2016

Gabriel de Paula Barbosa Landim

2022



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**O PLANO DIRETOR NO IMAGINÁRIO DO PLANEJAMENTO
URBANO: A CONSTRUÇÃO ESPACIAL DE BARRA DO PIRAÍ E A
CULMINÂNCIA DOS PLANOS DE 1991 A 2016**

GABRIEL DE PAULA BARBOSA LANDIM

Sob a Orientação do Professor
Márcio Rufino Silva

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Geografia**, no Programa de Pós-Graduação em Geografia, Área de em Espaço, Questões Ambientais e Formação em Geografia.

Seropédica, RJ
Janeiro de 2022

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001”.

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L257p Landim, Gabriel de Paula Barbosa, 1986-
O Plano Diretor no imaginário do planejamento urbano: a construção espacial de Barra do Piraí e a culminância dos Planos de 1991 a 2016 / Gabriel de Paula Barbosa Landim. - Seropédica-RJ, 2022.
101 f.: il.

Orientador: Márcio Rufino Silva.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2022.

1. Crítica ao planejamento urbano. 2. Processos urbanos. 3. Participação popular representativa. I. Silva, Márcio Rufino, 1982-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Geografia III. Título.

É permitida a cópia parcial ou total desta dissertação, desde que seja citada a fonte.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



HOMOLOGAÇÃO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO Nº 8/2022 - PPGGEO (12.28.01.00.00.35)

Nº do Protocolo: 23083.010712/2022-83

Seropédica-RJ, 18 de fevereiro de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

GABRIEL DE PAULA BARBOSA LANDIM

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Geografia, no Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração em Espaço, Questões Ambientais e Formação em Geografia.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 16/02/2022.

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG-UFRRJ, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e, neste caso, a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

Marcio Rufino Silva, Dr. UFRRJ.
(Orientador, presidente da banca)

Leandro Dias de Oliveira, Dr. UFRRJ
(Membro da banca)

Flávia Elaine da Silva Martins, Dra. UFF
(Membro da banca)

(Assinado digitalmente em 18/02/2022 15:25)
LEANDRO DIAS DE OLIVEIRA
COORDENADOR - TITULAR
CoordPesq (12.28.01.00.00.44)
Matricula: 1286368

(Assinado digitalmente em 18/02/2022 12:16)
MARCIO RUFINO SILVA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeGEOLA (11.39.39)
Matricula: 2141297

(Assinado digitalmente em 18/02/2022 16:16)
FLÁVIA ELAINE DA SILVA MARTINS
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 246.773.878-77

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: 8, ano: 2022, tipo: **HOMOLOGAÇÃO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**, data de emissão: 18/02/2022 e o código de verificação: 362fec9c73

DEDICATÓRIAS

Aos meus Pais, Bárbara e Walter (*in memoriam*),
pela educação, afeto e cumplicidade na minha
caminhada da vida.

Dedico.

AGRADECIMENTOS

Agradeço as pessoas importantes que fizeram deste trabalho algo possível. Uma obra individual é, sobretudo, fruto de uma coletividade.

Agradeço ao meu orientador Márcio Rufino Silva pela lucidez e sabedoria em ponderar sugestões e caminhos teóricos.

À minha esposa Ana Cláudia pela cumplicidade, parceria, inteligência emocional e amor.

À minha irmã Gláucia por ser minha confidente, minha voz racional e ao mesmo tempo humana e me atender nos momentos mais complicados.

Ao meu amigo e cunhado Lucas que me ouviu, me incentivou dando força, discernimento e um sentimento de amparo e aconchego.

À minha prima Caroline que tem uma contribuição fundamental na produção dos mapas deste trabalho e que sempre esteve solícita a tudo que precisei.

À minha prima Cátia que acreditou neste trabalho antes mesmo de mim. Ela deu a mim a confiança que eu não tinha.

Ao meu amigo Gilberto por ser um ombro amigo e uma luz no meu processo de comunicação.

Ao meu amigo Luiz Carlos por me levar a um entendimento maior sobre a política.

À minha amiga Thainá por ser parceira na trajetória universitária, de trabalho e no entendimento da minha árdua rotina.

Ao meu amigo Jonathan que sempre foi um parceiro nessa caminhada e um amigo que o mestrado me deu.

Ao meu amigo Ismar por me ouvir, me entender e me ensinar tanto.

Ao meu amigo Fernando Ott por todo apoio e colocações serenas.

À minha mãe Bárbara por me dar força quando eu não mais tinha.

RESUMO

LANDIM, Gabriel de Paula Barbosa. **O Plano Diretor no imaginário do planejamento urbano: a construção espacial de Barra do Piraí e a culminância dos planos de 1991 a 2016.** 2022. 89 p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências / Instituto Multidisciplinar. Departamento de Geografia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2022.

Os planos diretores são instrumentos que propõem uma análise espacial na escala municipal e que geram a expectativa de mudança na vida dos munícipes, bem como a apropriação dos mesmos de seu lugar. Ao partir da prerrogativa que todo município brasileiro com mais de 20 mil habitantes tem que elaborar, discutir e aplicar um plano a cada dez anos, o instrumento entra em voga sazonalmente nos debates públicos. O recorte espacial do trabalho é o município de Barra do Piraí, localizado no Médio Paraíba Fluminense e o recorte temporal foi de 1991 a 2016, período da aplicação do primeiro plano deste município à aprovação do último que, por sua vez, encontra-se em vigência. O presente trabalho busca trazer uma leitura sobre a participação popular, como esta ocorre e qual a sua contribuição para o produto final – o projeto de lei. Para se chegar a esta situação-problema, faz-se uma análise do histórico dos planos diretores no Brasil e a construção da ideia de um produto participativo. Ao aplicar os conceitos na esfera municipal, entende-se o cenário de debate político popular a partir da leitura da tessitura sócio-espacial de Barra do Piraí e, por conseguinte, compreende-se como foi traçado o perfil histórico do cidadão. Nessa direção, o esforço aqui proposto se dá em compreender em quais medidas os planos diretores estão no imaginário do planejamento urbano, se há a expectativa no instrumento e se ele estará ou não atrelado à participação popular, e em caso positivo, por que esta contribuição pode variar na esfera participativa ou apenas consultiva? Optou-se pela análise e interpretação de registros oficiais da Secretaria Municipal de Obras como metodologia utilizada de modo a auxiliar na construção desta leitura social. Dentre eles, utilizou-se das atas das reuniões de técnicos, das atas das assembleias e oficinas populares, de dados catalogados previamente para a construção da obra, dos três planos diretores em si, da história barrense, além das bibliografias referentes à temática. Portanto, entende-se que tal pesquisa é relevante e contribui na discussão sobre processos urbanos e contribuição popular na busca pelo entendimento do que seria um plano diretor participativo. Barra do Piraí teve três Planos Diretores, dos quais o vigente é de 2016 até 2026. A busca pela sensibilização da comunidade no que se refere à importância da participação no processo de desenvolvimento do município foi algo classificado como um “grande desafio”. Os dados oficiais revelaram que nas três audiências públicas deste decênio, cujos assuntos foram respectivamente lançamento do processo de revisão e capacitação, apresentação da leitura da cidade e apresentação dos eixos estratégicos do projeto de lei, os números respectivos aos cidadãos presentes foram 64, 26 e 21, totalizando nesta esfera a participação total de 111 pessoas. Além do número reduzido, é importante salientar que as audiências são as reuniões mais formais, apresentando um caráter ratificador notório. Outra questão é a sequência decrescente da comunidade presente, evidenciando uma perda de atração e de participação popular. O Plano Diretor como fruto de um planejamento Urbano é algo necessário, porém vale discutir suas práticas e tangibilidades.

Palavras-chave: Crítica ao planejamento urbano. Processos urbanos. Participação popular representativa.

ABSTRACT

LANDIM, Gabriel de Paula Barbosa. **The Master Plan in the imaginary of urban planning: the spatial construction of Barra do Piraí and the culmination of the plans from 1991 to 2016.** 2022. 89 p. Dissertation (Masters in Geography). Institute of Geosciences Multidisciplinary Institute. Department of Geography, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2022.

Master plans are instruments that propose a spatial analysis at the municipal scale and that generate the expectation of change in the lives of citizens, as well as their appropriation of their place. Based on the prerogative that every Brazilian municipality with more than 20 thousand inhabitants has to elaborate, discuss and apply a plan every ten years, the instrument seasonally comes into vogue in public debates. The spatial cut of the work is the municipality of Barra do Piraí, located in the Middle Paraíba Fluminense and the time period was from 1991 to 2016, period from the application of the first plan of this municipality to the approval of the last one, which, in turn, is in validity. The present work seeks to bring a reading about popular participation, how it occurs and what is its contribution to the final product – the bill. To arrive at this problem-situation, an analysis of the history of master plans in Brazil and the construction of the idea of a participatory product is carried out. By applying the concepts at the municipal level, the popular political debate scenario is understood from the reading of the socio-spatial fabric of Barra do Piraí and, therefore, it is understood how the historical profile of the citizen was drawn. In this direction, the effort proposed here is to understand to what extent master plans are in the imagination of urban planning, if there is an expectation in the instrument and whether or not it will be linked to popular participation, and if so, why this contribution can it vary in the participatory or just consultative sphere? We opted for the analysis and interpretation of official records of the Municipal Secretariat of Works as a methodology used in order to assist in the construction of this social reading. Among them, we used the minutes of technical meetings, minutes of assemblies and popular workshops, data previously cataloged for the construction of the work, the three master plans themselves, Barrense history, in addition to bibliographies referring to the theme. Therefore, it is understood that such research is relevant and contributes to the discussion of urban processes and popular contribution in the search for an understanding of what would be a participatory master plan. Barra do Piraí had three Master Plans, of which the current one is from 2016 until 2026. The search for community awareness regarding the importance of participation in the municipality's development process was something classified as a “great challenge”. Official data revealed that in the three public hearings of this decade, whose subjects were respectively launching of the review and training process, presentation of the city's reading and presentation of the strategic axes of the bill, the respective numbers for the citizens present were 64, 26 and 21, with a total participation of 111 people in this sphere. In addition to the small number, it is important to point out that the hearings are the most formal meetings, with a notorious ratifying character. Another issue is the decreasing sequence of the present community, showing a loss of attraction and popular participation. The Master Plan as a result of urban planning is something necessary, but it is worth discussing its practices and tangibles.

Keywords: Critique of urban planning. Urban processes. Representative popular participation.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1. Barra do Piraí (RJ), 1864. Gravura feita durante a construção da Estrada de Ferro D. Pedro II até Barra do Piraí..... | 28 |
| Figura 2. Mapa dos trilhos do Rio de Janeiro a Barra do Piraí - início do Ramal de São Paulo da Estrada de Ferro Central do Brasil em 1927. | 29 |
| Figura 3. Bairros de Nossa Senhora de Santana e Centro de Barra do Piraí..... | 30 |
| Figura 4. (A) Bairro Santana; (B) Centro de Barra do Piraí..... | 31 |
| Figura 5. Topografia de Barra do Piraí..... | 32 |
| Figura 6. Percurso do Rio Piraí. | 33 |
| Figura 7. Percurso do Rio Paraíba do Sul..... | 34 |
| Figura 8. Barra do Piraí e seu desenvolvimento nos vales por entre os mares de morros e o rio Paraíba do Sul em meados da década de 1950 [s.d]. | 35 |
| Figura 9. Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro e Microrregiões Geográficas. | 36 |
| Figura 10. Abrangência territorial do município de Barra do Piraí..... | 37 |
| Figura 11. Rodovias da região..... | 38 |
| Figura 12. Pirâmide etária 2010. | 39 |
| Figura 13. Distrito sede de Barra do Piraí. | 42 |
| Figura 14. Rua comercial do Centro de Barra do Piraí. | 42 |
| Figura 15. Cartografia da Rua João Pessoa. | 43 |
| Figura 16. (A) Bairro Oficinas Velhas; (B) Bairro Matadouro..... | 44 |
| Figura 17. Disposição das pontes em Barra do Piraí..... | 45 |
| Figura 18. Bairro Chácara Farani. | 46 |
| Figura 19. Distrito de Dorândia..... | 47 |
| Figura 20. Imagem do Distrito de Dorândia: Igreja Nossa Senhora das Dores. | 47 |
| Figura 21. Distrito de São José do Turvo. | 48 |
| Figura 22. Distrito de São José do Turvo..... | 49 |
| Figura 23. Distrito de Vargem Alegre..... | 50 |
| Figura 24. Distrito de Vargem Alegre..... | 50 |
| Figura 25. Distrito de Ipiabas. | 51 |
| Figura 26. Centro comercial de Ipiabas..... | 52 |
| Figura 27. Distrito de Califórnia da Barra..... | 53 |
| Figura 28. Distrito de Califórnia da Barra, cortado pela BR-393. | 54 |

| | |
|--|----|
| Figura 29. Cartografia dos distritos de Dorândia, Vargem Alegre e Centro..... | 58 |
| Figura 30. Bairro Lago Azul. | 68 |
| Figura 31. Bairro Asa Branca..... | 68 |

LISTA DE ABREVIACOES E SÍMBOLOS

| | |
|----------|--|
| CNPU | Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana |
| COMBARRA | Conselho Municipal da Cidade de Barra do Piraí |
| CSN | Companhia Siderúrgica Nacional |
| FIRJAN | Federao das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro |
| IDH | ndice de Desenvolvimento Humano |
| MRS | MRS Logística Sociedade Annima |
| NITAU | Núcleo Integrado de Pesquisa Aplicada em Tecnologia de Arquitetura e Urbanismo |
| ONG | Organizaes Não Governamentais |
| PDP | Plano Diretor Participativo |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| RFSA | Rede Ferroviária Federal Sociedade Annima |
| SEDUMA | Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente |
| UGB | Centro Universitário Geraldo di Biase |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| APRESENTAÇÃO | 1 |
| INTRODUÇÃO GERAL | 2 |
| 1 CAPÍTULO I O PLANO DIRETOR E O PLANEJAMENTO URBANO: DEFINIÇÕES E HISTÓRICO DE UM DEBATE | 3 |
| 1.1 Introdução | 4 |
| 1.2 O Estudo de Caso como Método de Pesquisa..... | 4 |
| 1.3 Teoria do Estado: Elementos de um Debate | 5 |
| 1.4 Estado, Território e Plano Diretor..... | 7 |
| 1.5 Planos Diretores no Brasil | 11 |
| 1.6 Urbanismo Tecnocrata Científico Pautado no Modernismo e o Planejamento | 16 |
| 1.7 A Construção de Ideal e Ilusão dos Planos Diretores: do Desenho Institucional às Audiências Públicas | 20 |
| 2 CAPÍTULO II BARRA DO PIRAÍ: TESSITURAS SÓCIO-ESPACIAIS | 26 |
| 2.1 Histórico..... | 27 |
| 2.2 Quadro Natural | 32 |
| 2.3 Regionalização do Município e Caracterização Econômica..... | 35 |
| 2.4 Indicadores Sociais | 38 |
| 2.5 Configuração Política..... | 40 |
| 2.6 A Configuração Distrital de Barra do Piraí | 41 |
| 2.7 A Visão Empreendedora de Cidade e a Adesão Dessas Ideias aos Planos Diretores..... | 55 |
| 3 CAPÍTULO III PLANOS DIRETORES DE BARRA DO PIRAÍ: CAMINHOS E DESCAMINHOS DO PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO | 60 |
| 3.1 O Primeiro Plano do Município, a Constatação do “Crescimento Desordenado” e a Construção de Valores Institucionais | 61 |
| 3.2 Desenvolvimento de Metodologias e a Confecção do Plano de 2006 - Núcleo Gestor e Participação Popular Consultiva | 64 |
| 3.3 O Terceiro e Vigente Plano e Análise de Suas Audiências e Oficinas | 69 |
| 3.4 Produção de Conteúdo para os Planos Diretores e Relato dos Eventos | 75 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 79 |
| 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 82 |

APRESENTAÇÃO

A presente pesquisa nasceu da minha relação de identificação com o meu lugar, a vontade de ser um contribuinte da realidade social em que vivo e das experiências que esporadicamente tive com o objeto Plano Diretor, o qual me causa curiosidade desde 2006, quando eu, um cidadão de Barra do Piraí, estava morando no município vizinho de Volta Redonda.

Neste ano compareci a uma assembleia popular participativa e deparei-me com um debate acalorado e tentativas de melhorias democráticas para a apropriação do município por seus cidadãos. Volta Redonda não significava muito pra mim, pois estava entendendo o seu cotidiano havia apenas três anos. Após esta temporada na “Cidade do Aço”, por questões pessoais e profissionais, voltei a morar em Barra do Piraí. E por lá estou até hoje, mais especificamente no distrito de Ipiabas. Neste intervalo de tempo tornei-me graduado em Geografia e atuo como professor nas redes estadual e privada de ensino.

Dez anos após aquele contato com a assembleia popular de um Plano Diretor, vi o anúncio de que ocorreria uma audiência pública do Plano Diretor da cidade de Barra do Piraí. Aquela vontade de ver o calor do debate e de fazer a diferença na minha cidade natal foi intensa. E no dia 06 de abril de 2016 desloquei-me até o clube que sediaría o evento. Para minha surpresa, o evento não acontecera. Nenhum representante técnico, nenhum representante político e nenhum cidadão barrensense estava no local, apenas minha esposa e eu. Intrigado com a situação, comecei a fiscalizar o processo. As etapas de apresentação popular não foram divulgadas e eu não consegui a oportunidade de estar presente. Continuei a observar o cronograma da produção do Plano Diretor Participativo, mas nada pude fazer. E, a partir do ano de 2019, quando ingressei no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, desenvolvi um trabalho de pesquisa acadêmica a respeito do histórico dos três planos diretores de Barra do Piraí existentes ao longo de sua história, além de sua metodologia e capacidade efetiva ou não de se tornar relevante ao município.

INTRODUÇÃO GERAL

O Plano Diretor fomentou e ainda fomenta a expectativa de uma organização estrutural capaz de regular a ocupação do espaço e proporcionar melhores condições de vida para a população. Ele possui as características que o dão a credibilidade de um resultado mais factível, na medida em que seus dispositivos, como a orientação técnica, envolvimento político e participação popular geram insumos científicos, produção legal e sentimento de envolvimento e autoria coletivos.

No Brasil, a ferramenta tornou-se obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e foi corroborada e subsidiada com dispositivos jurídicos do Estatuto da Cidade, de acordo com a Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que tem como finalidade regulamentar a política urbana mediante planejamento participativo e definição de função social da propriedade.

Dentro deste cenário de ideal coletivo e da tentativa de um espaço apropriado por seus cidadãos, há a ideia de planejamento urbano como uma metodologia capaz de diminuir incongruências construídas ao longo do tempo, como desigualdade social e distribuição desigual de recursos financeiros dentro do espaço municipal, por exemplo.

O que se propõe no presente trabalho é analisar o histórico do debate acerca desta temática e aprofundá-lo mediante os conceitos de Estado, Território, Urbanismo e Tecnicismo. Para visualizar tais conceitos, adota-se o recorte espacial de Barra do Piraí, município do Médio Paraíba Fluminense, ao longo de sua construção histórico-social, mais precisamente o período de 1991 a 2016, quando foram confeccionados e implementados três Planos Diretores.

Ao analisar as tessituras sócio-espaciais de Barra do Piraí, dissertar-se-á sobre o quadro natural e seus fatores limitantes e favoráveis, o contexto do município dentro de sua região, as suas características econômicas, sociais e políticas. E, por fim, a sua heterogeneidade territorial mediante a sua configuração distrital.

Após a consolidação dos valores debatidos e a explanação do espaço abordado, o que se propõe é a análise dos processos de construção e implementação dos Planos Diretores de Barra do Piraí, a saber, nos anos de 1996 (construído desde 1991), de 2006 e 2016. Nesta parte da pesquisa, os materiais utilizados foram os documentos da Secretaria Municipal de Obras de Barra do Piraí. A proposta baseou-se na análise dos instrumentos de audiências públicas, oficinas e participação popular, e como estas ocorreram, de forma participativa ou consultiva.

Dentro de uma visão panorâmica, o que se pretende entender é o porquê de os Planos Diretores ainda serem vistos como uma tentativa viável de ordenamento urbano se ao longo da história houve fracassos por seu caráter abrangente, ou reducionista ou, por fim, politicamente produzido, mas socialmente inaplicável. Nesse cenário, há um interesse especial de entender o poder do capital em sua fase globalizante e a sua apropriação dentro da escala municipal.

Destarte, essa dissertação compreende três capítulos: Capítulo I, que contextualiza as definições e históricos do Plano Diretor e planejamento urbano. O Capítulo II por sua vez buscou tratar sobre as características do município de Barra do Piraí-RJ. Por fim, no Capítulo III, abordam-se o suceder dos Planos Diretores de Barra do Piraí, bem como as características de cada plano.

1 CAPÍTULO I

O PLANO DIRETOR E O PLANEJAMENTO URBANO: DEFINIÇÕES E HISTÓRICO DE UM DEBATE

1.1 Introdução

O planejamento urbano no Brasil se configura na construção muito recente de seus valores legais, ou, pelo menos, sua última abordagem de legislação é muito nova. Seus momentos impactantes são a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Ratifica-se ali a proposta de uma metodologia mais participativa.

A partir do conceito de “território usado” de Santos (1994), compreendemos que o Plano Diretor tem a intenção de gerar um aparato legal a partir das experiências populares, bem como de corroborar as mudanças necessárias à produção do espaço urbano legítimo e aplicável. Neste contexto, o produto se torna a proposta mais concreta dentro de um imaginário coletivo, pois é capaz de suprir os anseios do cotidiano urbano.

Para construir definições e histórico de um debate sobre o Urbanismo no Brasil e sua culminância com os Planos Diretores Participativos e todo o seu desenrolar conceitual, buscase, neste momento, a apresentação dos pressupostos metodológicos que pautarão a presente pesquisa.

1.2 O Estudo de Caso como Método de Pesquisa

A opção pela pesquisa empírica para fins de produção de conhecimento geográfico e urbano remonta aos valores de um formato de linguagem que pode ser conhecido como “relatos” e que, pode-se dizer que aproxima o leitor ao narrador/construtor do produto acadêmico, por se tratar de experiências de vida e da possibilidade da ocorrência destes fatos na vida de outras pessoas. Esta pesquisa, por sua vez, leva à coleta de dados, assim como a sua interpretação de modo mais pessoal, sobre as questões do Plano Diretor vistas sob a ótica do autor, que é um morador do município de Barra do Piraí.

Na busca pela materialização do debate acerca do histórico do Planejamento Urbano no Brasil, o recorte espacial escolhido é o município de Barra do Piraí (RJ) e seu intervalo de tempo será dos anos de 1991 a 2016, por se tratar da confecção e implementação dos três planos da história do município, conforme supramencionado na introdução.

Ao se aprofundar nas estratégias de pesquisas empíricas possíveis, associando-se ao recorte espacial explicitado acima, optou-se pelo desenvolvimento do estudo de caso aliado à análise de arquivos da Secretaria Municipal de Obras. Este método possibilita a adoção de critérios que permitem estabelecer uma estrutura de discussão e partir de pontos de vista particulares.

Segundo Yin (2004), dois fatores devem ser levados em consideração para a aplicação do estudo de caso como método de pesquisa. O primeiro consiste no tipo de questão de pesquisa a ser proposta. O objetivo do estudo de caso deve ser a descrição de um fenômeno a partir de problemas que se caracterizam por perguntas “Como?” e “Por quê?”. O outro fator relevante se trata da abrangência do controle sobre eventos comportamentais e a profundidade da abordagem dos acontecimentos contemporâneos em posição antagônica aos acontecimentos históricos. O fenômeno a ser estudado, por conseguinte, deve ser recente e estar inserido no contexto da vida real.

Ao escolher um método de estudo de caso, não se busca a generalização estatística a partir da recorrência dos fatos e/ou dos fenômenos. Não se trata de valores por amostragem, mas sim, uma generalização de cunho analítico a partir de valores teóricos previamente determinados.

O presente trabalho não tem a pretensão de criar uma teoria, mas sim construir um caminho metodológico que permita unir informações mediante uma produção analítica e

esboçar os caminhos e descaminhos do planejamento urbano aplicado a um município brasileiro.

1.3 Teoria do Estado: Elementos de um Debate

A aplicação de um Plano Diretor, que é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, é a última etapa da estrutura de um ordenamento político a partir do Estatuto da Cidade. A Lei Federal n.º 10.257 corrobora a Constituição atual, pois aborda assuntos relevantes como zoneamento urbano e uso e ocupação do solo, o que se torna relevante para esta pesquisa, tendo em vista que a proposta aqui é entender a estrutura legal e, principalmente, os parâmetros que configuram. É importante salientar que o que se diagnostica é a diferença entre o Estado Ideal e o Estado Real. O que se pode perceber é o Estado a serviço de si. A conclusão das questões burocráticas torna-se tão ou mais relevante que a resolução dos problemas sociais. Assim, somado ao histórico social e econômico da população local, cria-se uma cultura que valida ações políticas, mas excluem-se indivíduos da coletividade e do espaço de direito.

A Teoria do Estado, amplamente debatida por Mascaro (2013), é fulcral para todos que lidam com a relação entre espaço, poder e sociedade. Desse modo, é fundamental conhecer o que vem a ser o Estado e a Política. É comum quando se debate política questionar os representantes políticos. Porém, mais importante do que ela, vale a imersão analítica sobre a estrutura política, que são originadas e construídas mediante estruturas econômicas da sociedade. Pensar o campo do Estado é pensar todo o campo das estruturas sociais (a relação interpessoal e entre pessoas e coisas).

A partir da análise da estrutura, o Direito se torna uma ciência protagonista ao tema, junto com a Geografia, o Urbanismo, a Arquitetura, a Sociologia e outros campos do conhecimento. E o Direito crítico se torna uma ferramenta fundamental ao ordenamento do espaço, não só público, mas a todo o espaço geográfico, porque ele subsidia as ideias a partir da validação legal. Busca-se, pois, a função mais alta da materialidade e dos fenômenos: a ciência da estrutura política e do Estado. Nessa perspectiva, o Direito ainda assume que não é a lei do Estado, porque muitas leis que o Estado impõe não são cumpridas pelos cidadãos e muitas ações que as pessoas tomam não estão escritas nas leis. O Direito não é normativo, tanto assim que as pessoas nem sempre seguem as normas do Estado. Não só pessoas no sentido individual, mas pessoas com cargos públicos. Ou seja, as pessoas públicas com cargos públicos usam a máquina pública para fazer o Direito Prático, que é atento aos interesses de quem o controla (MARTINS, 2021).

No Capitalismo, modelo socioeconômico que propiciou a construção da prática do Direito, as pessoas são desiguais¹. Dividem-se na minoria que controla o complexo da produção com técnicas e ferramentas e na maioria que vende sua força de trabalho. Percebe-se que a prática do Direito não se configurou para acabar com as desigualdades, mas para o estabelecimento das relações de produção e de exploração. O contrato valida as relações de exploração e a corrobora como legítima e, principalmente, legal (MARTINS, 2021).

O Direito em sua forma social somente se estabelece quando há a circulação de mercadorias e ele se impõe como um círculo pleno e necessário das relações sociais. Para existir a plenitude da mercadoria é importante que todos sejam tomados, em suas interações,

¹ Podemos ler a cidade, o Estado e o capitalismo como máquinas abstrato-concretas, associando natureza, sociedade e linguagem. Máquina abstrata onde as funções econômicas e sociais compõem um diagrama em perpétua mutação, um sistema generativo que realiza agenciamentos diferenciais entre a sociedade, a natureza e o Estado (CHASSOT; ZANONI, 2015).

com algum grau de igualdade para o estabelecimento de vínculos obrigacionais, que, por sua vez, têm que apresentar um índice manifesto de autonomia da vontade. Essa articulação social é a capitalista, a qual permitiu que as relações de produção fossem calcadas no trabalho como mercadoria, na extração de mais-valor e na mercantilização tendente à totalidade (para a crítica do direito).

Na ótica de Mascaró (2013), o Direito é aquilo que dá a equivalência entre pessoas desiguais permitindo que o mais forte economicamente explore o mais fraco sem parecer que é exploração, mas sim igualdade (porque ambos assinaram um contrato). Esta é a natureza material e concreta do Direito. O trabalho assalariado dá a sensação de prosperidade para o explorado e a legitimidade para o explorador. De acordo com Araújo (2012), com o advento da industrialização, a história ingressou em uma fase de mundialização cuja principal característica é a disseminação das relações de produção e da lógica produtivista capitalista, que visa o crescimento econômico. Dessa maneira destroem-se as peculiaridades locais em prol de uma homogeneização que propicia a constituição de um mercado a nível global. Por outro lado, há resistências ao processo de homogeneização (as chamadas originalidades irreduzíveis), as quais apontam para a instauração da diferença como característica fundante da sociedade urbana em um período nomeado de trans-histórico (1971).

Esses contratos adquiriram o papel de agente e protagonista das relações sociais, estruturando as atividades produtivas, que por sua vez acabam exercendo funções executivas e legislativas. Por mais que a ideologia de um determinado partido político ou do próprio político esteja no campo da esquerda e da social-democracia, ainda assim as suas amarras legais são autoritárias. Quem detiver o controle dos contratos públicos, ou seja, o controle da esfera política de um espaço pode flutuar numa limitada esfera de legitimidade. Em outros casos, não incomuns, as pessoas públicas podem utilizar o poder dos contratos públicos para utilizar à forma que lhe é conveniente.

A política do Estado é, pois, a política do capitalismo e só existe neste modelo socioeconômico². É a demonstração de que o Capitalismo não reivindica o Estado mínimo, mas o tem como mediador da exploração do capitalista para com o espaço e seus explorados. No âmbito do capitalismo, o Estado não é neutro, não é o bem comum. O Estado só surgiu para garantir o capital para os capitalistas. Como a garantia do capital pode ser abalada mediante inadimplências ou até mesmo a incapacidade de arcar com contratos tão desiguais por parte do explorado, faz-se necessária a ordem mediante a força.

A partir de então, o Estado surge como o controlador, usando a polícia e do Direito para garantir o capital, que utilizando de eufemismo, recebeu o nome de propriedade privada. Logo, o Direito garante a justiça? Não, garante a propriedade privada. O Estado garante o bem comum? Não, garante a propriedade privada. Evidente que, para garantir a propriedade privada, o Estado toma atitudes que parecem valorizar o bem comum. Como exemplo, pode-se citar a pavimentação de uma via de acesso. Essas obras servem para escoar a produção e, como efeito colateral positivo, permite o ir e vir aos cidadãos (mas como um resultado secundário). E a ideia de cidadão empreendedor é uma faceta neoliberal de isentar o Estado das já mínimas responsabilidades estabelecidas em contratos. Mas não há nada mais empreendedor que o Estado (MAZZUCATO, 2011, SANTOS, 2016; MINGUHELLI, 2018; NASCIMENTO, 2020).

Analisando por este prisma, deve-se atentar para as responsabilidades de um Plano Diretor e analisar o seu conteúdo, já que sua forma está limitada a um curto campo de elucubrações, teorias e metodologias vinculadas à garantia da propriedade privada. Não se busca aqui, nem nas páginas que se seguirão, a resposta para a funcionalidade de um Plano

² Nos modelos escravistas e feudais a relação humana era direta. Não havia a mediação do poder público, segundo Mascaró (2013).

Diretor, nem mesmo a taxação de que este é uma ferramenta obsoleta. Mas sim uma construção analítica de como o espaço vivido pode ser representado pelas ordens legais e como estas legislações podem se aproximar do cotidiano.

Segundo o entendimento desta pesquisa, na dicotomia entre o ideal e o real, os anseios e desejos devem estar em consonância com o ideal, para que as proposições construam documentos, leis, normas (contratos) na forma de um real mais elástico, capaz de se distanciar de seu ponto de origem que é o real inócuo.

Seria então um Plano Diretor resultado da soma de um Estado com um território? Seria o território capaz de coagular o Estado a ponto de ele representar a população, ou seria o território a representatividade de poder do Estado mediante o espaço? O que então dentro da política não seria poder?

Para Lefebvre (2008 [1968]), o direito à cidade não se refere ao direito a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim a uma vida muito diferente, em uma sociedade, por sua vez, muito diferente, onde a lógica de produção do espaço urbano esteja subordinada ao valor de uso e não ao valor de troca. Assim, o direito à cidade, na proposição original desse autor, não se refere a mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado.

Desde o início, é preciso ter esse ponto em mente para não cobrar de Lefebvre algo que ele não se propôs a responder ou problematizar. A abordagem desse conceito exige, portanto, esta mediação analítica: se as preocupações de Lefebvre estavam voltadas para uma perspectiva de ruptura com a ordem urbana capitalista (e conseqüentemente com o próprio modelo de organização social inerente a esse modo de produção), as nossas perspectivas são bem mais modestas, à medida que procuramos analisar o que significa o direito à cidade em termos institucionais e jurídicos na cidade e na sociedade capitalista (TRINDADE, 2012).

O direito à cidade, para Lefebvre, refere-se, sobretudo, ao direito de experimentar e usufruir da centralidade urbana no ritmo do valor de uso em oposição ao valor de troca, o que exige necessariamente o rompimento com a lógica capitalista de produção do espaço; o direito à cidade, portanto, seria o direito

[...] à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. [...]. A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) [...] (Lefebvre, [1968] 2008, p. 139).

1.4 Estado, Território e Plano Diretor

Para Souza (2012), o território é o espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder, o que expressa a legitimidade que as esferas políticas oferecem ao Estado. Não há em dias contemporâneos a representatividade de poder que não seja perante a lei ou perante o inverso, a ilegalidade³, o que permite inferir que não há naturalização do poder. O que há é uma engendradora relação de personagens e discrepantes formas de regulação que conferem protagonismo a uns e figuração à própria vida a outros.

Nesta ocupação de poder do espaço, o que se entende como propriedade privada torna-se inviolável e o que se entende como bem público, no ideal coletivo, pensa-se como de todos,

³ Refere-se a poderes paralelos como as facções ligadas ao tráfico de armas, ao tráfico de drogas e às milícias. Abordagem feita em “Rio sem Lei: Como o Rio de Janeiro se transformou num estado sob o domínio de organizações criminosas, da barbárie e da corrupção política” de Corrêa e Brito (2018).

mas que na verdade é mediado pelo Estado. Este, por sua vez, se torna o responsável pela legitimação do capital perante o espaço. Portanto “Estado” e “Território” não são conceitos colocados em um mesmo parâmetro de prestação de serviço. O conceito de território é multifacetado e, desse modo, pode ser entendido também como a representação do espaço estatizado. E o Estado é a soma de técnicas e ferramentas que administra o espaço a serviço do capital.

Dentro do contexto de discussão e uso racional do espaço urbano de cidades com mais de 20 mil habitantes, surge o conceito do Plano Diretor. Os assuntos discutidos nele são: áreas destinadas à preservação ambiental, mobilidade urbana, habitação, saneamento básico, parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóvel, operações urbanas consorciadas, direito de preempção, de outorga onerosa, de construir, de alterar onerosamente o uso do solo, de transferir o de construir.

Pensar em Plano Diretor como algo de empoderamento popular e a representatividade de uma nova política pode ser visto como utopia. Todavia é preciso estabelecer esta meta muito alta para se chegar a um meio termo aceitável, aplicável. É necessário entender, e agora de forma bem racional, que um Plano Diretor é o resultado de um processo autofágico do próprio poder público que revaloriza seus signos para desvincular de adjetivos como atrasado ou inoperante. Ainda assim, este instrumento pode ser mais bem aproveitado.

Quando nos deparamos com um Plano Diretor nos perguntamos: por que eles existem? Por que são mal aplicados? Por que a participação popular é pouco significativa? Qual é a estrutura a qual um Plano Diretor está configurado? Essas perguntas talvez estejam em ordem de camadas que começam na mais externa e caminham para a mais interna. É uma imbricada rede de significados e poder que ajudam a explicar a sua inoperância ou a operacionalização a contento, porém não como as pessoas de um município esperam ou o que fora divulgado.

O Brasil contemporâneo, mais especificamente da última década, tem vivido uma incongruência de valores e de poderes. A democracia brasileira tal qual conhecemos é muito jovem, porém os valores sociais estruturados por esta população estão sendo sedimentados há séculos. Estes valores, junto ao desejo de resolver todos os problemas da vida perante o aspecto político levam a uma expectativa muito grande e a uma decepção de mesma proporção. Os representantes e as instituições políticas podem ser criticados, mas deve-se estar atento que ela (a política) está a serviço da esfera econômica que constrói o cenário geográfico e social à forma do capital. A perspectiva pode não ser esperançosa, mas é preciso dar luminosidade aos pontos que estão intencionalmente opacos.

Esta formulação de gestão pública está relacionada a discursos, conceitos e técnicas advindos do planejamento empresarial. Na relação histórica da construção de poder, criou-se um poder real que se distancia do ideal e, por conseguinte, associa-se à ideia de Plano Diretor ao planejamento Estratégico. Essa teoria se justifica, segundo os empresários e novos administradores públicos, não só como viável, mas como necessária, pois as cidades de hoje apresentam os mesmos desafios que as empresas (VAINER, 2013).

O pensamento empresarial aplicado ao modelo de administração pública coloca em evidência o tópico da competitividade entre os municípios. Se as questões centrais do passado eram a preocupação com o crescimento desordenado, como será abordado nos capítulos seguintes, a prestação de serviços básicos e a reprodução da força de trabalho mostram nos dias de hoje que a competitividade urbana é o nexos central.

Vainer (2013) aponta elementos para esta competitividade urbana que corroboram a ideia central. A produção do espaço, a partir de carências sociais, permite que o setor financeiro ocupe-o e (re)produza-o. Em outras palavras, o vácuo de poder faz com que a esfera financeira se torne a protagonista da configuração espacial, com seus objetivos e personagens.

Nessa perspectiva, a ocupação do espaço pelo capital constrói um território de poderes brandos e duros e fomenta a competição pelo investimento, pela tecnologia e por competência gerencial na captação de novas indústrias e negócios, no preço e na qualidade dos serviços e na atração de força de trabalho adequadamente qualificada.

A cidade, que é a representação espacial de um grupo social, vive uma descontinuidade de pensamento no planejamento urbano. Se por um lado ela se confirma como a herança cultural de gerações que veem nela a continuação da sua própria história, por outro, está disposta a se dinamizar e caminhar para um futuro de desapego aos mesmos aspectos históricos. O que liga esses dois pensamentos dicotômicos é exatamente o personagem protagonista. Não há controversa nestes pensamentos quando eles são pensados por apenas um segmento da sociedade, formado por investidores financeiros. Este grupo social é forte o suficiente para se apegar ao tradicionalismo político local e influente economicamente para propor um Estado regulador a serviço do capital privado (empreendedor). Tudo isso ocorre na cidade, lugar das ações econômico-sociais, caricaturada em si mesma pelos mandos e desmandos que se sucedem e se opõem de tempos em tempos.

Transformada em mercadoria, a cidade segrega. Ela gera um sentimento de pertencimento a uns e de exclusão a outros tantos. E os bairros distantes, as periferias começam a gerar novos territórios. Territórios estes que expressam o que pensam as pessoas neles inseridas, mas, principalmente, refletem os anseios deste grupo. De duas opções, uma acontece: esta parcela da sociedade se torna completamente invisível ao Estado ou a pouca autonomia que eles conquistaram é logo absorvida pela cidade capitalizada e se torna mercadoria, mas sem que os problemas locais sejam resolvidos. Qualquer que seja a opção, os interesses sociais são suprimidos.

Podem-se citar como exemplos os movimentos culturais que emergem das comunidades carentes, como um grito de atenção. Um exemplo é o funk carioca, que se torna mercadoria (apropriada por grupos de alto poder aquisitivo) enquanto que a população pobre continua desassistida. O funk era o meio para tornar a periferia visível, não um fim para ser apreendido. Percebe-se que a cidade não é protagonista de si. O espaço é construído pela prática do liberalismo econômico.

Transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis (VAINER, 2013, p. 83).

Após a aplicação de pensamentos aos fatos do cotidiano, faz-se necessário confirmar os conceitos aqui propostos. Para Habermas (2000), o Estado é um termo jurídico que incide sobre o poder executivo que garante a soberania interna e externa, possui um território notadamente definido e delimitado e composto por todos os cidadãos. É simbolicamente o controlador da ordem legal dentro dos limites deste território estatal. Quando tratado pelos aspectos da Modernidade, este Estado é considerado pertencente a uma nação. Esta, por sua vez, apresenta forma particular de vida e uma liberdade de atuação corroborada por suas histórias, seus descendentes e o tempo no qual está instalada. É por isso que o Estado já nasce ideologizado, pois o mesmo é a construção legal de um poder que é controlado pela influência cultural e a capacidade de difundir suas ideias. Historicamente as classes menos favorecidas não tiveram acesso ao conhecimento formal, muito menos a oportunidade de confirmar seus valores mediante relatos, documentos, professorando assim, seus costumes, sua cultura. A nação é a visão parcial de um grupo economicamente superior que assume para si e para todos o seu pensar mundo como a matriz ideológica de um povo.

Para Cunha (2017), território é um espaço repleto de poder, que não é apenas poder político, mas tanto o poder em seu sentido mais concreto (dominação) quanto simbólico (apropriação). Há uma relação entre o funcionalismo e o simbolismo presentes na definição de território uma vez que todo território “funcional” tem sempre alguma carga simbólica, por menos expressiva que ela seja, e todo território “simbólico” tem sempre algum caráter funcional, por mais reduzido que ele seja. Analisar o território é perceber, pois, que o mesmo é a representatividade de poder a um dado espaço, logo, numa dada nação (ou povo). E este poder simbólico está expresso na vertente política dominante, mas, principalmente na propensão desta população aceitar ou não tal ideologia, mediante a confirmação destas mensagens ao longo de gerações e gerações. Ao território é muito pertinente o processo de maturação.

Dentro deste contexto de Estado e território, o produto de um Plano Diretor tende a ser uma visão de um determinado grupo da sociedade. Não somente porque este se encontra no poder. Mas, e, sobretudo, por este grupo é o que conta a história da cidade desde sua fundação. A matriz cultural do município foi e é talhada mediante a capacidade dos registros históricos e a penetração no inconsciente coletivo de seu grupo social. Percebam que aqui nem me referi a povo, pois a formação do mesmo enquanto unidade está contaminada pela avaliação qualitativa dos personagens envolvidos. Para exemplificar, peguemos o caso de Barra do Piraí, que é o recorte espacial deste trabalho. Há uma ideia difundida principalmente pelo ramo do turismo de que Barra do Piraí, por apresentar estruturas imobiliárias do século XIX e início do século XX, é a terra de barões de café. Entretanto, não há desenvolvimento econômico consubstancial referente à esta atividade e há poucos desdobramentos, ou seja, atividades econômicas ligadas de forma direta ou indireta à cultura do café. A vida social e econômica independe deste fato, tendo em vista que a economia viu no ramo industrial e comercial sua vertente de desenvolvimento. Porém, é importante a abordagem nesta pesquisa, uma vez que faz parte do imaginário coletivo e é tema nas assembleias e oficinas de organização do Plano Diretor. Esta constatação não é um descaso para com o passado, mas é uma demonstração de que estes fatos continuam a ser narrados, para confirmar o protagonismo da cidade aos mesmos personagens.

Os protagonistas do passado continuam a ser os mesmos do presente. O que mudou foi o cenário geográfico mediante o dinamismo econômico. O capital empreendedor tende a suprimir qualquer identidade local que está explícita ou implícita, mas não tem a capacidade de promover a mobilidade social. Assim, ainda que tenham mudado de ramo, os protagonistas são os mesmos (HARVEY, 2005).

Não há dúvidas de que a proposta dos Planos Diretores é necessária. Mas sua construção ideológica está engendrada numa estrutura de discurso muito mais imersivo do que as reuniões populares podem determinar. Logicamente a ideologia do grupo político-econômico que se mantém no poder pode influenciar uma política mais ou menos ativa, mais ou mais deliberativa. Segundo nossa concepção, é necessário ressaltar que um Plano Diretor depende:

- Da legitimação de um povo ao seu espaço;
- Da garantia da identidade deste povo e da reverberação de seus valores;
- Da influência deste povo na construção de uma participação popular;
- Da conversão dos anseios populares em lei;
- Da visão menos teórica (que associa organização espacial à desenvolvimento) e mais humanista dos personagens legais envolvidos;
- Da demonstração clara da ação do Estado em relação à economia e sociedade;
- Da ideologia política dos partidos e líderes envolvidos;

- Da percepção clara e evidente de todos os personagens envolvidos no processo sobre o papel limitante de um documento como este.

1.5 Planos Diretores no Brasil

Os Planos Diretores no Brasil descendem da ideia de planejamento urbano. E o planejamento urbano, por vezes, é confundido com Urbanismo. Enquanto o Urbanismo é mais antigo e ainda esteja associado ao “embelezamento” e, por consequência disso, à arquitetura e às artes urbanas, o planejamento urbano está associado à ordem, à racionalidade e à eficiência (VILLAÇA, 2010). Deste modo, o Urbanismo surge em nosso país junto com o conceito de arquitetura.

Alguns eventos importantes marcaram as ações do Planejamento Urbano e do Urbanismo nesta época. A cidade de Salvador (BA) sediou em 1935 a Semana de Urbanismo, promovida pela “Sociedade de Amigos de Alberto Torres”, em colaboração com a “Comissão de Organizadora do Plano da Cidade”. Foi considerado um evento de pautas diversificadas, que saíam das questões estéticas do Urbanismo e adentram nas questões que compõem a vida cotidiana urbana, influenciadas pela internacionalização dos conceitos e informação que vigoravam na época. O Rio de Janeiro foi o território que sediou o I Congresso Brasileiro de Urbanismo, realizado de 20 a 27 de janeiro de 1941 (INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO, 2021). Embora a expressão e o conceito de “planejamento urbano integrado” não haviam surgidos, os conteúdos já estavam elaborados a esta revelia. Pautas ditas ou chamadas sociais, embora de forma mais tímida, estavam presentes no debate, tais como: habitação popular e favelas, serviços de utilidade pública. Circulação, congestionamento e loteamentos eram assuntos mais práticos e mais propagados (VILLAÇA, 2010).

O Urbanismo enquanto ferramenta que valoriza a estética, norteava as discussões. Tanto que uma das polêmicas era para decidir a quem competia o assunto: aos arquitetos, aos engenheiros ou aos geômetras. Isto diz menos da verticalidade do debate e mais de sua horizontalidade. Sobre os profissionais envolvidos nestas pautas, Villaça (2010) chega a concluir que a classe estava perdida e alienada nos anos de 1930, sem aspiração nem condições de encarar os problemas que, em nossas cidades, cresciam assustadoramente, sendo então impossível esperar dela planos consequentes.

Começa a se gestar um período no qual surge um novo discurso que, a partir daquele momento, será pronunciado por lideranças políticas e sociais e usado não mais para justificar as obras que erma executadas, mas para tentar justificar a falta de solução para os chamados ‘problemas urbanos’. Já são adiantadas neste discurso as palavras de ordem que irão dominar o novo discurso da segunda metade do século. Nele já se insinua o ‘caos urbano’, o ‘crescimento descontrolado’ e a necessidade de ‘planejamento’ (VILLAÇA, 2010, p.206).

A partir de então, a pauta vai para além dos arquitetos e engenheiros. Vai também para a classe dominante, que se utiliza da mão de obra técnica para investir em infraestrutura, principalmente saneamento e transporte. A questão do embelezamento, embora ainda muito forte e por décadas adiante, estava a serviço da infraestrutura. O município do Rio de Janeiro assume o protagonismo. Em território carioca o “Plano Agache”⁴, como ficou conhecido, foi o primeiro “superplano” e foi caracterizado por uma visão particular excêntrica que pedia

⁴ Referência ao arquiteto Alfred Agache, que desenvolveu um plano de Urbanismo da cidade do Rio de Janeiro por solicitação do então prefeito Antônio Prado Júnior. A elaboração deste plano começa nos anos de 1920 e orientou diversos outros planos de diversas cidades brasileiras até o fim dos anos de 1950. Dentre elas, destaca-se Curitiba.

sobre o profissional à luz do saber e à administração municipal a responsabilidade da execução das obras. Não só não se falava em participação popular naquela época, bem como nem as instituições políticas lideravam tal empreitada. À medida que o projeto aprofunda suas pautas, vai também deixando mais transparente sua ideologia. Os assuntos mais tangíveis como abastecimento de água, coleta de esgotos, combate a inundações e limpeza pública, são substituídos por temas como loteamentos, desapropriações, edificações e estética urbana, ou seja, de política “destrutiva” para as “anti-higiênicas” e de “construtiva” para as “sadias”. Ao entrar na alçada de empréstimos, financiamento e cooperativas, a proposta vira tendência e serve de modelo para diversos municípios brasileiros.

Concomitantemente ao modelo do Rio de Janeiro, São Paulo também desenvolvia seu estudo. Prestes Maia (engenheiro civil, arquiteto e político) começou a propagar suas ideias. Não queria se comparar aos estudos de Agache no Rio de Janeiro, pois a opinião pública da época considerava seu plano de avenidas mais modesto e conservador. Embora Prestes Maia sempre fizesse alusão às novidades da Europa, dando implicitamente um ar de vanguardismo, ele aceitava o rótulo de produto menos inovador. Entretanto era isto que o empolgava, pois vendia a ideia de que esse plano era “modelo” e aplicável em vários cenários municipais distintos. Este ponto da explanação refere-se menos à arquitetura da cidade de São Paulo como fruto e mais como projeto, o que ficou conhecido como pensamento urbanístico paulista.

Não é de se diminuir também os méritos de tais ideias, pois projetos audaciosos como a retificação do Rio Tietê, construções de largas rodovias para atender o trânsito do futuro e desapropriações para demarcação de novas vias de acesso mostravam-se como atitudes impopulares e evidenciavam essas convicções. Isso pode ser entendido também como uma imposição do Estado perante as emergências cotidianas. Sem uma questão de julgamento, muito menos de anacronismo, percebe-se ali a raiz da ideologia urbana no Brasil, que isenta os políticos de seus deveres e os abarcam nos profissionais técnicos, muitas vezes responsabilizados pelos méritos e deméritos de suas decisões, dado que suas competências e habilidades ficam em evidência.

No caso brasileiro, estes modelos urbanistas modernistas citados acima (tanto no caso carioca quanto no paulistano) serviram para corroborar toda uma ordem cultural mundial que se destacava e consolidar a ideia de Planos Diretores. Distintos, é verdade, dos planos dos dias atuais, estes planos criaram uma metodologia, que é a expansão do espaço urbano a serviço dos setores produtivos, com infraestrutura produzida pelo setor público, e um objeto, a cidade como um todo, mas acessível a quem produz e narrada (construída) por quem historicamente se apropriou deste espaço para contar a “sua” história. O apego consubstancial às origens pode ser o contrato velado ao controle e manutenção dos poderes brandos, mesmo porque neste grupo social houve e ainda há o desejo da “modernidade”. A Paris moderna é, desde o final do século XIX, o símbolo do trabalho bem-sucedido desta forma de construir um novo mundo. Mais do que isso: no território brasileiro, o que se notou foi uma mudança nos temas tratados em planejamento urbano, mas também uma continuidade da metodologia.

A metodologia se tornou popular entre os gestores públicos, inclusive influenciando outros municípios, como Salvador (BA) e Porto Alegre (RS), que, na década de 1940, também fizeram seus estudos e propuseram os “Planos de Urbanização”. Ao adotar tais procedimentos, estas orientações iam de encontro ao que se propunha um projeto de lei federal que visava regulamentar a aplicação dos princípios do urbanismo em todo o território nacional para as cidades de mais de 40.000 habitantes.

Mesmo passando pelos trâmites legais de divulgação, debate, operacionalização e aprovação ou rejeição, os Planos Diretores de 1930 a 1950 eram desenvolvidos para promover certas áreas da cidade, bem como atender certos grupos sociais. Não houve a sensação de atendimento ao todo, seja todo o espaço urbano, seja toda a população.

Nas décadas de 1930 a 1950 – na ditadura ou na democracia – a classe dominante brasileira ainda tinha condições de liderança na esfera urbana para executar, sem grandes percalços, algumas obras de seu interesse e integrantes de planos antigos. Eram fundamentalmente obras que atendiam às partes da cidade que a ela interessavam, como a remodelação do centro, principalmente pela remodelação de seu sistema viário (VILLAÇA, 2010, p.210-211).

Os estudos que davam origem aos planos eram produzidos, entretanto emperravam em gabinetes municipais e muitos deles nem eram publicamente apresentados e apropriados pelos governantes. “Pouco ou nada foi apresentado à sociedade como proposta urbana da classe dominante e assumida pelas administrações municipais” (VILLAÇA, 2010, p. 211). Embora inovadores, ou vendidos como tal, os Planos Diretores foram se configurando em planejamento, discurso e não execução.

O Plano Agache (do município do Rio de Janeiro) e seus desdobramentos culturais e intelectuais até o fim dos anos de 1960 geraram um encadeamento de problemas, que a cada dia se tornava não solucionável, seja base teórica reconfigurada constantemente e durante seu período de vigência; seja pela numerosa rede serviços públicos responsáveis por diferentes segmentos do conjunto de lei que, pela morosidade, emperravam o andamento da execução; seja pelo imbróglio jurídico que acarretava tamanha conexão e interdependência; entre outros. A não execução a contento dos planos, seja o Agache ou qualquer outro descendente de seus valores, em um primeiro momento foi justificada pela visão de que um ordenamento espacial, tal como a construção de bairros residenciais, industriais e comerciais, por si só eliminaria os problemas sociais.

O segundo momento, a partir do final da década de 1960, foi marcado pela incorporação dos valores sociais e dos personagens da cidade. Algo realmente mais abrangente estava por vir. Todavia, este curso pelo qual os Planos Diretores municipais brasileiros se direcionavam era muito mais uma válvula de escape para as inconsistências dos planos do passado do que propriamente uma percepção mais humanística da cidade. Villaça (2010) é categórico ao afirmar que rotular os planos anteriores como deterministas físicos era uma medida ideológica que servia como um remédio e substrato intelectual para mudar o nome e tipo de plano.

A esta altura já se pode constatar que os “superplanos” são a causa da ineficiência dos mesmos. De fato, os valores sociais devem sim ser a base das propostas firmadas em um conjunto de leis como este. Mas falta da percepção de suas limitações deixou no senso comum a ideia de que são projetos de lei que ficarão engavetados. O que se viu não foram planos deterministas, nem sociais, mas sim tecnocráticos, pois:

- houve um afastamento entre as propostas e suas possibilidades de implantações, que formulados por equipes técnicas de fora dos municípios criavam uma diversidade de recomendações, cálculos, padrões e modelos que eram incompatíveis com a realidade espacial local, demandavam tempo demasiado para adequações a esta realidade ou não estavam de acordo dos interesses da elite local. Em um constante processo de criação e descarte de estudos técnicos, perdia-se muito tempo e verba pública.
- ficou inviável um processo de integração e coordenação, já que a quantidade de órgãos públicos se multiplicava e se especializava crescentemente. Sem contar as suas diferentes esferas aos quais eram vinculadas (municipal, estadual e federal).
- tornou-se ilegítimo a execução dos projetos, pois algumas recomendações não se encaixavam em nenhum órgão regulador e não poderia ser aprovado pelo

executivo, pois não se trata (a partir da formulação dos superplanos) de obras e concessões.

A partir dos anos de 1970, o que se viu foi uma forma mais simples e concisa de Planos Diretores. A complexidade, o detalhamento e a sofisticação dos planos das quatro décadas anteriores deram origem a planos mais simples, singelos e também, carentes de informações e análises. Villaça (2010) chama esse período e essas obras de “planos sem mapa”, uma vez que esta linguagem, bem como a de estatística, era desprezada com o argumento de que se propunha eram apenas objetivos, políticas e diretrizes. Prometia-se um posterior detalhamento e que nunca ocorria, compelindo a estes estudos uma somatória de generalizações.

A técnica correspondia à fuga da inoperância, mas caiu no mesmo problema, já que não havia insumo suficiente para deliberar nenhuma ação significativa. Além disso, as generalizações permitiram o encaixe de debates distintos que destoavam de uma unidade de material. Se o primeiro momento de produção no Brasil se perdeu no aprofundamento e se tornou improdutivo e inacessível, o segundo momento se perdeu pela horizontalidade e diversidade de assuntos. O que ambos têm em comum é o fato de não acharem o ponto de concisão e execução, além de promover uma forma de estagnação e manutenção da ordem política que interessa aos grupos historicamente favorecidos.

As décadas de 1970 e 1980 se valem da simplicidade e, ao mesmo tempo, coloca o debate a um nicho de profissionais, ou seja, os temas se tornaram menos abertos à sociedade e passaram a conter informações que seriam traduzidas apenas por técnicos urbanistas. A eles, coube o cenário instável de serem responsabilizados por inoperância ou, antagonicamente, por ações deliberantes. A questão estrutural e já historicamente consolidada do século XX (de 1930 a 1980) gerou uma rejeição natural ao tema.

Do congestionado processo de relação de interdependência de órgãos públicos e grau intenso de complexidade dos anos de 1930 a 1960, a construção dos planos passou a ser baseada na objetividade e simplicidade nos anos de 1970 e 1980, mas assim como a metodologia anterior, não foi capaz de tornar um projeto eficiente. No entanto, o grau de saturação deste tema não chegou ao fim, tanto que após a redemocratização do Brasil e com a Constituição Federal de 1988, mais uma vez o Plano Diretor, agora com o adjetivo “Participativo” volta a ser protagonista no direito cidadão à cidade e à cidadania. Não se sabe quando as ilusões dos Planos Diretores sacramentarão o encerramento ao tema, mas a participação popular deu um frescor ao debate, no momento em que a sociedade brasileira conquistara o direito à democracia.

Este momento histórico de privação de direitos gerou um efeito ação e reação e uma sensação de que dentro do novo modelo político (democrático) as pessoas estariam fazendo política direta ou indiretamente. Mas vale lembrar que a política é a atual forma de gerir o Estado e que este é o interlocutor entre a classe trabalhadora e os poucos controladores do sistema capitalista, cada vez mais globalizantes e segregacionistas, que usam de sua influência econômica para modelar o espaço a seu favor.

Os anos de 1990 representaram para a política nacional o sopro de liberdade que a democracia oferece e novas diretrizes a partir do início da implementação de políticas públicas presentes da Nova Constituição Federal. Com a obrigatoriedade da confecção e execução de Planos Diretores para município com mais de 20 mil habitantes, esses projetos de lei se mostraram (novamente) uma ferramenta política de apropriação do lugar. Mas esta década já representava a globalização e o capital estrangeiro atuando de forma intensa em todos os locais onde o capital circula. Em poucos anos, os municípios de pequeno e médio porte passaram a atrair empresas transnacionais mediante a guerra tributária fiscal e a evolução dos meios de transporte e de comunicação, que tornaram o capital mais intangível e com mais capacidade de circulação. A internet revolucionou as relações econômicas e

diferentes espaços foram absorvidos pelo sistema produtivo. Junto a todos estes fatores, o que se tornava evidente e urgente era um conjunto de leis (políticas, trabalhistas, de uso e ocupação do solo e ambientais) que respaldassem a entrada destas empresas nestes novos espaços capitalizados. Da euforia da redemocratização à frustração da entrada de empresas multinacionais e o reordenamento do espaço público às suas necessidades, o que se viu e vê é uma disputa de forças entre as categorias populares, organizadas ou não (cidadãos individuais) contra o invisível poder das empresas, onde o regulador acabada sendo o Estado, que não tem o papel de ser imparcial, mas sim de legitimar as ações da economia vigente. Dessa forma todos se tornaram forças pequenas mediante a promessa das próprias empresas de gerarem capital e renda à própria população que não a tem e vê em momentos históricos distintos a mesma ineficiência que não se deseja mais. Então, o trabalhador se tornou um ser competitivo e individualista e as organizações coletivas, tais como sindicatos, se enfraqueceram.

Ao dissertar sobre o âmbito jurídico dos Planos Diretores após a Constituição de 1988, deve-se considerar as diretrizes gerais da política urbana definidas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. O artigo 182 trata de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). Já o artigo 183 confirma que

aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

Com a intenção de regulamentar tais artigos, foi criado o Estatuto da Cidade, que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001), definindo métodos e responsáveis.

Os artigos da Constituição e do Estatuto da Cidade foram propagados como o marco de um novo momento da discussão do espaço urbano brasileiro. Questiona-se o seu caráter revelador de problemas, pois o cotidiano já mostra tais mazelas sociais a todos os munícipes. Alguns visualizam estes problemas, outros vivem estes problemas. E no bojo deste anseio popular veio a produção quantitativa de estudos mediante a obrigatoriedade dos dispositivos legais. Em síntese, o que se percebe de modo geral no Brasil é uma população economicamente desfavorecida, vivendo a descentralização industrial mediante a guerra fiscal, e que vê no pátio desta indústria a possibilidade de capitalização e no debate público sobre planejamento urbano a possibilidade de bem-estar, não sendo diferente do que é observado no município de Barra do Piraí.

Entretanto, estes planos se demonstraram mais o caldo cultural historicamente produzido pela elite municipal, como já fora dito anteriormente, somado ao poder do capital internacionalizado instalado em qualquer espaço geográfico dotado de certa infraestrutura. O Estado empreendedor utilizou deste dispositivo para empregar a face neoliberal da produção do espaço. Mesmo que, segundo Villaça (2005), os planos sejam ilusões, a sociedade ainda vê neste instrumento uma possibilidade de controle espacial. Basta saber se um dia será aplicável ao controle espacial popular.

1.6 Urbanismo Tecnicista Científico Pautado no Modernismo e o Planejamento

A pouca representatividade dos Planos Diretores no cotidiano pode ocorrer devido à falta de preparo dos políticos para entender o trabalho dos profissionais técnicos. Ou pode ser porque há um conflito entre diferentes visões de mundo: entre a visão de um mundo urbano (mas não só urbano) racional, lógico e simples, construído pela visão técnica e especialista; e as múltiplas visões de milhares de homens comuns do mundo real, aparentemente caótico, mas certamente complexo (NYGAARD, 2005, p. 17-18).

É preciso mudar o método de análise para promover uma política verdadeiramente democrática. Mas, para tal, é necessário mudar os conceitos pelos quais enxergamos o mundo. Mundo este caótico, conflituoso e tendencioso. Os preceitos, ou preconceitos aos quais a sociedade foi criada e educada devem ser questionados, para que essa nova visão de mundo sustente o novo método.

Esta discussão deve ser anterior à maneira política de encaminhar os procedimentos legais, o descrédito do projeto por parte dos próprios políticos e a apatia social e não participação de audiências públicas por não serem representadas. Pois tudo isso é encaminhado a partir de certa ideologia que está diretamente influenciada numa estrutura tecnicista modernista neoliberal.

A atuação doutrinária se encaminha por duas frentes: a política e a técnica. Mas elas estabelecem relação entre si, pois estão pautadas nos mesmos valores políticos, econômicos e acadêmicos. Para ser coerente com o que já fora dito neste trabalho, os Planos Diretores participativos ganham seu grau de obrigatoriedade para os municípios com mais de vinte mil habitantes quando é estabelecida a Constituição Federal de 1988, símbolo do processo de redemocratização do país. Dentre outros fatores, constata-se que alguns valores educacionais e profissionais/ técnicos são oriundos (ainda) do período da ditadura. Isto acontece por conta da atuação de certa parcela de profissionais clássicos que não se reinventaram, mas ainda apresentam grande *status* nos locais onde trabalham e, por isso, seguem a dominar o mercado da arquitetura/urbanismo. E também porque a Academia, em alguns casos, continua a seguir os preceitos do tecnicismo como forma de “modelar” o espaço, em detrimento de uma visão crítica de “construir” um espaço. “As doutrinas já indicadas foram interagindo, influenciando-se e se condicionando mutuamente a ponto de constituírem e de imporem uma visão única no que se refere ao pensar e ao fazer no planejamento urbano” (NYGAARD, 2005, p. 49). Pode-se aferir, portanto, que o comportamento tradicionalista de um técnico é consequência de uma lógica estrutural política e não causa de uma incapacidade profissional individual.

Não há como negar o caráter expansionista da política a partir da confecção e do uso do Plano Diretor. A estrutura abrangente gera uma sensação de grandiosidade e contemplação dos diversos atores sociais. É como se tivesse um grande caderno disponível a ser preenchido com tudo o que os cidadãos mais desejam. A grande forma atende ao também grande conteúdo contemplado. Nygaard (2005) afirma que o Plano Diretor pode ser considerado como o instrumento mais completo que o Estado já teve à sua disposição para interferir na organização e no controle do espaço urbano. Da reorganização administrativa da prefeitura à abrangência setorial (habitacional, de transportes, educacional), a amplitude do plano e seus propósitos são de grandes proporções

Os métodos e os procedimentos que elaboram os propósitos de um plano geralmente são questionados quanto ao seu grau de generalização ou especificidade. Não se discute se o procedimento é capaz de expressar, de fato, os aspectos mais importantes da vida de uma cidade. A segunda análise a ser ressaltada é que se importou um modelo de Plano Diretor de países desenvolvidos em que expressavam a necessidade de zoneamento do espaço urbano. Mas não se discutia se, de fato, resolveria algum problema. A partir daí, os debates rodeavam as classificações de residencial, comercial, industrial, no controle das propriedades privadas.

E, terceiro ponto a ser questionado é que pouco se avalia a subjetividade do espaço geográfico e o seu alcance de influência social. O raio de influência pode prever o tamanho do crescimento, bem como a sua forma e, assim, promover políticas públicas que ofertem maior qualidade de vida. Pelo contrário, o que normalmente se discute é como distribuir o território da cidade, qual o volume de recursos necessários, quais as etapas de execução, etc. (NYGAARD, 2005, p. 17-18,).

É necessário dizer que este espaço urbano brasileiro remonta os séculos XVIII e XIX. Anteriormente a isso, o que ocorria era um aglomerado de pessoas próximas ao comércio local e a população mais dispersa por todo o campo, muito mais presente do que o próprio núcleo urbano. A produção agrícola era, naquele momento, muito mais plural do que a atividade comercial, embora também, sabe-se que era um espaço completamente segregado pelos valores escravocratas da época. Este cenário também não comportou mais a pujança industrial crescente no Brasil no século XX e que ocupou a cidade com grandes e conflituosos pátios produtivos. Neste contexto, a cidade surgia como uma expressão contrária ao do meio rural. Existia, portanto, uma valorização do espaço urbano construído, distanciando-se a completamente a cidade da imagem rural que continha os elementos da natureza (GOMES; SOARES, 2003). Aos poucos, com a revolução técnico-científico-informacional (SANTOS, 1998) o espaço urbano passou a ser mais a casa da prestação de serviço e do comércio, preferencialmente ligados à ciência e tecnologia (maior valor agregado e maior desenvolvimento econômico). Mas o caminho já se mostra irreversível. O espaço é urbano. E não há oposição entre meio rural e meio urbano. Eles são complementares e tendem a estar presentes no mesmo meio.

Os problemas podem até ser factuais, como abastecimento de água, ou ampliação de vias. Mas tem-se que considerar que o caráter emancipatório social deve ser a prioridade. A ideologia coletiva participativa deve se impor à ideologia impositiva, autoritária. Quando um grupo de pesquisadores afirma que uma área zoneada tem potencial, por exemplo, para o turismo, embora tenha de fato, será que a comunidade local assim deseja se tornar um polo turístico? E mais, será que ela tem o direito de não querer? Qual é o limite entre a opinião do povo local e um projeto econômico do governo? Na verdade, não há uma resposta conclusiva que atenda a estes questionamentos. Teoricamente, a audiência pública seria o espaço para debater. Mas, dependendo da interpretação dos juristas da cidade, ela tem apenas um caráter consultivo, não apresentando, logo, um caráter participativo.

No século XX, o Brasil passou a ser um país majoritariamente urbano⁵. A população passou a se concentrar nas cidades. E não adianta apenas ampliar as medidas já adotadas, pois os problemas sociais se tornam demasiadamente complexos. A pretensão de resolver os problemas urbanos a partir dos Planos Diretores atingiu seu auge nas décadas de 1960 e 1970, momento tecnicista da Ditadura Militar. Segundo Rezende (1982), esses Planos Diretores foram invocados para restabelecerem a ordem urbana mediante um conjunto de regras e de ações, visando o planejamento e desenho da cidade, fazendo ainda crer que estariam aptos a resolver os problemas urbanos que apontavam.

As críticas aos Planos Diretores não têm apenas um reconhecimento dos problemas enfrentados. Mas, além disso, uma possibilidade de uma revisão e modificação conceitual e ideológica destes planos (NYGAARD, 2005, p. 35).

Estas críticas têm dois sentidos. O mais restrito perpassa pelos problemas como instrumentos de gestão urbana e também, as bases doutrinárias e as visões de mundo que conduziram as ideias e os posicionamentos destes planos durante a sua elaboração,

⁵ Não discutiremos aqui o conceito de perímetro urbano, pois se sabe, é uma manobra política municipal para se arrecadar mais impostos, deixando de ser ITR - Imposto Territorial Rural e passando a ser IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano.

considerados os principais motivos dos fracassos e rejeições. O sentido mais amplo está em seu contexto geo-histórico e geopolítico. Este produto surge no bojo da redemocratização e da conquista da cidadania e do direito à cidade. Atinge um caráter salvador extremamente perigoso, pois promove uma expectativa enorme, bem como a possibilidade de frustração em caso do não atendimento às propostas ou atendimento apenas parcial. Ambos os sentidos chegam à conclusão que os Planos Diretores apresentam poucos elementos para assegurar a sua operacionalidade e que geralmente não condizem com a realidade local.

Os grandes desafios deste instrumento passam por não corresponderem à realidade do município, por serem muito segmentados por grupos de trabalho, por se tornarem burocráticos e a grande possibilidade de serem apenas adornos de estantes (CINTRA, 1978, p. 169), resquícios da Ditadura Empresarial-Militar. O símbolo deste produto se baseava na mudança, mas eram pré-estabelecidos por parâmetros positivistas, que não têm nos valores democráticos, seu embasamento teórico. Ou, seja, a mudança nada mais era do que uma aparente nova estética, mas a manutenção de estrutura social era completamente segregada.

Estas críticas exemplificam, no Plano Diretor, a sua fundamentação positivista, exemplificada através de afirmações como: o conhecimento científico promove o bem-estar e o progresso, o conhecimento científico é neutro, só os especialistas sabem, e só o conhecimento científico é verdadeiro e real (NYGAARD, 2005, p.39).

O ordenamento na produção do pensamento urbano caminhou, e ainda caminha, para um sempre perigoso caminho do determinismo físico, que busca atingir o máximo de produtividade e operacionalização em detrimento dos valores sociais já espacialmente estabelecidos. E o ato de ignorar os valores sociais acaba por não os resolver e, assim, comprometer toda a solução espacial urbana outrora mediada por conceitos tecnicistas. O saber competente e análise politicamente neutra se tornaram figuras de linguagem comuns para ocultar os valores conservadores e conservacionistas das propostas expressas. Observação: Como se houvesse apenas um saber (ignorando toda a sabedoria popular) e como se houvesse análise política neutra. A simples passividade já é uma tomada de decisão.

A forte influência positivista-cientificista sobre o Urbanismo é notável. “E a pretensão de impor os seus princípios e de subordinar a todos os campos de conhecimento humano foi sempre mantido” (NYGAARD, 2005, p. 51). Não só a complexidade perde espaço para a objetividade, como a relatividade é ocultada por uma expressão inabalada de verdade. E aquele que a profere, pode a princípio, até acreditar nos valores ali contidos. Mas se descobrir uma “nova verdade” ficará impossível de expressá-la, devido tamanha veemência com que defendeu a tese anterior. Logo, a primeira teoria, seja verdade ou mentira, é defendida até as últimas consequências. O pensamento metódico mais a intolerância à diversidade leva à configuração espacial caricaturada e/ou um espaço completamente diferente do que fora projetado. Esta verdade, quando imposta, vira doutrina e, posteriormente, crença. Este é o grande desafio: impedir que se forme crença ou desmitifica-la dentro de um cenário impositivo.

O Positivismo, referendado por Comte⁶, se contrapõe à metafísica. Vale lembrar que, no século XVIII, os valores religiosos ainda estavam muito presentes dentro da ciência.

⁶ Isidore Auguste Marie François Xavier Comte (1798-1857) é reconhecido como o fundador do Positivismo e de sua maior expressão. As indagações deste filósofo são fruto do contexto da sociedade, numa reação à Revolução Francesa ocorrida durante 1789-1799. As principais características de Comte eram: a) a Lei dos três estados que consiste na passagem evolutiva do conhecimento humano universal por três estágios distintos; o Teológico, o Metafísico e o Positivo; b) os atributos do conhecimento positivo que são a realidade, a utilidade, a certeza, a precisão, a organização e a relatividade; c) uma classificação das ciências que parte dos fenômenos mais simples e gerais em direção aos mais complexos e específicos (a matemática, a astronomia, a física, a química, a biologia e a sociologia); d) a reforma da sociedade que deveria ser primeiramente intelectual,

Então, ao questioná-la, Comte apresentou uma nova forma de praticar ciência e ver o mundo. A partir dos valores como observação, experimentação e comparação, o cientista começa a criar um padrão, um comportamento produtivo acadêmico que explica muitos fatos, mas também generaliza outros tantos. Ele até reconhece alguns campos da Ciência como generalistas. São os casos da Matemática, Astronomia e Física, segundo as quais as descrevem como generalistas decrescentes e de complexidades crescentes. Comte defende a premissa de que imaginação deve estar subordinada à observação. “Os conceitos científicos deveriam manifestar simplesmente a conexão real entre estes fatos, os quais representariam, eles e suas conexões, uma ordem inexorável dos fenômenos sociais e naturais” (MARCUSE, 1978, p. 315).

Os princípios de Comte apareceram também em Mach⁷. Embora ele tivesse sido um físico e fisiologista, sua síntese metodológica explicita os valores de “ordem” e “progresso” contidos na teoria positivista. Ele relacionou ciência com progresso humano, na medida em que o espírito científico proporcione uma base metodológica e moral para o progresso evolucionário do homem (NYGAARD, 2005, p. 59). Essa colocação deixa evidente a ideia de que os esforços positivistas levarão ao êxito. A questão é: a custo de quê?

É possível perceber também que o positivismo radical⁸ foi se tornando um positivismo liberal⁹ na medida em que seus preceitos se adaptavam às condições econômicas instauradas. A aplicação rígida dos conceitos deu origem à metodologia adaptada às necessidades do capital. Este funcionalismo é, portanto, sua visão mais *soft power* de um positivismo “aplicável”, que é absolutamente, a versão doutrinária mais cruel (ALLEN, 2003).

A visão positivista de mundo (e de ciência) gerou uma prática mecanicista que refuta a heterogeneidade e a individualidade e as teses que mais interferem na produção de conhecimento ligado ao espaço urbano são as seguintes:

- A situação futura é prevista através do estudo racional e objetivo da realidade atual;
- O conhecimento científico é promotor do bem-estar, do progresso e da realidade humana;
- As especialidades do conhecimento científico são domínios exclusivos dos respectivos especialistas;
- A mudança social progressista só ocorre de forma cumulativa e ordenada.

Segundo Kopp (1990), a visão progressista do Urbanismo Modernista defende que:

posteriormente moral e por fim política. É nessa reforma que Comte inclui a Religião da Humanidade formulada no Catecismo Positivista (OLIVEIRA, 2010; SOUZA, 2020).

⁷ Ernst Mach (1838-1916) foi um físico e filósofo austríaco. Seus trabalhos tiveram grande influência nas ideias do século XX, tanto no âmbito da ciência quanto na filosofia. Mach defendia o positivismo, afirmando que nenhuma proposição científica podia ser aceita se não pudesse ter uma comprovação empírica. Em Física, Mach trabalhou com assuntos como a interferência, refração, difração e polarização da luz, o efeito Doppler e velocidades supersônicas. Nas áreas de mecânica e cosmologia, formulou um conjunto de ideias que atualmente são conhecidas como “Princípio de Mach”, que teve uma participação muito importante na formulação da relatividade geral de Einstein (LINHARES, 2021).

⁸ Os positivistas liberais partem do pressuposto que há um consenso entre as pessoas e que a lei representa a concretização formal do mesmo, admitem os limites dos dados das estatísticas criminais, mas entendem que se fossem feitas algumas modificações esses dados poderiam ser utilizados para fins analíticos. Essas alterações seriam no sentido de reformular as categorias empregadas nas estatísticas oficiais e, assim, contar com dados que estivessem mais de acordo com os interesses científicos (TAYLOR, 1990).

⁹ Por outro lado, o positivismo radical possui duas ramificações: a) uma mais atenuada, que entende que as formas legais representam um consenso e procede reunir estatísticas próprias, segundo o padrão que ele estabelece, mas de forma independente dos sistemas policial e de justiça, entendendo que estes podem não ser sempre representativos; b) e outra, entendida por Taylor como uma visão mais forte, que entende que as estatísticas se baseiam em um consenso hipotético que difere significativamente do consagrado nas definições legais (TAYLOR, 1990).

a) que na produção arquitetônica e artística, a indústria, em detrimento do artesanato, terá um papel predominante; b) que as necessidades de massa requeriam pesquisas de soluções de massa; c) que o ambiente construído seria um instrumento de transformação social, que possuía virtudes pedagógicas; d) que as transformações sociais seriam eminentes; e) que o mundo mudará radicalmente, surgindo das ruínas uma sociedade mais justa, mais fraterna, mais igualitária.

O modernismo foi o modelo conceitual que caracterizou o cientificismo urbanístico do século XX, perpassando pelos três momentos distintos do planejamento urbano associado a construções de Planos Diretores no Brasil: 1º - das décadas de 1930 a 1960, quando a complexidade da análise e a imbricada rede de poderes e responsabilidades legais tornavam as propostas inoperantes; 2º - das décadas de 1970 e 1980, quando pautas sucintas geravam debates retóricos, e com a possibilidade da diversidade de temas devido à má definição das responsabilidades do documento; 3º - da década de 1990 até os dias atuais, consubstanciado pela proposta de protagonismo popular na confecção dos projetos de lei, mas ao mesmo tempo, efetivo somente se referendado pelo corpo técnico e aprovado pelo poder legislativo e sancionado pelo prefeito.

O município de Barra do Piraí, recorte espacial do presente trabalho, não fugiu ao enredo do cenário atual. O seu conturbado espaço urbano é o reflexo do desenvolvimento econômico latente, que já alçou o município do sul fluminense ao protagonismo durante o período do café¹⁰. Este momento histórico refere-se à liderança econômica nacional dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo entre o início do século XIX e início do século XX (TOTH, 2018). Entretanto, dos anos de 1930 em diante, o município se viu estagnado no processo de terciarização da economia, e somente voltou a ganhar uma sensação de progresso, como todos os municípios do país, após a implementação da nova Constituição. A incorporação do capítulo da política urbana à Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183) e, treze anos depois, sua regulamentação infraconstitucional através da Lei Federal 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade), provocaram incontido otimismo em relação ao revigoramento das práticas de planejamento urbano no Brasil (GOULART, 2008).

1.7 A Construção de Ideal e Ilusão dos Planos Diretores: do Desenho Institucional às Audiências Públicas

Os conjuntos de regras que determinam o uso do espaço urbano no Brasil datam da década de 1930. Pautando a reflexão deste estudo principalmente na ciência geográfica, sabe-se que o espaço é mutante e mutável. Por conseguinte, adaptar as regras não é nada mais do que torná-las eficazes perante as peculiaridades contemporâneas. Todavia, é indiscutível o peso da promulgação da Constituição de 1988 e, a seguir, do Estatuto da Cidade. Os Planos Diretores têm a obrigação de discutir a função social da cidade e, para elaborá-lo, o modelo adotado é o de forma participativa, expressando de maneira tão oportuna quanto difícil, o que Orlando Alves Santos Junior chamou de “um pacto socioespacial envolvendo todos os agentes presentes na cidade” (PEREIRA, 2015, p. 9).

A reflexão de Souza (2006) afirma que com a aceleração do processo de urbanização do país – na qual a população urbana passou de um terço em 1950 para dois terços em 1980 – também se acentuaram os problemas e conflitos nas cidades, o que gerou um clima favorável à reforma urbana no seu sentido mais emancipatório.

¹⁰ O município de Barra do Piraí é marcado pela presença de patrimônios históricos característicos da época do Ciclo do Café. Isso foi decorrente devido do ciclo econômico do café, que ocorreu no Vale do Paraíba no século XIX (o apogeu da economia cafeeira foi entre 1835 e 1875) (RAMALHO, 2016).

A primeira reflexão proposta pelo cientista social Santos Junior contida no livro de Pereira (2015) é o paradoxo entre conceitos, métodos e, principalmente ideologias, entre os planejadores e urbanistas progressistas e do movimento social e à concepção tecnocrática de planejamento vinculado ao paradigma da cidade-mercado. A obra citada acima é de extrema importância porque sua questão central é o anseio dos profissionais da área “que elementos estruturais e conjunturais concorreram para uma participação de qualidade nos processos de elaboração de Planos Diretores municipais e qual o papel dos atores locais nesse processo” (PEREIRA, 2015, p 10).

Pinheiro (2004) é elucidativo para demonstrar que a análise das políticas públicas apresenta indicadores, a priori, que levantam as condições para o desenvolvimento das referidas políticas; e a posteriori, ligados à gestão e à conclusão. Lüchmann (2003) aborda os três elementos fundamentais para a participação popular de qualidade no desenvolvimento de uma política pública de qualidade. Para ela, deve haver:

- a existência de tradição associativa na sociedade na qual foi desenvolvida a política pública participativa;
- a existência de manifesta vontade política dos membros do governo para a participação;
- a existência ou construção de condições institucionais para a participação.

Pereira (2015) permite incluir um quarto elemento, que é a adesão dos técnicos de planejamento urbano à participação, pois segundo o autor eles deveriam abster o modelo hierárquico de planejamento urbano e adotar o modelo negociado (mesmo que este apresente falhas e ainda dê muita autonomia e responsabilidade a estes técnicos).

Pode-se afirmar que uma sociedade historicamente combativa já tem um lastro histórico-cultural grande e capaz de suportar e discernir políticas eficientes no âmbito da sociedade civil, antes, sequer, de se envolver politicamente com as instâncias públicas. A experiência de um respeito coletivo faz com que os novos indivíduos que adentrem neste contexto não tenham que desenvolver o lastro cultural do zero, mas sim partir dos anseios sociais pré-julgados por eles mesmos. No que tange ao caráter político (institucionalizado) vale ressaltar que o mesmo detém dispositivos legais para arrecadar divisas, mover pessoas e conectar a esfera municipal às esferas estadual e federal. Tratando ainda deste grupo de pessoas, o exemplo dado por eles interfere diretamente no resultado do produto (Plano Diretor) bem como serve de exemplo que cativará (ou não) os cidadãos do município a este empreendimento.

Avritzer (2008) aborda as características de uma ferramenta conhecida como “desenho institucional” e suas variações. Segundo o autor, a gestão de políticas públicas pode oscilar “na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação”. Este desenho institucional pode ser definido como uma cartilha informal de postura para com os dispositivos legais. É o que o próprio autor chamou de infraestrutura da participação e que, no caso dos Planos Diretores, seria um “desenho institucional de ratificação”, que pode ser um desenho “de baixo para cima” como o Orçamento Participativo, no qual o cotidiano comunitário e as demandas no diálogo para decidir o que é bom ou não para o bairro.; um desenho de partilha, como os conselhos de saúde, que praticamente opõe-se à política em seus métodos, em prol de maior autonomia; ou um caso de ratificação, como os Planos Diretores, que pleiteiam ações em devidos lugares e circunstâncias e esperam a sanção por parte do poder público.

Pereira (2015, p. 63) conclui que:

a natureza do desenho institucional participativo passa a ter uma grande influência no sucesso das experiências participativas, sendo que a escolha do desenho

adequado é uma das variáveis fundamentais para o sucesso das experiências participativas.

Corroborando com as palavras de Silva (2003), Chardonet (2003) baseia a credibilidade dos desenhos institucionais em transparência, equivalência e argumentação, transversalmente cruzados pela concertação (construir, progressivamente, um interesse geral que não pode ser concedido, mas conquistado). Para Guerin (2005), a concertação vai além da construção de um consenso, pois não se busca nesse momento o convencimento de uns perante os outros, mas sim a atuação de diferentes personagens na construção de um projeto com ideias esclarecedoras e sem interesses particulares.

A ideia de concertação no desenho institucional em casos de Planos Diretores é a cerne da questão da eficácia ou não desta ferramenta. Partindo da ideia de que os Planos Diretores têm caráter de ratificação, pouco eficaz seria se chegassem a esta etapa sem um produto maturado pelos personagens ocupantes e transeuntes do espaço. Pode-se pensar que a influência do desenho institucional para a totalidade da obra do Plano Diretor seja diminuta, uma vez que previamente construído, pode limitar as ações dos participantes. Se ultrapassado este problema, o instrumento ganha um ar de legitimidade e a crença de que sim, é possível uma gestão participativa, ratificadora e, ainda sim, democrática e libertadora. Talvez este seja o momento mais eufórico e crente ao papel do Plano Diretor em todo este trabalho. Mas se há condições ótimas que levam a tal sucesso, as condições são estas postas acima.

Em síntese, como exposto por Pereira (2015), os Planos Diretores apontam para estudos e temas de discussão que giram em torno de:

- Segurança e defesa civil;
- Saúde;
- Desenvolvimento social;
- Habitação;
- Educação e inovação;
- Patrimônio;
- Qualidade do ambiente natural;
- Qualidade do ambiente construído;
- Promoção econômica;
- Mobilidade urbana e rural;
- Ordenamento territorial;
- Planejamento e gestão;
- Macrozoneamento.

O grande desafio está em colocar este conceito em prática de forma unânime, mas principalmente, coletiva. Sabendo dos interesses individuais e das emergências urbanas que cada espaço detém, conciliar tais expectativas produz um cenário de dúvidas e, no mínimo, de incertezas.

No que tange uma participação popular institucionalizada, tem-se como ferramenta a “audiência pública”, que, segundo Rech (2016), decorre da aplicação do inciso II, do art. 2º, do Estatuto da Cidade na gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade “na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. O autor ainda coloca que “a participação popular não é uma decisão política, mas legítima, já que o projeto de cidade não é propriedade dos políticos, mas de toda a coletividade” (RECH, 2016).

Segundo Grassi (2016), faltam, nos dispositivos legais vigentes, parâmetros jurídicos densos no sentido de assegurar, na prática, a legitimidade política deste instrumento e que

acabam se tornando meras formalidades, ou alegoria, como afirma Pereira (2015), com pouca consideração para com o bem comum. Ao não explicitar de como os debates públicos devem ser abordados no projeto final do plano, facilita distorções e interesses particulares.

Questiona-se, portanto, a própria norma (ou corpo normativo). Suas considerações são amplas, bem como a complexidade de uma sociedade. Mas, ao ter tal caráter expansivo, perde sua força decisória, pois uma ação pode desqualificar outra. Ou até mesmo porque as propostas se tornam inviáveis perante a pluralidade de interesses envolvidos. O dispositivo da chancela popular é interessantíssimo e até mesmo inovador. Porém, mal estruturado e generalizante, como está proposto no Estatuto da Cidade, acaba virando mera formalidade para a sanção do poder executivo, mediante aprovação do poder legislativo e não contrariedade do poder judiciário. Ou seja, o firmamento de acordos quase ou nunca é cumprido por se tratar de paradigmas que fogem à realidade. Registra-se, contudo, que apenas a legitimação não resolverá o impasse.

O Estatuto da Cidade referendou os valores presentes na Constituição de 1988. Grassi (2016), a partir do trabalho de Alfonsin (2011), retira do texto constitucional conclusões essenciais:

(i) o direito à cidade sustentável é coletivo e compreende um feixe de direitos de todos os que vivem em cidades, feixe este que tem como núcleo o direito à terra urbana, o direito à moradia, o direito ao saneamento ambiental, o direito à infraestrutura urbana, o direito ao transporte e aos serviços públicos, o direito ao trabalho e ao lazer; (ii) as funções sociais da cidade são justamente o acesso à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, serviços públicos e transporte; (iii) o direito à cidade pode ser compreendido como “o direito de todos/as a desfrutarem da cidade e de seu território”, o que se pode traduzir no combate à segregação urbana, ou desigualdade de acesso aos bens oferecidos pela cidade; (iv) quando a Constituição atribui o direito à cidade sustentável às presentes e futuras gerações associa o direito urbanístico ao direito ambiental; (v) o objeto do Direito Urbanístico Brasileiro é completamente transformado pela centralidade do direito à cidade sustentável (GRASSI, 2016).

É possível perceber, pela citação acima, que o projeto é audacioso e uma oportunidade muito boa para se discutir o direito à cidade. Porém, profissionais do direito como Grassi, da mesma maneira que ratificam a oração anterior, constataam a amplitude, generalização e ineficácia de certos conceitos.

Cymbalista (2007) ressalta o caráter experimental do Plano Diretor em busca da efetivação de novas potencialidades permitidas pela Constituição e Estatuto da Cidade. Esta é uma visão otimista para analisar que, de fato, estes dispositivos políticos podem elevar a qualidade de vida dos cidadãos. Mas, perante a pluralidade de personagens, perspectivas e cenários, um Plano Diretor pode não ser aplicado a contento ou o tempo necessário para isso acontecer não é o mesmo tempo passível de ser esperado por seus atores sociais.

Na discussão entre o caráter representativo e participativo, embora não devesse haver por conta das funções políticas em cada exerce, uma audiência pública soa como uma mera consulta em um cenário que já foi previamente construído. Quando não é dada à ferramenta sua capacidade de força e atuação, ela será considerada inconstitucional ou será mais uma lei que não “pegará” no Brasil. Grassi (2016) foi muito contundente nesse aspecto no que tange os valores do direito. Segundo ela:

Entende-se essa dicotomia entre um procedimento de ‘mera consulta’ e um procedimento ‘plebiscitário’ é falsa, no sentido de que restringe arbitrariamente as possibilidades entre dois extremos, como se nada houvesse entre estes dois modelos estanques, sendo impossível a integração entre mecanismos representativos e participativos. Por não possuir caráter plebiscitário, as audiências públicas são

tomadas, ato contínuo, como procedimentos de mera consulta, o que, em concreto, significa muito pouco, dada a predisposição dos governos em conferir a tais consultas um caráter cosmético. Afinal, as literaturas científica e jornalística explicitam o quão frequentemente decisões de grande magnitude e alcance são tomadas em contextos já predeterminados por conflitos e acordos de interesse de ordem privada, envolvendo, sobretudo, grandes grupos econômicos (GRASSI, 2016, p. 96).

O caráter da audiência pública é analisado, pela maioria dos juristas como não vinculante, ou seja, não é obrigatória a adesão de todas as reivindicações feitas em audiência pública, perdendo, assim, seu caráter coercitivo. Seguindo essa linha, outro argumento plausível, segundo Grassi (2016) é que uma audiência pública nunca comportará todos os habitantes de um município. Logo, uma minoria decidiria os rumos do município por toda a população. É nesse caso que se demonstra que uma audiência não é um plebiscito. Sendo assim, atinge apenas o caráter consultivo. Como afirmar que se trata de um procedimento participativo, calcado na ideia de democracia participativa, se a decisão cabe exclusivamente ao administrador? (GRASSI, 2016, p. 157).

O direito de caráter formal deve viabilizar ou instrumentalizar a concretização do direito material, não pode se sobrepor a ele de maneira a inviabilizá-lo. Isso significa que os núcleos criados e os órgãos representativos podem até criar metodologias de atuação, mas não podem limitar ou cercear os direitos da coletividade ou de cada cidadão.

Tem que ser entendido por todos os membros da sociedade que um produto complexo como este não é feito em um intervalo de tempo, embora exista um cronograma para isso. Ele deve ser feito de maneira orgânica implicitamente no cotidiano das pessoas. Embora sua validade tenha, no máximo, dez anos e, para sua renovação, todo o processo deva se repetir, o Plano Diretor participativo para ser eficiente de fato, deve ser a soma de todas as reivindicações cotidianas de todo e qualquer cidadão. E ele, cidadão, se torna o produtor. Não é uma menção ao indivíduo, que recebe passivamente as orientações propostas pelos técnicos, mas sim uma atuação digna de seus anseios e seus direitos.

Justamente pelo fato do procedimento (confeção do Plano Diretor) não ser deliberativo (não se trata de uma votação como na lógica eleitoral), a participação da sociedade civil não organizada não apenas não é vedada como é estimulada. Na verdade, é necessária (GRASSI, 2016, p. 184).

A amplitude dos assuntos abordados em um Plano Diretor é enorme e inversamente proporcional à burocracia aos quais são submetidos. Como vimos em Pereira (2015), estes produtos estão subdivididos em “subplanos” autônomos, mas que sem o montante, não tem valor legal. Ou seja, fragmenta-se um plano para melhor aprimorá-lo (até aí tudo bem) para, em seguida, descredenciá-lo ao poder legal porque não está contextualizado. As emendas jurídicas presentes nesse produto são a manifestação objetiva da burocratização dos processos para uma maior morosidade. É a subtração dos dispositivos legais para delegar à sociedade civil o possível (e óbvio) fracasso de tal “política pública”. Villaça (2005) afirma: “A facilidade e mesmo irresponsabilidade com que é exigida a elaboração de planos, muito contribui para sua desmoralização e a da própria lei, pois frequentemente a prática acaba por revelar que a lei não é para valer”. Ele complementa:

Como entender não só o excesso de planos, mas também essa confusão, irracionalidades e desordem? Com essa pergunta começa a ficar claro que o apelo aos planos é uma farsa que, de um lado, contribui para desacredita-los e desmoraliza-los, e de outro, e contraditoriamente, ajuda a sustentação de sua imagem de salvação tecnocrática. Esse apelo contribui também para mostrar que os planos não são elaborados para ser levados a sério. São cortina de fumaça para tentar

ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos. Os planos são uma clara manifestação da força da ideologia da tecnocracia que ainda perdura entre nós (VILLAÇA, 2005).

Para não concluir e sim criar indagações, as discussões sobre participação popular e entraves burocráticos podem convergir pela falta da unidade da “população”. É possível que o Plano Diretor peque na pretensão de que seu caráter participativo resolverá todos os problemas urbanos. Não vai. Mas a questão é até mais profunda. Como haverá participação popular se não existe “a população”? A negativa contundente de Villaça (2015) é tão importante quanto verdadeira: “Não existe ‘a população’. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos Planos Diretores seja dos planos e leis de zoneamento”.

2 CAPÍTULO II

BARRA DO PIRAÍ: TESSITURAS SÓCIO-ESPACIAIS

2.1 Histórico

A configuração espacial de um determinado município é fruto da construção de seus personagens e de suas ações ao longo do tempo. Para tornar a cidade de Barra do Piraí mais inteligível, julga-se necessário iniciar este capítulo justamente com o seu histórico.

O território que é hoje oficialmente registrado como município de Barra do Piraí era o ambiente dos nativos das etnias Tamoios, Xumetos, Pitas e Araris. Este último grupo também conhecido como Coroados (pelo seu corte de cabelo que se assemelhava às coroas reais). A sua ocupação colonial foi marcada pela expansão do domínio espacial da coroa portuguesa, juntamente com as expedições missionárias dos jesuítas, que ultrapassaram a baixada fluminense em direção ao Médio Paraíba na busca por metais preciosos, compreendendo o período do século XVIII – XIX (INEPAC, 2004).

Estas terras, concedidas pelos colonizadores portugueses aos jesuítas o direito de controle, foram integradas a sesmarias de consideráveis extensões e, ao longo das décadas a seguir, formando a Fazenda de Santa Cruz¹¹, notável poderio dos tempos das Capitânicas Hereditárias no Rio de Janeiro. Neste momento histórico (meados do século XVIII), a atividade meramente extrativista já estava diversificada com desenvolvimento agrícola avançado para a época, além da criação de gado e utilização de mão de obra de milhares de escravos, como esclarece o INEPAC (2004). O café emerge como a atividade econômica de destaque e se consolida como tal no século XIX.

A Coroa portuguesa volta a ter posse e controle da Fazenda de Santa Cruz, em 1759, após a expulsão dos jesuítas das colônias. Com um novo nome, a Fazenda Real de Santa Cruz se fragmenta pelas sesmarias às margens da Fazenda Real e o território que hoje é o município de Barra do Piraí começa a ganhar autonomia. As terras foram doadas a Antônio Pinto de Miranda e a Francisco Pernes Lisboa e colonizadas pelos membros das famílias Faro e Pereira da Silva. Alves (2018) confirma que as

atividades das famílias Faro e Pereira da Silva, anteriormente proprietárias de grande parte das terras que hoje constituem o município, foram definitivas para a delimitação territorial e potencialização do caráter de centralidade de Barra do Piraí, definido pelo encontro dos rios Piraí e Paraíba do Sul.

Iório (2007) também mostra como o controle das famílias gera um poder local durante os séculos XVIII e XIX. Na segunda metade do século XIX, emergem personagens importantes como o comendador João Pereira da Silva e o outro comendador e futuro terceiro barão do Rio Bonito, José Pereira de Faro. Este personagem é muito importante, pois ele estimulou a organização de um povoado, o povoado de Santana. E, posteriormente, foi o emancipador de Barra do Piraí, em 10 de março de 1890.

Da aquisição de terras por parte de Antônio Pinto de Miranda e Francisco Pernes Lisboa até a autonomia territorial pelo terceiro barão do Rio Bonito, o Brasil viveu seu processo de independência e as terras mudaram de nome para de Fazenda Imperial de Santa Cruz. E é no Império que a abertura de estradas permitiu o escoamento de produção da região, bem como a formação irregular e sem planejamento de povoados, segundo Baumgratz (1980), mediante a fragmentação destas unidades territoriais.

Um exemplo disso é a Estrada Presidente Pedreira (RJ-137), que liga o centro do município de Barra do Piraí até o distrito de Santa Isabel do Rio Preto, no município de

¹¹ A estrutura fundiária da Fazenda de Santa Cruz teve ao longo da sua história diversos proprietários e diversas formas de se adquirir a propriedade. As terras da Fazenda Santa Cruz faziam parte da Capitania de São Vicente, no sistema de Capitânicas Hereditárias, criada pela Coroa portuguesa no século XIV e aplicada no Brasil para a ocupação efetiva do território brasileiro em 1534. A Lei de Sesmarias tinha por finalidade estimular a produção e promover a efetiva ocupação da terra, mas não indicava latifúndio (MORAES, 2017).

Valença (RJ), um marco da época e importante via ainda nos dias de hoje. Construída nos anos de 1840 e 1850 e representando o desenvolvimento local da época, a obra não só tinha um valor simbólico, como permitiu maior integração e intercâmbio cultural com o já desenvolvido núcleo urbano do Rio de Janeiro (LAMEGO, 2007).

Além da Estrada Presidente Pedreira, a ponte de madeira sobre o Rio Pirai, que gerou divisas à administração mediante cobrança de vinténs pela sua travessia, e a estrada de ferro D. Pedro II, com ramais para Minas Gerias e São Paulo, que pode ser observada na Figura 1, foram marcos para a formação de outro povoado. Estabelecia-se, naquele momento a freguesia de São Benedito de Barra do Pirai.

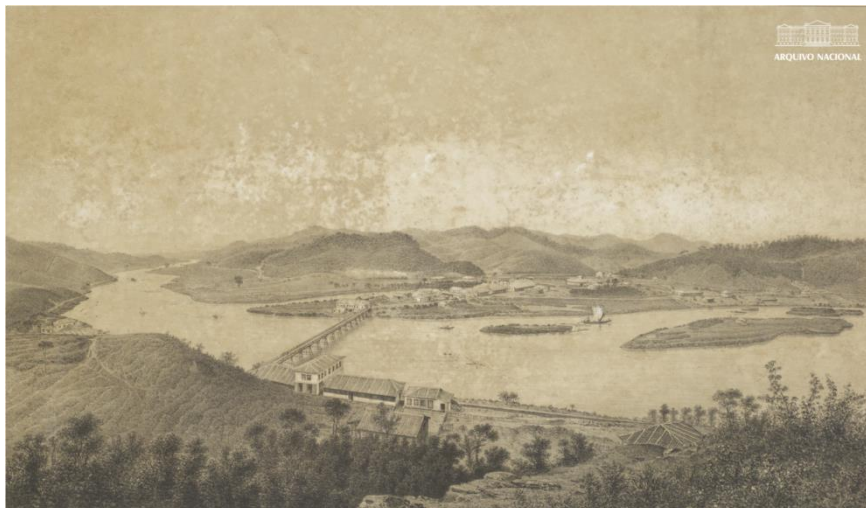


Figura 1. Barra do Pirai (RJ), 1864. Gravura feita durante a construção da Estrada de Ferro D. Pedro II até Barra do Pirai.

Fonte: Arquivo Nacional do Brasil.

A partir de um sistema intermodal eficiente para a época, o Rio Paraíba do Sul, as estradas e a malha ferroviária, detalhada na Figura 2, se tornaram influentes centros dispersores e aglutinadores de capital e produtos. A pecuária começa a ganhar espaço na economia local.

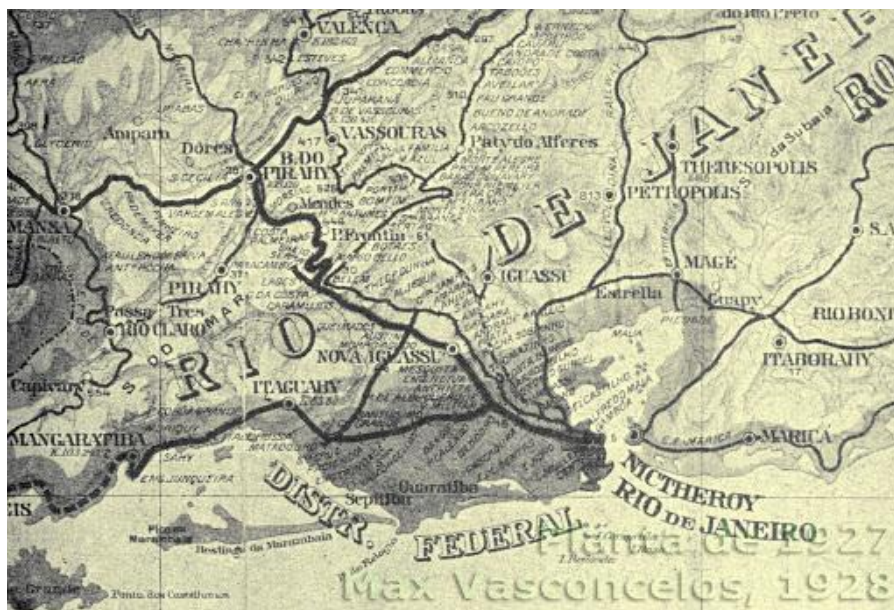


Figura 2. Mapa dos trilhos do Rio de Janeiro a Barra do Pirai - início do Ramal de São Paulo da Estrada de Ferro Central do Brasil em 1927.

Fonte: VASCONCELOS, 1928.

A convergência dos rios Pirai e Paraíba do Sul, tornando-se um entroncamento hidroviário natural, e sua consequente dinamização da economia foi conferindo ao povoado um crescimento exponencial representativo. A barra do rio Pirai, ou seja, as margens da foz do rio Pirai em contato com o rio Paraíba do Sul passou a ser o ponto de encontro de fazendeiros locais que desejavam fazer negócios de grande porte, além de comerciantes que passaram a vender no varejo as necessidades da crescente população já considerada local. Quando fundada, a cidade recebe o nome desse aspecto geográfico determinante ao quadro humano, social e econômico. O fato histórico aconteceu a partir do Decreto n.º 50 de 19 de fevereiro de 1890, com território constituído por áreas desmembradas de Pirai, Vassouras e Valença. A sede do município está localizada exatamente na confluência dos rios Pirai e Paraíba do Sul.

As propriedades rurais da margem esquerda do Rio Paraíba deram origem a uma ocupação linear, que hoje representam os bairros Oficinas Velhas, Matadouro e Santana. O último foi a exceção, pois cresceu espontaneamente e de forma acelerada para os padrões da época. Já ao longo da margem direita do Rio Pirai, as propriedades rurais foram desmembradas e loteadas desordenadamente, formando o atual centro da cidade, antes denominada Vila São Benedito. Na Figura 3, observa-se a disposição geográfica desses bairros.

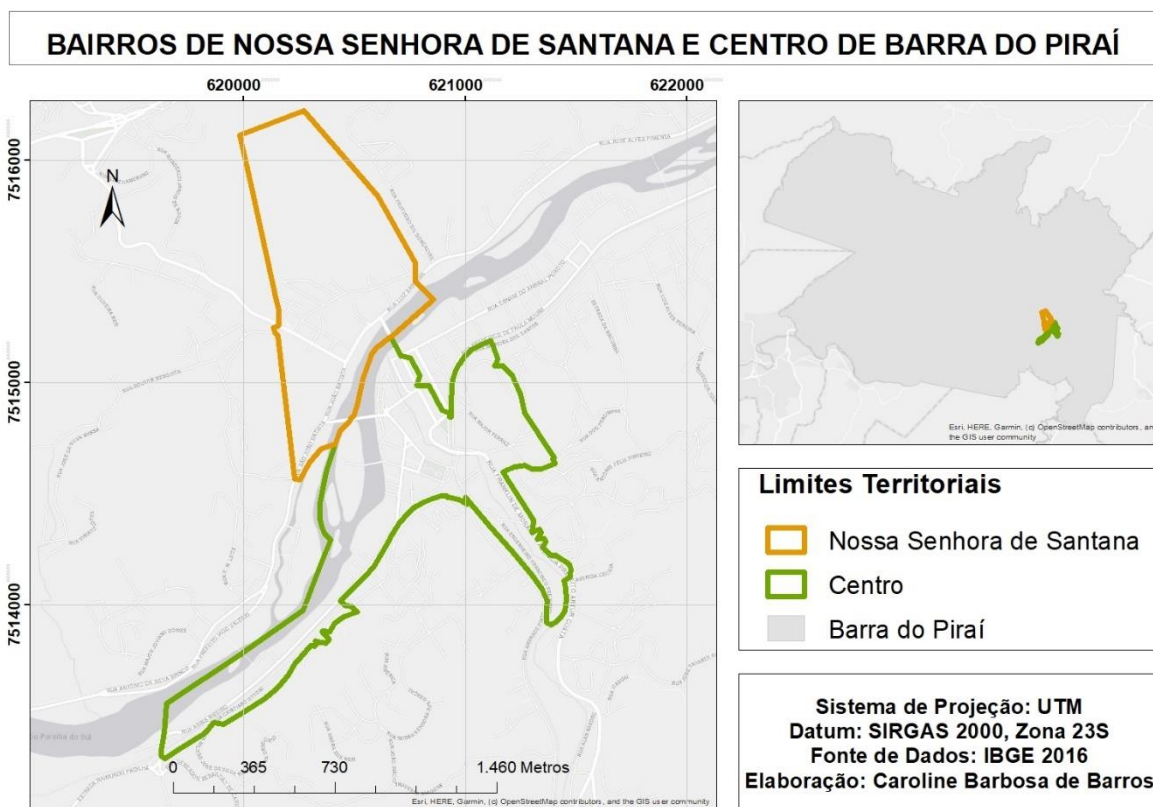


Figura 3. Bairros de Nossa Senhora de Santana e Centro de Barra do Piraí.

Fonte: Caroline Barbosa de Barros (2021).

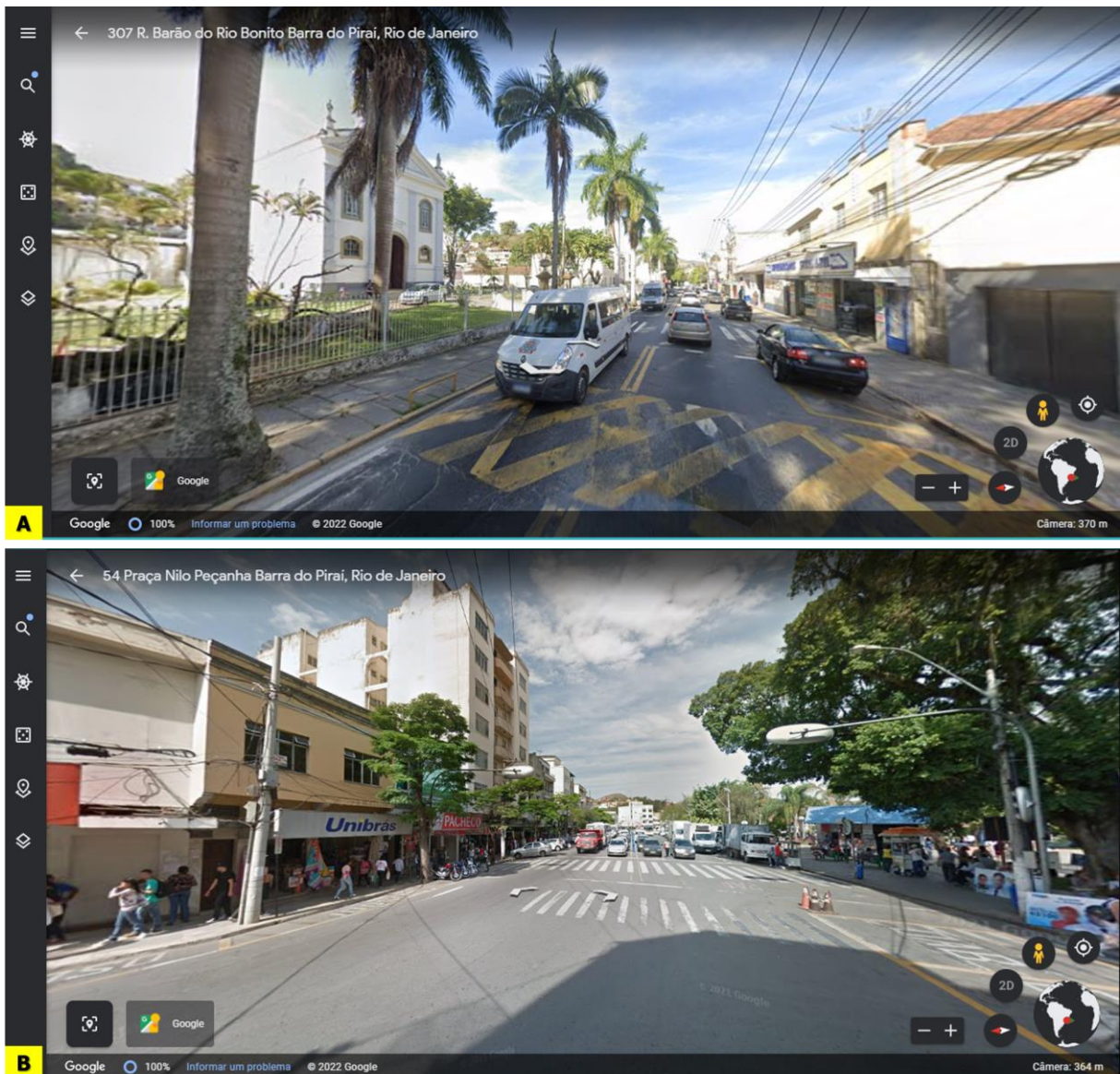


Figura 4. (A) Bairro Santana; (B) Centro de Barra do Piraí.

Fonte: Google Earth (2021).

Com o desenvolvimento industrial brasileiro no século XX, a implantação industrial barrensse ocorreu de forma desordenada, fragmentando a limitada área plana central espremida pelos mares de morros periféricos. A atividade comercial, setor da economia mais atuante na cidade no século XXI, encontra-se nos remodelados espaços outrora parques industriais, por entre os prédios domiciliares centrais de pequeno porte e cortados pela linha férrea, com ocorrência frequente de congestionamentos. A cidade se formou tanto pelos limitantes fatores socialmente construídos quanto pelos limitantes fatores naturais por lá presentes, algo que se constata também na Figura 5.

2.2 Quadro Natural

Este município do estado do Rio de Janeiro localiza-se nas coordenadas geográficas de 22°28'12" S e 43°49'32" W. Com uma área de 584,610 km², tem como clima predominante o tropical e vegetação original de Mata Atlântica. O relevo predominante é o de Planalto (está inserido no complexo de Planalto do Atlântico Leste-Sudeste). Como está após a escarpa de Planalto da Serra do Mar, apresenta variações de vales e mares de morros, como pode ser verificado na Figura 5 A altitude média é de 363 metros, porém chega a 1286 metros na região fronteira ao município de Valença (IBGE, 2021a).

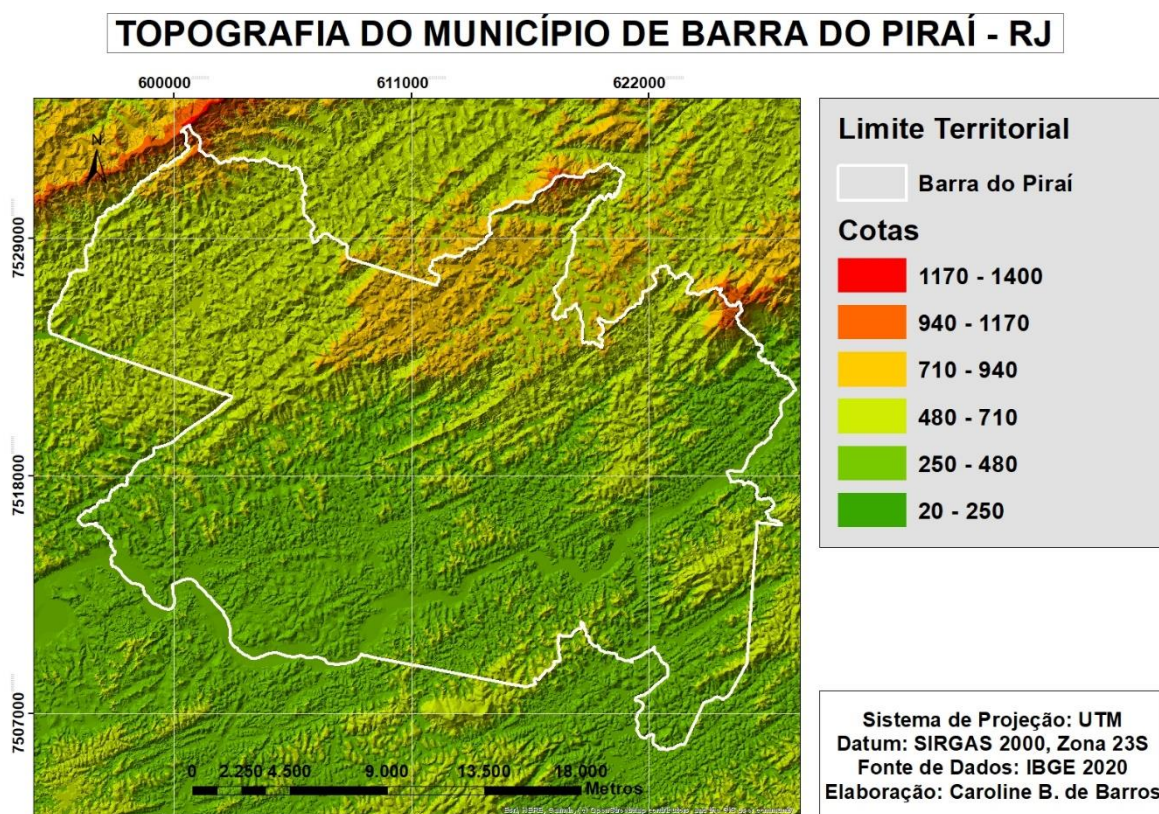


Figura 5. Topografia de Barra do Piraí.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

A hidrografia é marcada pela presença de dois rios: o Rio Piraí, que nasce no município paulista de Bananal, passa por Rio Claro e Piraí e deságua em Barra do Piraí no rio Paraíba do Sul (Figura 6); e o rio Paraíba do Sul, que nasce em Areias (SP), com o nome de Paraitinga, recebendo o então nome de Paraíba do Sul a partir da confluência com o rio Paraíba (Figura 7). Após passar por cidades paulistas e cruzar certa parte do estado do Rio de Janeiro, deságua em Atafona (São João da Barra), norte do estado. Ambos os rios têm o seu curso no sentido Sudoeste – Nordeste.



Figura 6. Percurso do Rio Pirai.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).



Figura 7. Percurso do Rio Paraíba do Sul.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

O fator natural limitante (com os mares de morros e os cursos dos dois rios, exibido na Figura 8), somado à rede de transporte ferroviário cortando o centro urbano propiciaram o que se tem hoje: um espaço central tensionado por todas as forças de trabalho e de difícil mobilidade. Nota-se um quadro humano complexo, que será explicitado a seguir, na caracterização do município e sua conseqüente regionalização.



Figura 8. Barra do Piraí e seu desenvolvimento nos vales por entre os mares de morros e o rio Paraíba do Sul em meados da década de 1950 [s.d].

Fonte: IBGE, 2021b.

2.3 Regionalização do Município e Caracterização Econômica

Barra do Piraí está localizada na Mesorregião Sul Fluminense e corresponde também a uma Microrregião, com 9,4% do total da área regional, a qual agrupa os demais municípios de Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda, conforme pode ser observado na Figura 9 a seguir.

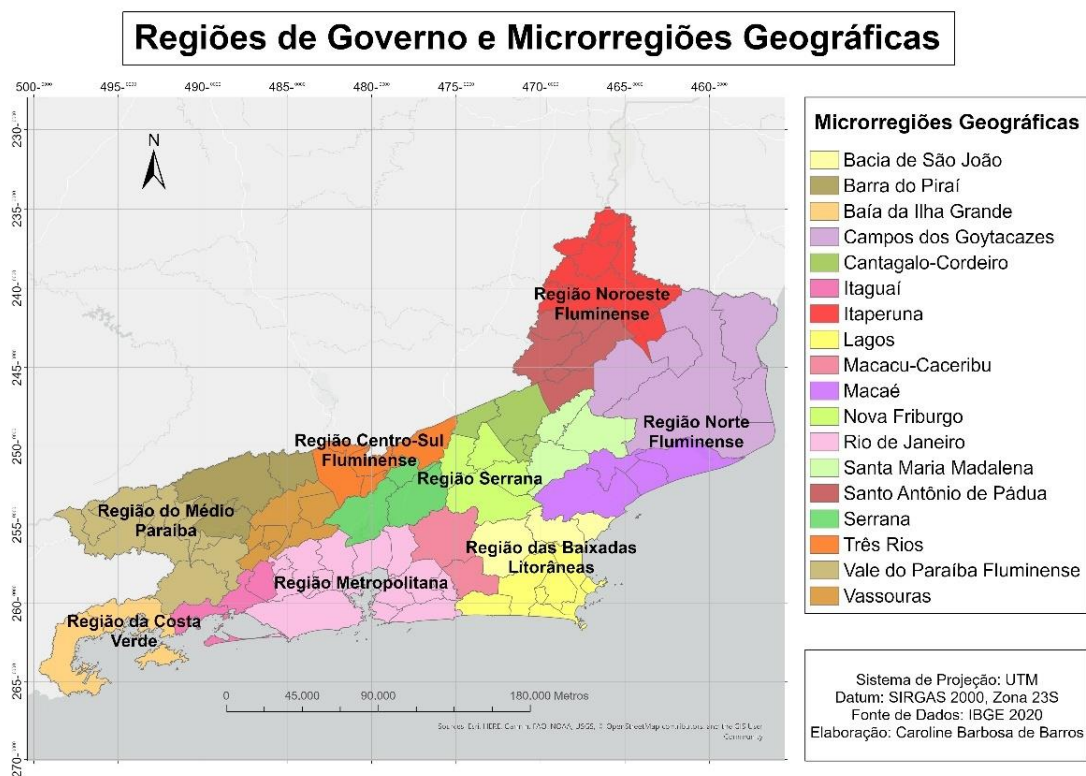


Figura 9. Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro e Microrregiões Geográficas.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

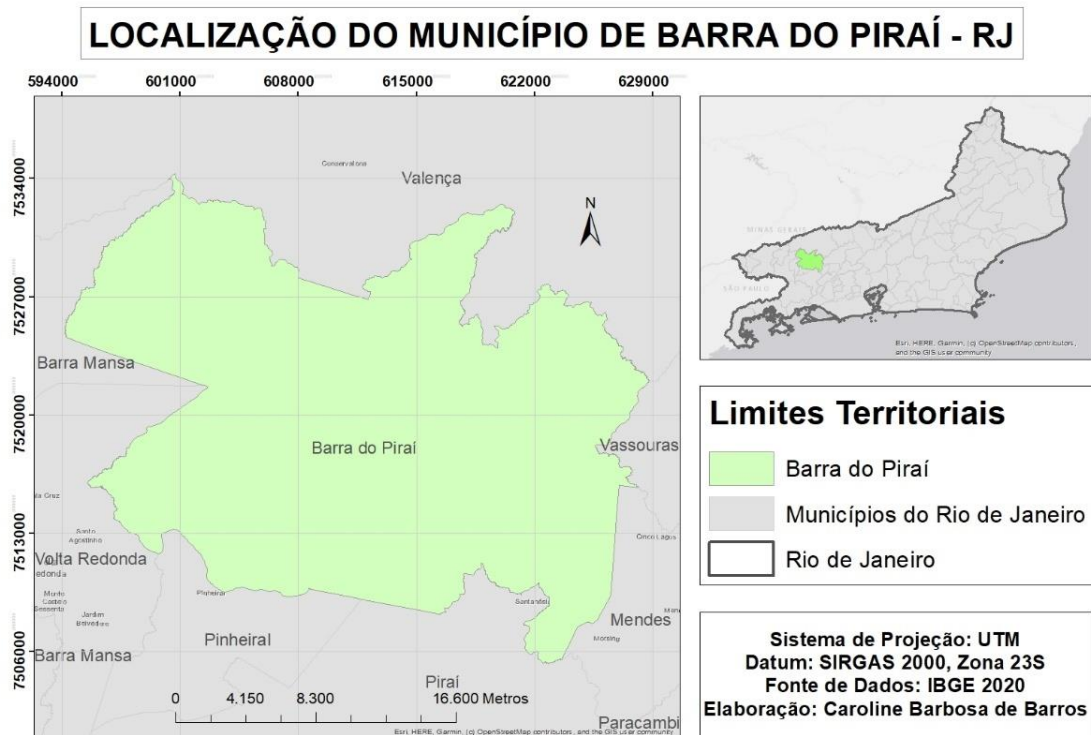


Figura 10. Abrangência territorial do município de Barra do Piraí.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

A partir das pesquisas feitas para o presente trabalho, pode-se inferir que o município passa por um processo de transição econômica e de representatividade regional. Com o período próspero do café no século XIX e a construção da Estrada de ferro D. Pedro II no final do mesmo século, Barra do Piraí era não só um polo regional, como passava por ela o maior montante de capital do país na época. O entroncamento ferroviário que ligava os estados de Minas Gerais, São Paulo e o centro do Rio de Janeiro fora construído exatamente ali. Com cargas e cidadãos, o movimento era intenso e a símbolo de prosperidade se confirmava.

Porém, com a crise econômica do café relacionada à crise de superprodução de 1929, somada à falta de dinamismo econômico local, a cidade passa por certa crise. As indústrias que se desenvolvem, como a Belprato Alimentos (do ramo de massas e carnes) e a Fundação Barra do Piraí (posteriormente geridas por Thyssen Krupp e BR Metals) emergem e fortificam o capital da cidade, mas fecham suas portas, respectivamente em 1996 e 2016. Dois fatores muito relevantes para a mudança do perfil econômico foram a concessão da antiga estrada de ferro D. Pedro II, à época denominada RFFSA (Rede Ferroviária Federal), para a MRS, operadora logística privada que administra certa parte da malha ferroviária nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, ao uso exclusivo de transporte de minérios e containers; e também a construção da Rodovia Presidente Dutra, que não passa pelo município e concentra grande parte da logística do transporte de cargas em um país majoritariamente rodoviário. A Figura 11 abaixo traz um recorte das principais rodovias no entorno de Barra do Piraí.

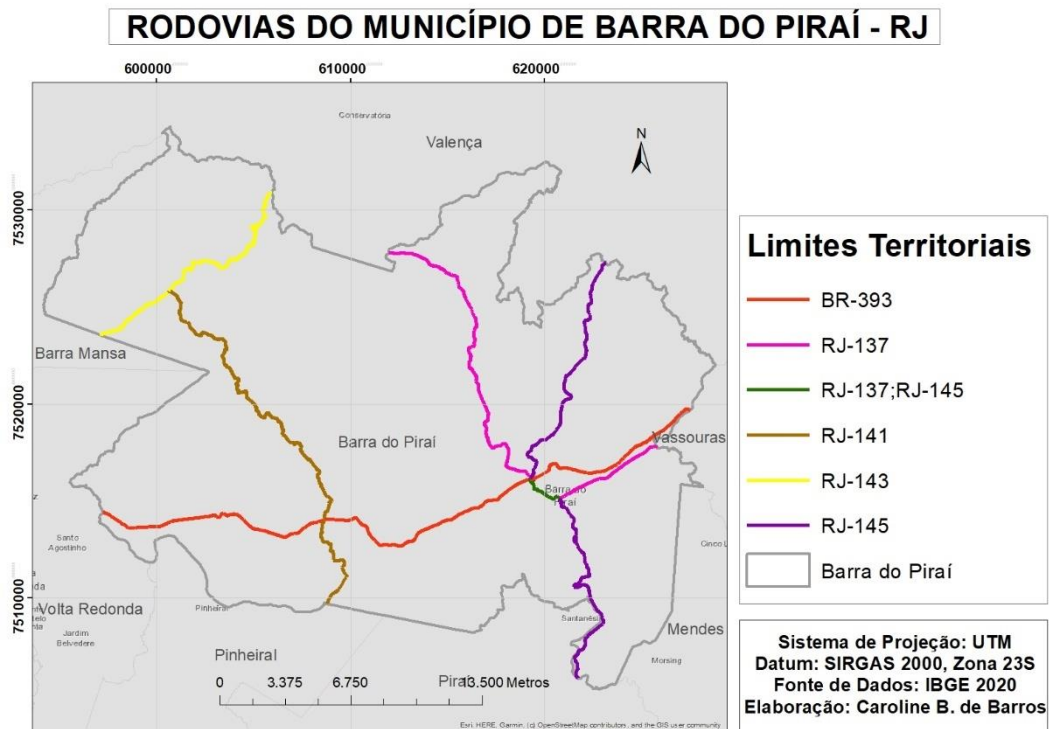


Figura 11. Rodovias da região.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

Aos poucos a cidade vem perdendo seu protagonismo industrial e tem no comércio uma forma de absorver certa parte da mão de obra, tornando o distrito central do município o grande fomentador de divisas.

2.4 Indicadores Sociais

Segundo os dados do IBGE de 2010, Barra do Piraí apresenta os seguintes dados demográficos: uma população oficial de 94.778 pessoas, com população estimada em 2020 de 100.764 pessoas, sendo o 3º município mais populoso da região do Médio Paraíba, 92º do estado e 301º do país, apresenta uma população relativa oficial de 163,70 hab./km².

O perfil etário da população, mostrado na Figura 12, segue a tendência nacional de tímida redução nas taxas de natalidade e consequente diminuição da base da pirâmide, com destaque para o maior número de adultos jovens. Comparando com a média nacional, percebe-se um percentual menor de jovens e de adultos jovens e um percentual maior de adultos e idosos. As mulheres apresentam maior expectativa de vida e chama a atenção um considerável número de cidadãos entre 45 e 60 anos.

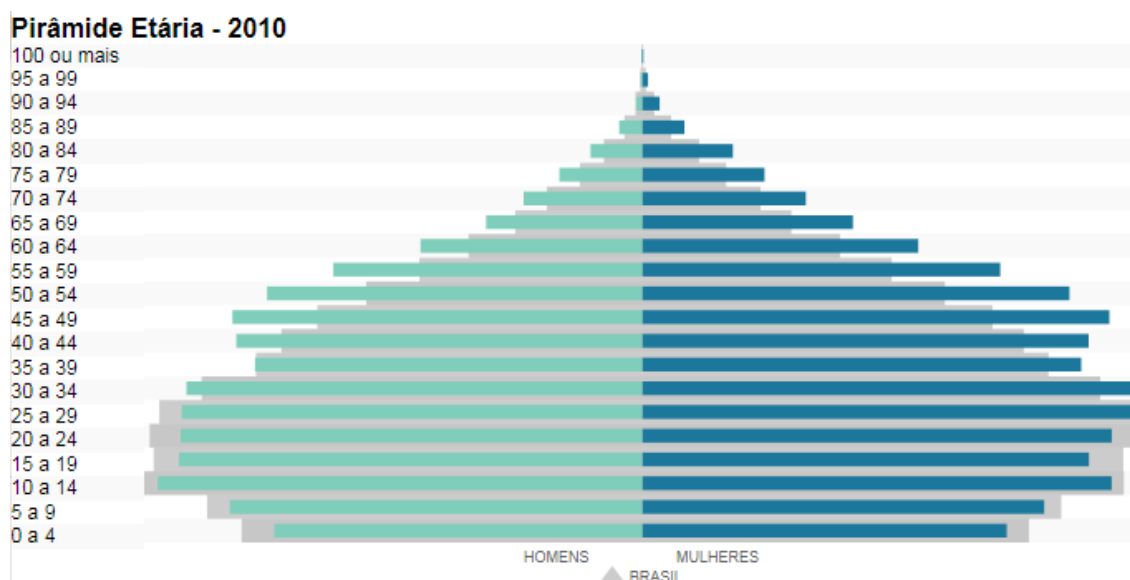


Figura 12. Pirâmide etária 2010.

FONTE: IBGE (2021a).

O IBGE constatou ainda que salário médio mensal do barrense em 2018 era de 1,9 salários mínimos, ocupando a posição 5 de 8 municípios da região, 54 de 92 municípios do estado e na posição 2.678 no total de 5.570 municípios brasileiros. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 17,2% (17.179 pessoas). Comparativamente aos demais municípios do estado: posição 49/92. E aos demais municípios do país: 1770/5570. O índice de pobreza extrema é preocupante. Cerca de 33,8% dos domicílios tem rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa (ranking estadual: 58/92; ranking nacional: 3.821/5.570).

A respeito de educação, Barra do Piraí apresentava 98,7% de taxa de escolarização de 6 a 14 anos em 2010, números que a colocava em 2º lugar na região, 12º lugar no estado e 982º lugar no país. Teve como resultado no IDEB nota de 5,2 nos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública e nota 4,2 para os anos finais do ensino fundamental da rede pública em 2017. Possuía 10.329 matrículas no ensino fundamental, 2.449 matrículas no ensino médio, 734 docentes no ensino fundamental, 294 docentes no ensino médio, 56 escolas de ensino fundamental e 16 escolas de ensino médio em 2018 (IBGE, 2021a).

Quanto à economia, o PIB *per capita* foi de R\$21.048,89 em 2019 (6º lugar regional, 62º estadual e 2.392º nacional). O percentual das receitas oriundas de fontes externas em 2015 foi de 70,3%. Em 2017, o total de receitas realizadas foi de R\$ 222 milhões e o total de despesas empenhadas foi de R\$ 202 milhões (IBGE, 2021a).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 era de 0,733 (IBGE, 2021a). Vale ressaltar que o IDH leva em consideração os aspectos de educação, renda e saúde. Porém, quão mais desigual economicamente for a população, mais distorcido será o dado. Baseando-se na média matemática dos valores obtidos (ganhos), uma pequena porção rica da sociedade pode elevar os dados a irreais condições socioeconômicas da população total do município. Presumem-se, levando em consideração o percentual de população ocupada e possíveis desigualdades sociais, que a renda média de 1,9 salários mínimos por pessoa (mesmo baixa) pode estar inflada.

Com o propósito de tornar os dados do IDH mais próximos da realidade local, criou-se o IDHM, que serve para os dados exclusivos do município, mas também para efeito de

comparação a níveis regionais, estaduais e nacionais. Os dados de educação e renda foram explicitados acima. Os dados de saúde estão dispostos a seguir.

No tocante à saúde, a taxa de mortalidade infantil média no município era de 17,59 para cada 1.000 nascidos vivos em 2017. Comparando com outros municípios da região geográfica imediata (Médio Paraíba), Barra do Piraí tem o melhor índice. Dentro da estatística do estado, fica na 15ª posição de 92 e dentro da realidade nacional, está na posição 1.440 de 5.570 municípios. O número de estabelecimentos de saúde do SUS em 2009 era de um total de 41 unidades (IBGE, 2021a).

Quando se trata de território e ambiente, os dados são os seguintes: 77,2% dos domicílios apresentam esgotamento sanitário adequado; 69,8% de domicílios urbanos em vias públicas são arborizados. A urbanização adequada (presença de bueiros, calçada, pavimentação e meio-fio) corresponde a 39,4% dos domicílios urbanos em via pública. Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 43 de 92, 35 de 92 e 46 de 92, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 1.073 de 5.570, 3.124 de 5.570 e 786 de 5.570, respectivamente. Sua área total a torna o 2º maior município da região, o 24º do estado e o 2.200º do país. Percebe-se, pois, que Barra do Piraí ainda é um centro regional ou uma microrregião. Apresenta protagonismo frente a municípios como Valença e Vassouras. Dentro da hierarquia urbana, estava classificada como centro sub-regional A (3A)¹², sendo marcada pelo arranjo populacional de Volta Redonda e Barra Mansa (RJ), conglomerado considerado Capital Regional C (2C)¹³.

A configuração urbana de Barra do Piraí é composta pelos limites naturais, pelas construções humanas de expansão econômica, porém de cercamentos físicos. A influência de Minas Gerais é marcante não só pelo grande contingente de migrantes oriundos deste estado, como também pela ligação histórica entre os dois espaços no que tange as questões econômicas (destaque para o cultivo do café e a pecuária leiteira). E a construção deste espaço se materializa pelos valores políticos desenvolvidos ao longo do século XX e penetrados no século XXI. Há uma tendência conservadora, mas o que se percebe é que a administração política de Barra do Piraí tem um perfil mais ligado aos seus personagens (candidatos), constatando uma herança política cultural muito marcante.

2.5 Configuração Política

A segunda metade do século XX é preponderante na construção de uma ideologia que produziu uma materialização histórico-cultural. Representantes de famílias locais se alternaram no cargo de representante do poder executivo municipal, construindo aos barrenses um sentimento de posse por parte deles, que exalta a localidade, mas que também, por vezes, reflete um bairrismo.

Na política legislativa a primeira gestão da Câmara Municipal começou no ano de 1890 e foi concluída em 1892, presidida pelo Dr. Antônio Moreira dos Santos, nomeado pelo governador da época. Devido às circunstâncias sanitárias resultantes da epidemia de febre

¹² “A hierarquia urbana indica a centralidade da Cidade de acordo com a atração que exerce a populações de outros centros urbanos para acesso a bens e serviços e o nível de articulação territorial que a Cidade possui por estar inserida em atividades de gestão pública e empresarial. São cinco níveis hierárquicos, com onze subdivisões: Metrôpoles (1A, 1B e 1C), Capitais Regionais (2A, 2B e 2C), Centros Sub-Regionais (3A e 3B), Centros de Zona (4A e 4B) e Centros Locais (5). Alguns Municípios são muito integrados entre si e constituem apenas uma Cidade para fim de hierarquia urbana, tratam-se dos Arranjos. Populacionais, os quais são indicados no complemento da hierarquia urbana quando ocorrem” (IBGE, 2021a).

¹³ “Cada cidade se vincula diretamente à região de influência de pelo menos uma outra cidade, vínculo que sintetiza a relação interurbana mais relevante da cidade de origem, tanto para acessar bens e serviços quanto por relações de gestão de empresas e órgãos públicos” (IBGE, 2021a).

amarela e varíola no estado fluminense, o poder público barrense cessou as burocracias e eleições, concentrando o trabalho na atuação pela solução dos casos que se instalou na cidade. Somente na segunda metade do ano de 1892 foi realizada a primeira sessão eleita da Câmara. No ano seguinte, mais precisamente no dia 2 de julho, foi eleito o primeiro presidente da Câmara Municipal, José Rufino Frutuoso Gomes. Até 1922, os presidentes da Câmara eram chefes do executivo municipal. Pela reforma da constituição do estado do Rio de Janeiro em 1923, passou a ser o prefeito. Posteriormente, um dos ex-presidentes da Câmara foi o primeiro deputado estadual representante do município, o Major Pedro Celestino da Cunha (CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DO PIRAÍ, 2021).

A continuidade na vida política, tal como pode se observar em casos de vereadores eleitos por mandatos sucessivos, e a visibilidade que isso dá, fez com que os estadistas da cidade se consolidassem em carreira política, fato que não é uma novidade no cenário brasileiro, mas uma constatação de que este município do Médio Paraíba segue esse histórico.

Nas últimas eleições municipais de 2020, percebeu-se uma proposta política (ou propaganda política) de certa renovação. No caso dos vereadores, por exemplo, 54,5% da câmara está em seu primeiro mandato (TSE, 2021). Apesar disso, o discurso ainda é tradicionalista, com valores sobre a família e a religião. Há um traço marcante também de regionalismos dos vereadores, como representantes dos distritos na câmara. A linha dessa costura é dada pelo atual presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, o qual afirma que suas "bandeiras" são: "família, Deus, Brasil, armamento, liberdade de expressão, livre mercado." Ele ainda ao discursar, destaca em tom de ameaça: "Quem não aceitar isso, está no governo errado" (CAVALCANTE *et al.*, 2021)

Ao observar a configuração política dos poderes legislativo e executivo dos dias de hoje, percebe-se que seguindo a tendência nacional, há o predomínio de representantes de centro-direita e direita, em um município que se caracteriza historicamente por ser mais conservador (VASCONCELLOS, 2020).

A construção da mentalidade política do município vai muito além das urnas e está relacionada aos valores históricos e aos personagens envolvidos, que fazem uso de discurso que flerta com o futuro, mas vê seus valores apegados ao passado. Trazendo esta reflexão para a órbita dos Planos Diretores, pode-se aferir que é algo que não se define no ato das reuniões, assembleias ou em sua vigência ao longo de dez anos de validade, mas sim na concretude de sua sociedade, que vê no novo decênio uma ideia de transformação, mas que, irracional ou racionalmente, recusa-se a fazê-la por ver nessa mudança uma perda de identidade. Nessa linha tênue, ainda não houve o equilíbrio, que se alcançaria sendo reconhecedor do passado para nunca negar suas origens, mas sendo inovador o bastante para produzir uma nova cidade disposta a corrigir os erros e minimamente dar qualidade de vida aos seus cidadãos.

2.6 A Configuração Distrital de Barra do Piraí

A região designada como distrito central do município de Barra do Piraí, cuja cartografia pode ser encontrada na Figura 13, apresenta limites naturais significativos, como os rios Paraíba do Sul e o Piraí, além do relevo mamemolar que o circunvizinha (vide Figura 5 e Figura 8). Uma construção humana também exerce uma função limítrofe. É a linha férrea. De acordo como o primeiro código de obras do município, apenas as ruas Governador Portela e Paulo de Frontin eram comerciais, mas a realidade atual é bem diferente. Os principais eixos viários foram tomados pelos prédios de atividades comerciais, bem como algumas ruas transversais (Figura 13). Segundo dados da Secretaria de Fazenda, 8,58% dos imóveis registrados no município têm a finalidade comercial, de um total de 45.242, que variam de função como, além de comercial, residencial, terreno, não informado e institucional, onde 72,38% desses imóveis se localizam no centro do município.

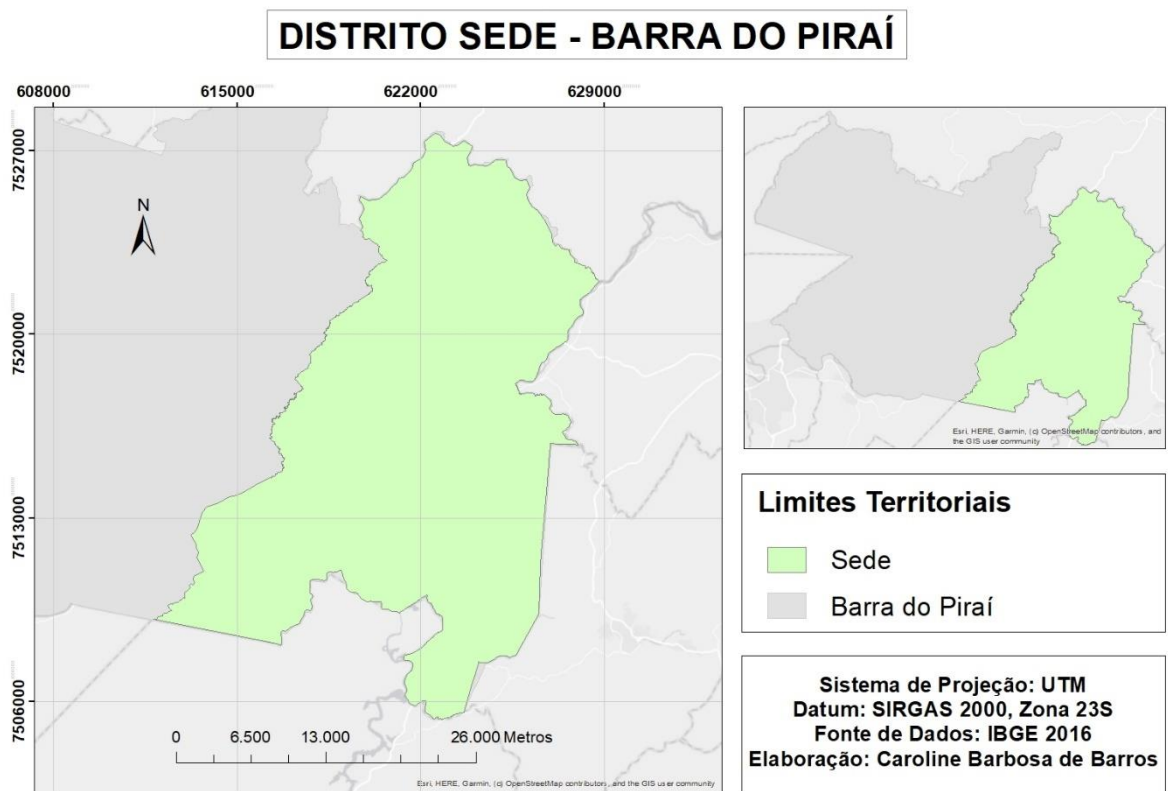


Figura 13. Distrito sede de Barra do Piraí.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).



Figura 14. Rua comercial do Centro de Barra do Piraí.

Fonte: Google Earth (2021).

As atividades comerciais se desenvolveram espontaneamente, de acordo com as necessidades cotidianas. Às margens da rodovia RJ-145 apresentam-se oficinas mecânicas, além de algumas concessionárias automobilísticas. A Rua João Pessoa, identificada na Figura 15, que liga o centro ao Bairro Vila Helena, apresenta interessante atividade comercial, se tornando um novo polo e diluindo as atribuições para além do centro (embora ainda esteja relativamente próximo a ele).



Figura 15. Cartografia da Rua João Pessoa.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

À margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, nos bairros de Oficinas Velhas (Figura 16-A) e Matadouro (Figura 16-B), há prédios comerciais bem estruturados. Historicamente a margem esquerda era a representação da oligarquia cafeeira do Barão do Rio Bonito, representado pelo bairro de Santana, o qual centralizava as atividades sociais e econômicas da época.

Os bairros da margem esquerda do rio são relativamente populosos e, por vezes, seus moradores transitam de um para o outro por transporte coletivo. Mas todas as linhas de ônibus de Barra do Piraí convergem para o centro, ou seja, quem mora no Matadouro e se desloca para as Oficinas Velhas (vide Figura 17) tem que pegar duas conduções e, por vezes entrar no centro da cidade e atravessar duas vezes a ponte. As pontes do centro são a Metálica, antiga ponte da linha férrea e a ponte de concreto (conhecida como ponte do Royal, em referência ao clube esportivo localizado bem à sua frente). Há uma terceira, bem mais recente, a ponte da Rodovia do Contorno, construída nos anos de 2010, que não atende ao trânsito urbano de modo geral. Serve de atalho ao tráfego de caminhões que se desloca da Rodovia Lúcio Meira (BR-393) ao Rio de Janeiro sem cortar o centro da cidade. A Figura 17 a seguir elucidada o transcrito acima.



Figura 16. (A) Bairro Oficinas Velhas; (B) Bairro Matadouro.

Fonte: Google Earth (2021).

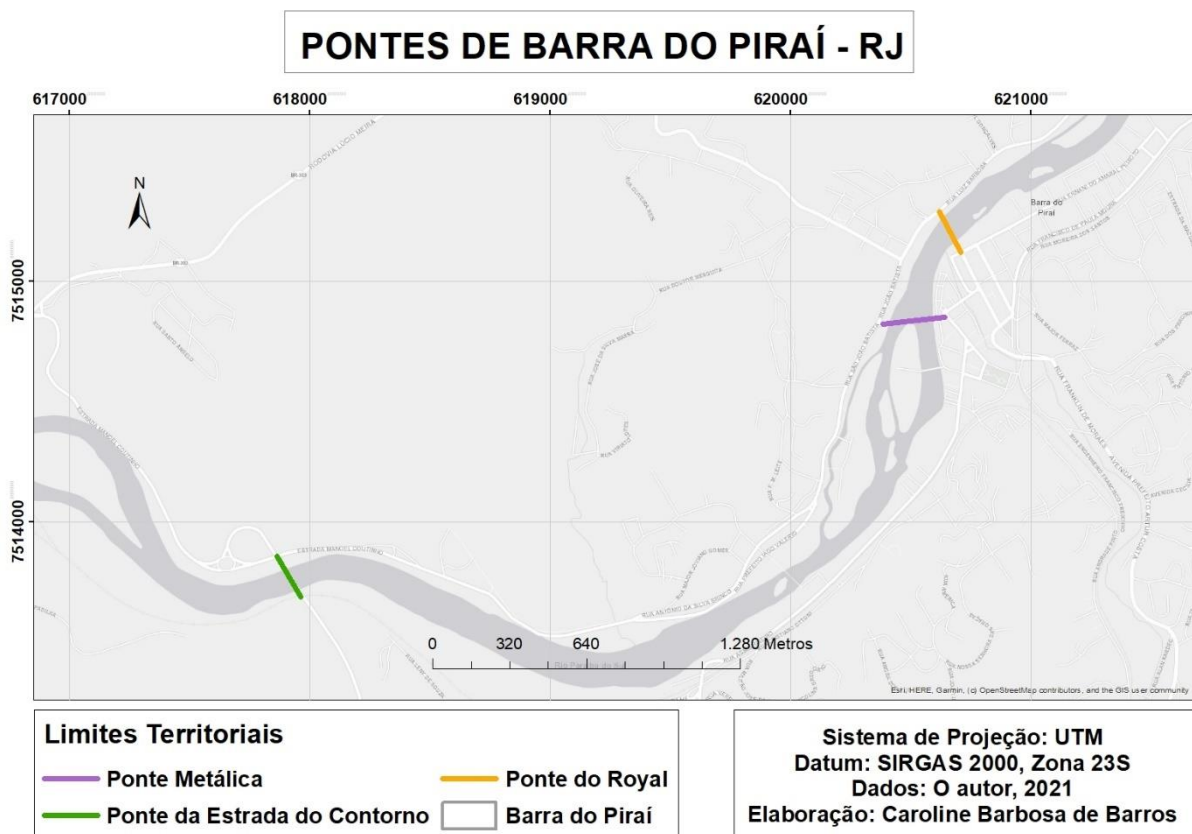


Figura 17. Disposição das pontes em Barra do Piraí.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

Estas pontes são áreas de congestionamentos diários e de grande proporção (exceto a nova). Registra-se aqui, mais uma vez, a população absoluta de cem mil habitantes aproximadamente. O trânsito de automóveis particulares, somados aos coletivos que entram e saem do centro sem tanta necessidade corroboram para este cenário.

Dos três poderes do Estado, dois têm suas sedes no distrito sede. A Prefeitura se localiza exatamente na barra do rio Piraí, na zona de encontro entre este e o Paraíba do Sul. Simbolicamente é muito representativo. A Câmara de Vereadores está localizada em um ponto mais crítico, ao lado da rodoviária (um antigo problema também já diagnosticado) e atrás da linha férrea, próximo à entrada da antiga estação. Rodeada pela Praça Nilo Peçanha e a Igreja São Benedito, o centro da cidade ainda mantém a antiga estrutura de cidade colonial. Apenas o Fórum e a delegacia se deslocaram. Hoje se situam no bairro Matadouro. Quanto à rodoviária, vários foram os ensaios para levá-la aos bairros mais periféricos da cidade (Moqueca e/ou Belvedere), mas a negativa popular pesou.

Sobre o uso e ocupação do solo, percebe-se que os Bairros Nossa Senhora Santana e Belvedere, juntamente com os já citados bairros do Matadouro e Oficinas Velhas desenvolvem atividades comerciais de pequeno e médio porte e atendem a todo o município. Estas atividades extrapolam o mercado consumidor local, de seu bairro.

O centro, já verticalizado e cada vez mais, vê seu crescimento ser menor do que os bairros adjacentes a ele. Estes estão se tornando mais povoados, com prédios de até dez pavimentos e se valorizando financeiramente também, levando a população mais pobre a se deslocar para a periferia (geográfica e social). Nas áreas periféricas destacam-se residências multifamiliares desprovidas de infraestrutura e legalização. Para confirmar esta discrepância

entre centro e periferia, constata-se domicílios de alto padrão nos bairros de Vila Suíça e Chácara Farani (Figura 18) e em condomínios residenciais nos bairros Belvedere, Matadouro e Vila Helena. As áreas que tangenciam as citadas são de classes populares ou baixas.



Figura 18. Bairro Chácara Farani.

Fonte: Google Earth (2021).

O distrito de Dorândia, exposto na Figura 19 e Figura 20, apresenta maior densidade demográfica em sua área central e ao longo da RJ-141. A atividade comercial também é mais expressiva nestes trechos, que são ocupados por prédios de pequeno porte e casas de pequenos núcleos familiares, enquanto que as áreas mais distantes são constituídas de pequenos sítios, cujos acessos são prejudicados pela falta de pavimentação, que dificulta também o crescimento urbano. Não que o crescimento urbano se faz necessário, mas caso ocorra, o impacto ambiental será grande, pois a área apresenta certo resíduo de Mata Atlântica. Entretanto, a crítica se faz pela carência de recursos aos indivíduos que já residem por lá.

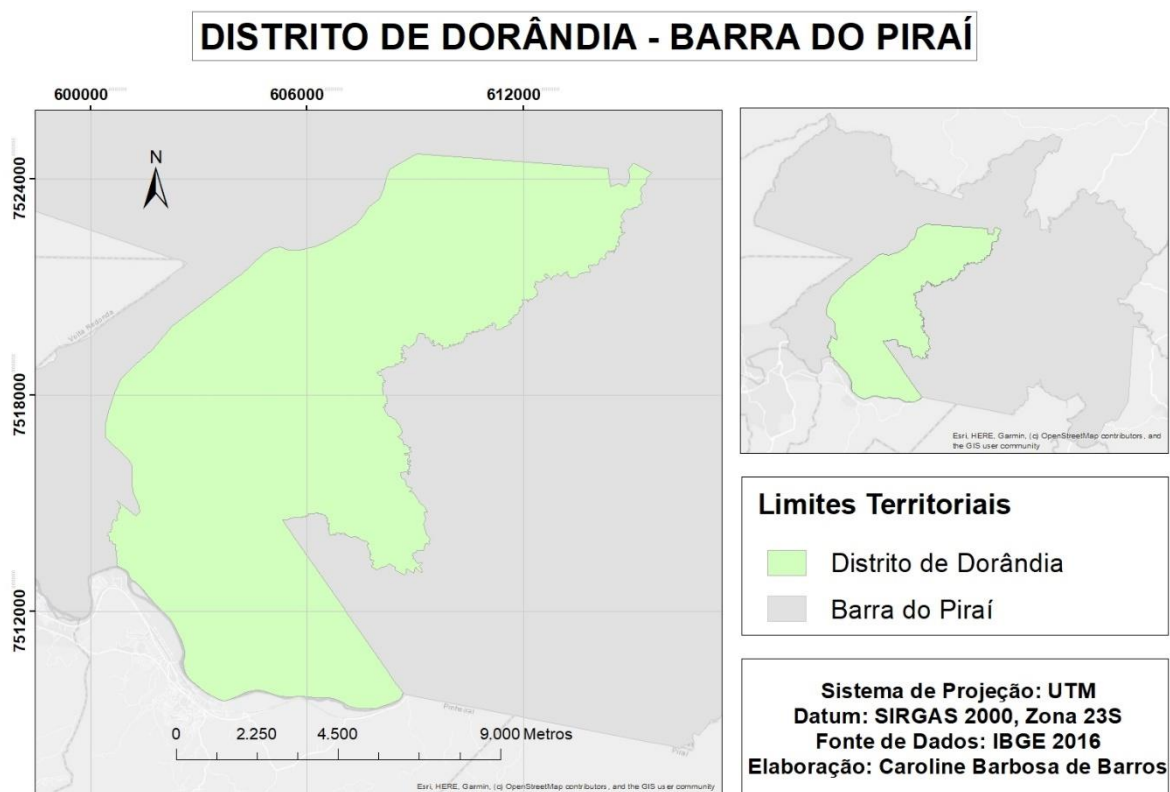


Figura 19. Distrito de Dorândia.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

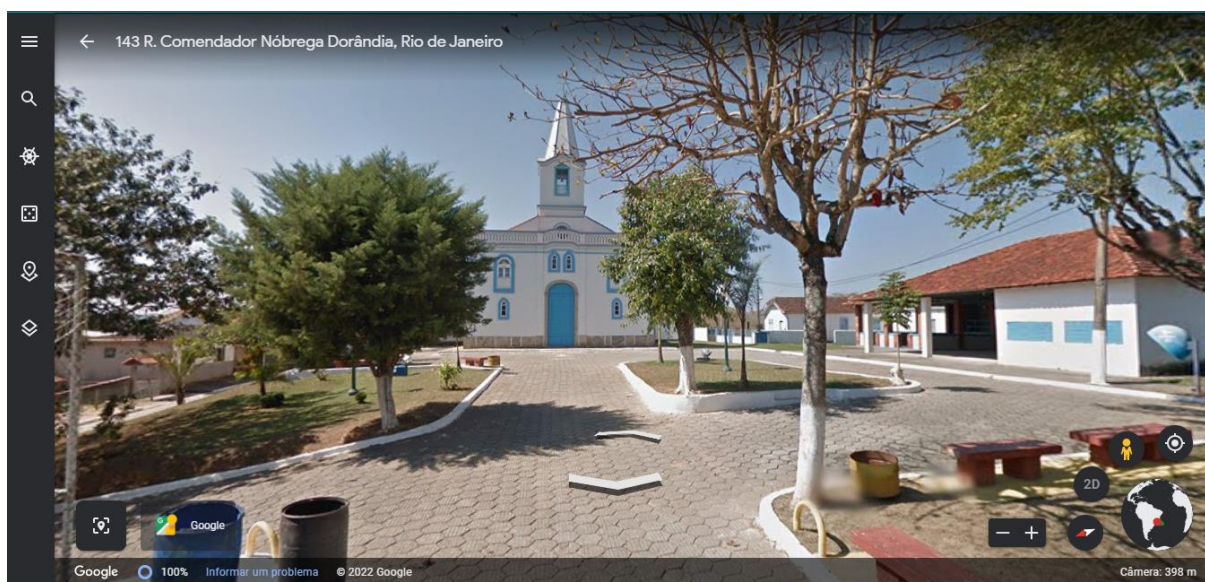


Figura 20. Imagem do Distrito de Dorândia: Igreja Nossa Senhora das Dores.

Fonte: Google Earth (2021).

Segundo a Secretaria Municipal de Obras, o distrito de São José do Turvo apresenta uma ocupação irregular, segundo a própria, “por falta de ofertas de novos loteamentos”. Não fica evidente neste trecho se a questão é a concentração de terras/especulação imobiliária ou se são questões burocráticas que competem ao poder público resolver. Pode-se verificar a cartografia desse distrito nas Figuras 21 e 22 abaixo.

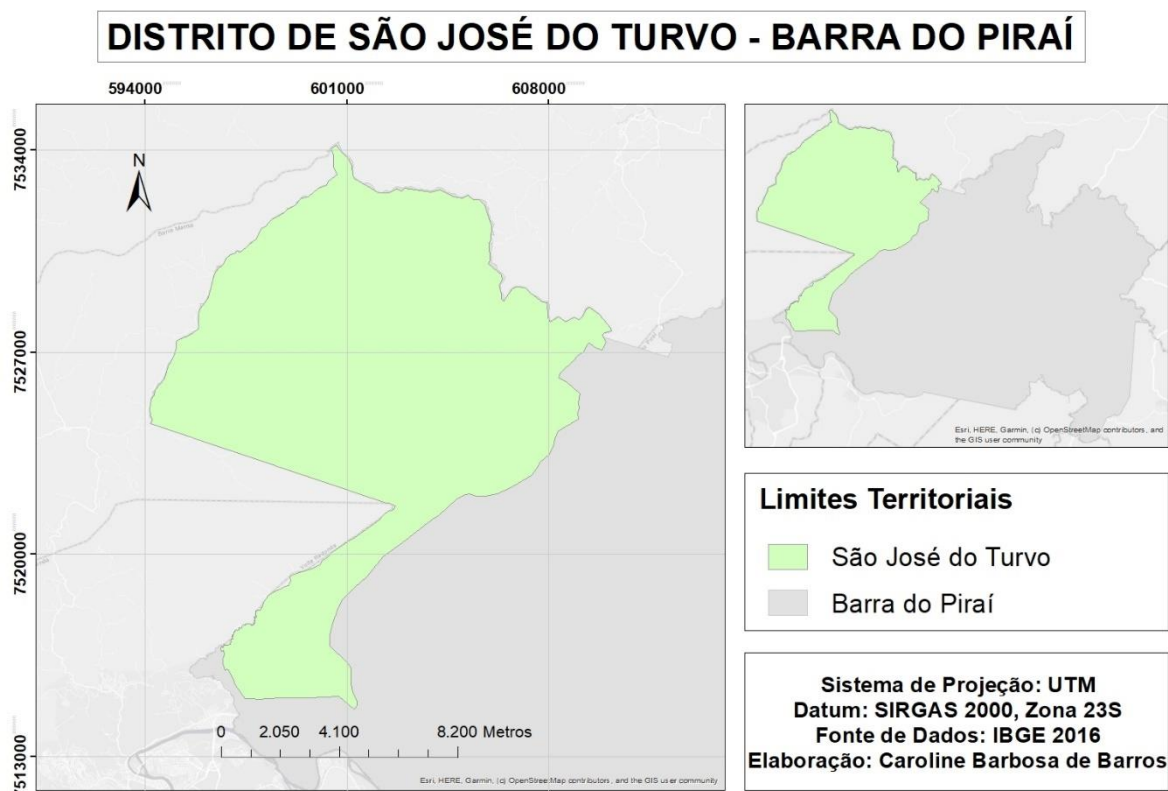


Figura 21. Distrito de São José do Turvo.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).



Figura 22. Distrito de São José do Turvo.

Fonte: Google Earth (2021).

Em Vargem Alegre, a ocupação territorial humana é mais dispersa, por conta do maior número de habitantes e de um comércio local um pouco mais intenso, que acaba sendo um fator relevante à chegada de novos moradores, conforme pode ser visto nas Figuras 23 e 24. As casas são, de modo geral, unifamiliares e a Estrada Samuel Couto apresenta maior concentração de pessoas, comércio e serviços. As áreas mais periféricas são desprovidas de estrutura.

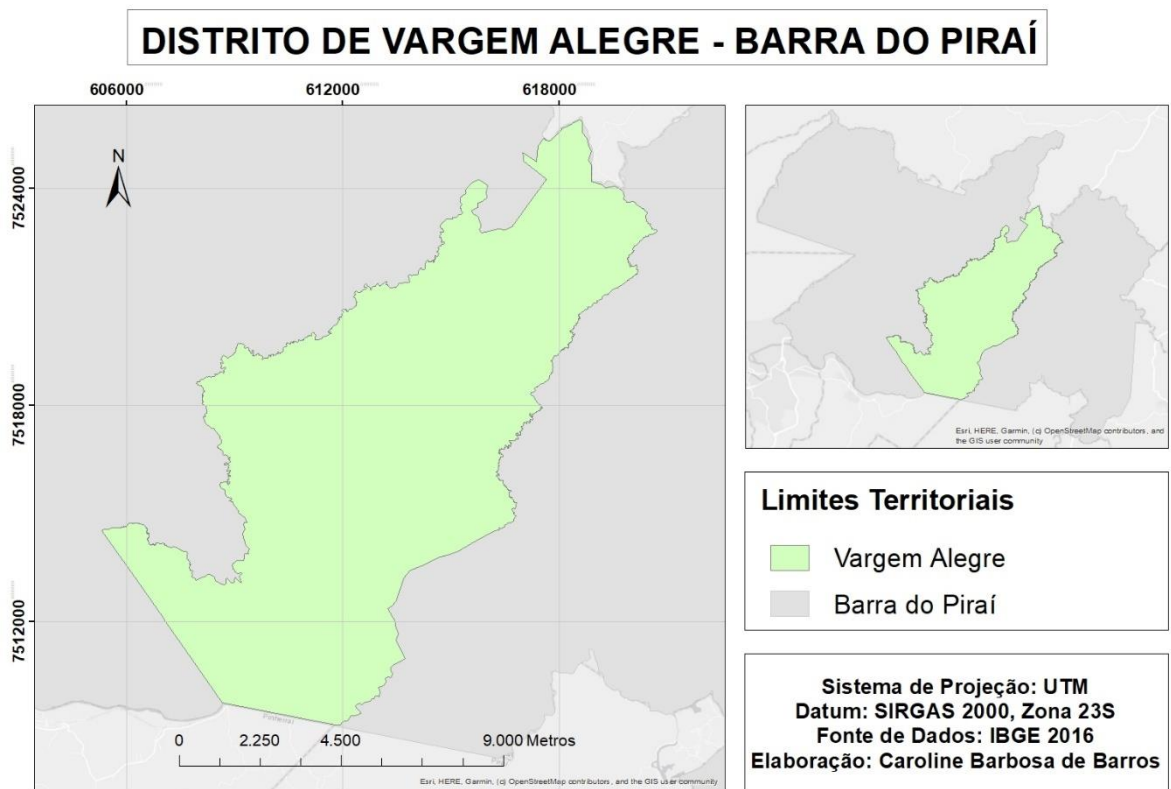


Figura 23. Distrito de Vargem Alegre.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).



Figura 24. Distrito de Vargem Alegre.

Fonte: Google Earth (2021).

Chama a atenção o fato de ser constatada pela Prefeitura Municipal a grande quantidade de terras improdutivas do Estado, assim como as invasões nelas ocorridas. Em uma forma de invisibilidade social, pessoas carentes ocupam as áreas de forma irregular que poderiam ser legalmente usufruídas por elas.

Vargem Alegre, assim como Dorândia, são as áreas “acolhedoras” das indústrias por serem os distritos cortados pela rodovia federal BR-393. Todavia, o setor secundário atualmente muito automatizado pouco contrata mão de obra e, quando o faz, são de profissionais qualificados oriundos de outras cidades, o que demonstra uma necessidade de expansão do sistema educacional vinculado a cursos profissionalizantes no município. Apesar de existirem iniciativas como o Sistema FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), uma organização privada e sem fins lucrativos que se propõe a oferecer, entre outras ações de cunho social, cursos com bolsas de estudos – ainda não preenchem a lacuna de qualificação e inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

O Distrito de Ipiabas apresenta um crescimento urbano espontâneo acelerado para os padrões locais desde a pavimentação da rodovia RJ-137 no final da década de 1980, devido a busca por áreas de veraneio por cidadãos de maior poder aquisitivo, sejam oriundos da região metropolitana do Rio de Janeiro ou do centro da própria cidade. Infere-se que este movimento crescente especificamente no distrito de Ipiabas aconteça por esse ser rota para outros polos turísticos tradicionais, tais como Conservatória, no município vizinho de Valença, ou cidades no sul de Minas Gerais. Tal procura tem, inclusive, promovido a destruição de grandes áreas de Mata Atlântica original, que é uma incoerência à proposta de vida bucólica e próxima à natureza. Este caso ilustra o poder do capital e a especulação imobiliária se sobrepondo às questões ambientais e de qualidade de vida. A Figura 25 abaixo ilustra esse distrito.

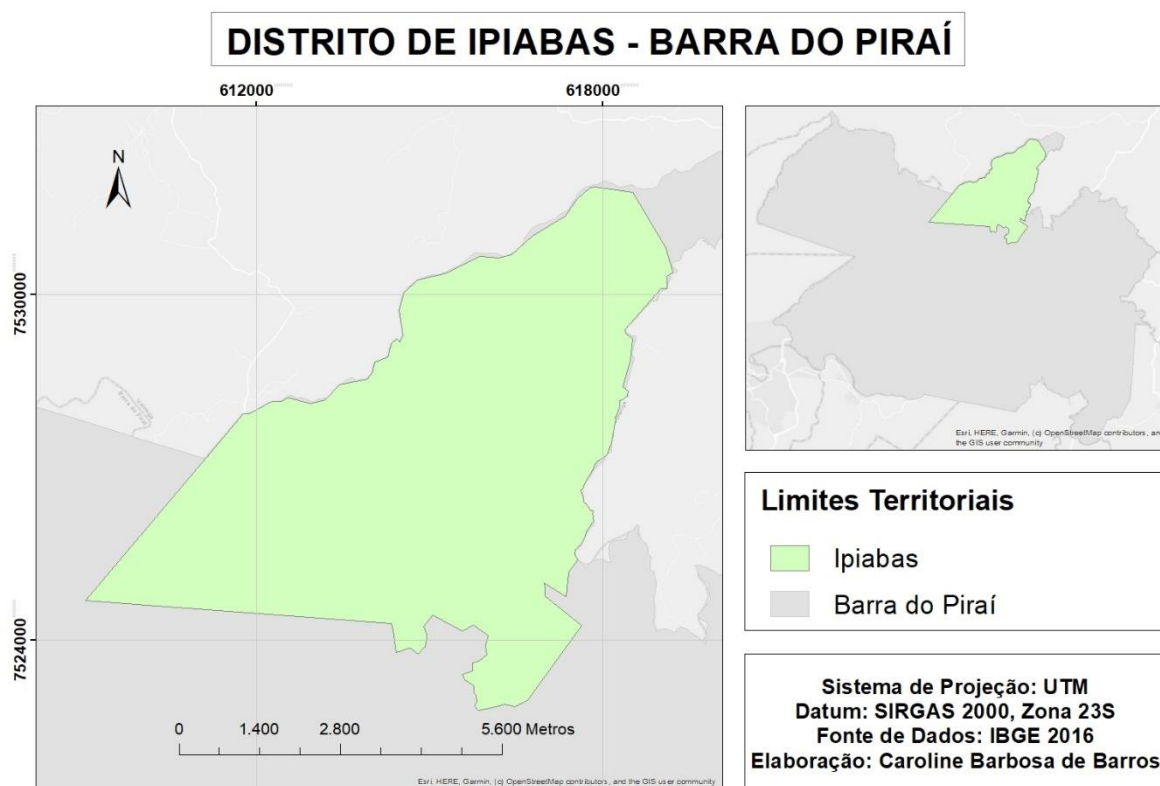


Figura 25. Distrito de Ipiabas.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

Outro motivo do crescimento urbano em Ipiabas, e neste caso crescimento vertical (aumento do número de pavimentações), se dá por conta da longa faixa de ocupação irregular bem na área central do distrito. As áreas conhecidas popularmente como de posse, que derivaram do desmembramento de áreas antigamente pertencentes à Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e que se tornaram uma espécie de centro comercial, acabaram por ter um valor financeiro inferior se comparado aos patrimônios registrados nas instituições da prefeitura. Deste modo, o perfil do comprador/morador é de menor poder aquisitivo, construindo, reformando e ampliando sem respaldo técnico, desrespeitando o recuo mínimo da rodovia, aumentando as áreas de calçada e estacionamentos e construindo prédios com patamares superiores a serviço de moradia. Na Figura 26 abaixo, observam-se construções sem alinhamento ao longo da rodovia.



Figura 26. Centro comercial de Ipiabas.

Fonte: Google Earth (2021).

Como o distrito cresceu, o comércio, mesmo que simples, atende certa parte da população, promovendo um pequeno nicho econômico sustentável e uma menor dependência do centro do município. Ressalta a inexistência de caixas eletrônicos e de agências bancárias, serviço que obriga o trânsito para o distrito sede.

O serviço de tratamento de esgoto é inexistente. Em algumas ruas, sequer o recolhimento deste esgoto é feito, por falta de manilhas. A pavimentação existe apenas em duas ruas centrais. E a rota do ônibus, que tem horários reduzidos, anda com número superior ao permitido em muitas ocasiões, principalmente nos horários de pico e constantemente atrasado. Sua logística de horário não atende à população, visto que passa com intervalo de dez minutos com a outra linha (a Conservatória X Barra do Pirai) e somente depois de outros cinquenta minutos virá o próximo. A concessão sempre foi da Viação Barra do Pirai e é alvo de muitas críticas sobre o seu monopólio e serviços precários. O impasse dos administradores públicos é o quanto este crescimento espontâneo e acelerado pode comprometer o potencial turístico do distrito. E em outra escala, como podem comprometer a qualidade de vida de seus moradores.

Califórnia da Barra se aproveita, assim como Dorândia e Vargem Alegre, da sua proximidade estratégica da Rodovia Lúcio Meira para atrair indústrias. Seu crescimento

também está relacionado à proximidade com o município de Volta Redonda, o mais desenvolvido e capitalizado da região. Os dois municípios, inclusive, competem pela posse do distrito. A população local, em sua maioria, prefere estar vinculada à “Cidade do Aço”. O distrito cresce para o seu interior com expansão de áreas residenciais populares e margeia o Rio Paraíba do Sul ao lado esquerdo dele, conforme pode ser verificado nas Figuras 27 e 28.

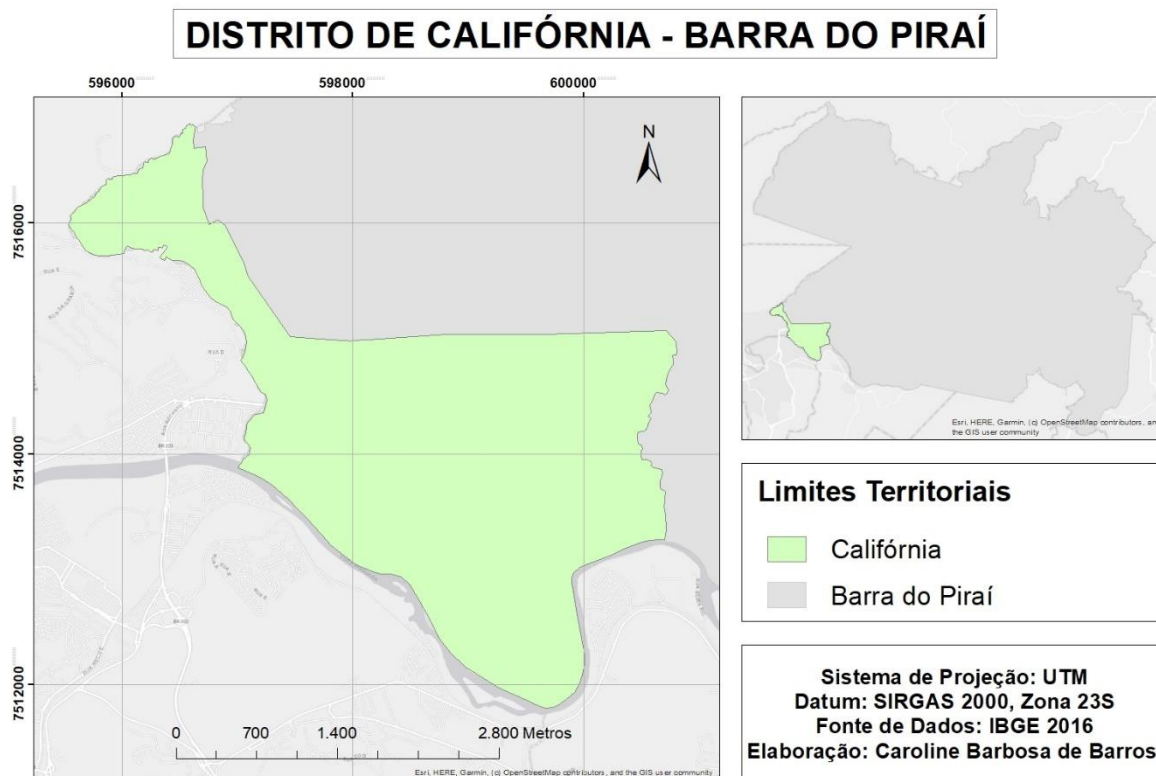


Figura 27. Distrito de Califórnia da Barra.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).



Figura 28. Distrito de Califórnia da Barra, cortado pela BR-393.

Fonte: Google Earth (2021).

Nota-se a construção histórica do espaço de Barra do Pirai como algo constante e que ultrapassou os séculos XVIII, XIX e XX, chegando ao século XXI com uma intensidade muito maior, movida pelo crescimento exponencial da população, diversidade de atividades econômicas e pelo desenvolvimento tecnológico global, e, por fim, pela capitalização de todo o espaço global.

A globalização, então, se aproveita da pouca necessidade de mão de obra pouco qualificada, gerando assim poucos postos de trabalho à população local destas cidades de pequeno porte que acolhem estes pátios industriais com sua logística de trabalho e lideranças pré-definidas, pouco necessitando da infraestrutura local e do potencial humano. Em muitos casos não há sequer uma compensação social ou ambiental.

Desta forma, junto à globalização, a terceira revolução industrial ou Revolução Técnico-Científica advém das transformações e técnicas inseridas na economia, tendo início ao final da década de 1970 e início de 1980. Como decorrência direta desse movimento percebeu-se a substituição de um grande número dos trabalhadores com pouca qualificação para a inserção de equipamentos robóticos capazes de desempenhar as mesmas funções, proporcionando mais economia ao setor fabril. A partir desses avanços tecnológicos depois da introdução da automação flexível há a geração de problemas sociais, pois a compensação da substituição do trabalho nessas novas plantas produtivas não é totalmente absorvedora da mão de obra existente nos setores fabris do antigo sistema, sendo uma fonte geradora de desemprego para os menos especializados, que nem sempre possuem tempo e recurso para investirem em aprendizados lógicos e matemáticos para que possam ocupar as funções dessa nova indústria (PAULO, 2019).

Com a obrigatoriedade de construção dos Planos Diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes, o município barrense deu início à confecção dos seus e começa a legitimar o território mediante a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Utiliza de corpo técnico, ações políticas e reuniões populares para registrar os anseios, perspectivas e formas de como cumprir as normas. Barra do Pirai se adequa ao modelo vigente. E o que vale agora é entender como o processo ocorreu.

2.7 A Visão Empreendedora de Cidade e a Adesão Dessas Ideias aos Planos Diretores

As relações sociais que se sucedem na cidade são resultadas de uma imbricada relação de direitos e deveres. Assim posto, as ações políticas mediam personagens, mas também criam as suas marcas que historicamente se solidificam. A visão tecnocrática centralizadora de administração pública do século XX deu lugar à visão “empreendedora” do espaço urbano no século XXI. O discurso das soluções dos problemas econômicos, e consequentemente sociais, passa pelos termos produtividade e competitividade, alterando somente as escalas e os personagens/instituições. E dentro da visão estatal o que se pensa é em um Estado provedor de recursos capazes de tornarem a economia fluida e eficiente. A questão talvez seja: para quem?

O planejamento urbano é, portanto, uma visão burocrática de um modelo inovador empreendedor, porém pautado no tecnicismo em que a economia geradora de capital é capaz de resolver os dilemas do lugar. Essa ideia de produtividade é fruto da maturação da ideia capitalista ao longo dos três últimos séculos, impulsionada pela Revolução Industrial, mas também é incentivada por agência multilaterais, como o Bird¹⁴, e consultores internacionais. O Bird tinha como função a operação urbana multisetorial no Brasil. Isso ocorreu no momento em que o Brasil estava implantando uma política cuja estratégia privilegiava as regiões metropolitanas de segunda ordem e as cidades de porte médio, coincidindo com a orientação do Bird de dirigir suas ações para a redução da pobreza (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

O planejamento estratégico urbano é para Vainer (1999) uma imposição do ambiente de concorrência, inclusive interurbana, incerta e instável e advém da metodologia empresarial.

Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard *Business School*, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (VAINER, 1999).

A conscientização da mundialização da economia e da comunicação, que Bouinot e Bermils (1995) afirmam acontecer, leva à uma “crescente competição entre territórios e especialmente seus pontos entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades” (BORJA, 1995, p. 276). Desta forma há a sensação de ter uma estratégia ideológica e, consequentemente, metodológica de preparação do espaço para uma nova economia que seja mais dinâmica, diversa e intensa, baseada na competitividade do espaço mediante à atração do capital. Concomitantemente à esta estratégia e de maneira complementar o discurso do Plano Diretor Participativo cria o imaginário de uma apropriação do espaço urbano por seus cidadãos. Todavia, esses parâmetros são limitados e limitantes, uma vez que o que os antecede os desenhos institucionais e os gestores previamente constituídos.

Percebe-se que neste debate o que se propõe é, praticamente, uma ruptura ao modelo anterior, pois a cidade não apenas cresceu de tamanho, ela passa a ser um espaço de atividades diversas e conectadas a outros em escala global, alterando sua representatividade. Entretanto, a visão econômica contemporânea não anula a construção histórica e social do povo ali instalado de uma hora para outra. O que se vê é o antagonismo entre os valores socialmente construídos e o pensamento inovador da competitividade empresarial aplicado à administração pública do espaço urbano.

¹⁴ O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) é uma organização do Grupo Banco Mundial, uma Organização Internacional financiadora do desenvolvimento das nações com uma extrema preocupação com a redução da pobreza, avanço e cobertura a todos os níveis educacionais, crescimento econômico e desenvolvimento em todos os setores da sociedade como um todo (OLIVEIRA, 2012).

Esta visão competitiva, inclusive, suprime pautas tradicionais sobre o (re)modelamento urbano, tais como: reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos e racionalização do uso do solo. E a busca passa a ser por investimento de capital, tecnologia e competência gerencial, atração de novas indústrias e negócios, preços atraentes, qualidade de serviço e força de trabalho adequadamente qualificada.

Nesse cenário de mercado, a cidade passa a ser também uma mercadoria e o produto cidade deve ser atraente o bastante para captar empresas. Nesta visão neoliberal o capital gerado por estas instituições particulares levantará a economia e conseqüentemente, ofertará recursos para uma maior qualidade de vida de seus cidadãos. Neste contexto, o que se propõe são medidas de propaganda comercial da cidade para o mercado de fora da própria cidade. O que passa a existir é uma maratona para se chegar a um lugar comum, ou seja, o caminho percorrido é se tornar mais atraente que outro município e o fim é a captação dessas instituições particulares.

Nesta cidade-mercadoria o que se vende não é a peculiaridade de seu espaço, mas é justamente a prova de que a cidade se adequou ao modelo transnacional e globalizado do capital. O que se oferta são as adaptações para o dinamismo econômico internacional. Nesse momento a infraestrutura passa a ser tópico de extrema relevância, ou seja, o urbanismo continua atrelado aos conceitos modernistas, por mais que ganhe uma versão contemporânea.

Além disso, a uniformidade das cidades em dias atuais se deve à vitrine nas quais elas querem estar e se mostrarem mais eficientes perante os mesmos consumidores/compradores delas, que invariavelmente têm sempre as mesmas necessidades. Nesse momento analítico é importante diagnosticar que a segregação espacial se torna mais intensa, pois a cidade passa a ser para os atraentes investidores externos (de preferência internacionais). Não há a intenção de se fazer uma cidade inclusiva aberta a todos, nem mesmo uma cidade que resolva seus problemas sociais internos pelos órgãos públicos municipais. Se estes problemas internos resolvidos implicarem em uma imagem mais positiva para o mercado, haverá força econômica para que tais questões sejam resolvidas. Mas se a pobreza for periférica em todos os sentidos (geográfica, econômica e social), não haverá ação capaz de humanizar os cidadãos neste cenário de vulnerabilidade apresentados. A pobreza explicitada na forma de moradores em situação de rua passa a ser encarada como naturalizada ou, até mesmo, “ambientalizada”. Como citado por Vainer (1999), “a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado”.

Mas ofertar os recursos e infraestrutura necessários à ocupação do capital internacional não é o bastante. A cidade deve também promover o marketing que a coloque no status de cidade de qualidade de vida, com vida cultural efervescente e, principalmente uma cidade sem violência. “A venda da imagem de cidade segura muitas vezes vai junto com a venda da cidade justa e democrática” (VAINER, 1999). Ela tem que ter, por conseguinte: rodovias, ferrovias (aeroporto, se possível), serviços de telecomunicações, energia, espaço para prédios e automóveis, transporte coletivo, diferenciação de bairros residenciais, bairros industriais e bairros comerciais, equipamentos culturais e esportivos, apoio financeiro, avais bancários, legislação financeira e fiscal, custo de vida adequado e espaços luxuosos para as camadas mais ricas recém chegadas. A cidade não só se torna mercadoria, mas mercadoria de luxo.

Os conceitos de Vainer (1999) vão além, pois consideram a cidade também como um modelo empresarial a serviço da economia global. A “cidade-empresa”, termo utilizado pelo autor é uma forma de gestão marcada pelos donos dos meios de produção, que acaba por concretizar uma ditadura gerencial.

Neste conceito, a cidade deixa de ser objeto e passa a ser sujeito. Competitiva, a cidade tem que atuar para ofertar as melhores condições para a atração de investidores. A grande questão neste momento da reflexão é que o que há de novidade não é a adoção de

técnicas empresariais no modelo urbanístico. Isto já acontece com a noção de ordem e progresso, decorrente do positivismo supramencionado anteriormente. O que se vislumbra a partir de então é aplicação como regra as noções de gestão de negócios na forma de planejamento e na execução de suas ações. O que se traduz, em outras palavras, é que os valores abstratos que poderiam se adaptar do modelo industrial para o urbanístico agora foram substituídos pela concretude das estratégias que miram absolutamente o mercado.

Utiliza-se do pragmatismo para justificar políticas capazes de resolver os problemas do atual cenário urbano, porém essas medidas contrariam a justificativa de um Estado mínimo, que usaria de menos dispositivos burocráticos na administração pública, o que confirma a teoria de que esse Estado mínimo não é menos atuante, mas sim, um Estado a serviço deste modelo empresarial. Ascher (1994) faz uma importante citação para contextualizar este cenário:

Na verdade, não se tratava de abandonar toda intervenção pública e sim de fazer com que ela dependesse das exigências dos atores privados. O governo britânico promoveu, então, uma orientação do planejamento urbano como meio de acompanhamento do desenvolvimento urbano 'espontâneo', encarregada de criar condições que permitissem a intervenção dos atores privados onde eles ainda o desejassem e de atuar onde a lógica privada não pudesse resolver sozinha um problema de organização de infraestrutura (ASHER, 1994).

O novo cenário produz uma lógica tão intensa quanto confirmada: a “parceria público-privada” garantirá que os interesses do mercado estarão em conformidade e presentes no processo de planejamento e de decisão. Este novo cenário impõe novos atores. E esta imposição suscita até uma discussão de que até que ponto dever-se-ia chamar de ação do Estado aquilo que ele faz, se o que é está intimamente ligado ao direito privado (dos capitalistas). E mais intenso do que isso é a seletividade dos assuntos e dos grupos privilegiados das políticas públicas.

A introdução de uma clara qualificação de quais grupos e interesses privados estão sendo contemplados, para além de elucidar a natureza das parcerias propostas, remete à institucionalização de diferentes tipos de cidadãos e diferentes tipos de intervenção no processo de elaboração e execução das estratégias. A analogia cidade-empresa desliza, suave e sutilmente, para uma analogia cidade-empresários (VAINER, 1999, p.89).

A utopia de um espaço urbano que se normatiza de acordo com suas necessidades e se modela de acordo com o cotidiano não se aplica mais ao conceito de planejamento urbano da cidade como empresa. Os resultados objetivos corroboram a adoção de políticas mais incisivas, mas que, por necessidade do próprio capital, acabam por ser excludentes. A cidade não fica na memória dos cidadãos. A cidade passa a ser a extensão de um pátio do setor produtivo.

A terceira maneira de interpretar este novo espaço urbano é a cidade como pátria. A partir de uma constatação de uma crise estrutural urbana, ou até mesmo, a sensação de uma crise estrutural urbana, surge o discurso político de a sociedade abraçar uma causa. E esta causa seria (ou é) uma diminuição do protagonismo público e os interesses sociais para a emergência de uma política de cunho mais privado para salvar este espaço da crise. O patriotismo na cidade surge exatamente daí: da ideia de que a cidade precisa ser salva para manter os valores e a identidade dela. Para tal, se aceita a supressão dos direitos civis e a imposição dos valores mercantis. Seria um remédio amargo para um bem maior. Entretanto, o que acontece de forma implícita é a desintegração da própria identidade cultural local na medida em que tais procedimentos são aceitos e colocados em prática. O que se vê é exatamente a intensificação do processo da perda da cultura local e uma massificação cultural

mediada pelo capital. E o mais curioso deste processo é que se utiliza de um patriotismo para “despatriotizar” o espaço.

Uma última análise deste tópico merece ser feita. O que se tem juntamente com o sentimento de crise é a ideia da sociedade como uma unidade. Como se os interesses de toda a população de um município fossem uma coisa só e como se um grupo político fosse capaz de ser apolítico para, de forma isenta, zelar pelo bem comum e interesse coletivo unitário. Envolvidos por esse lema, os cidadãos assimilam a ideia de participação popular para estes fins. Corroborados pela classe popular e legitimados pelas instituições públicas e seus líderes políticos, a cidade mercadoria-empresa-pátria se permite expandir para além dos horizontes geográficos, pautados nos valores globalizantes do setor produtivo e ideologicamente respaldados para as ações cada vez mais diminutas no âmbito social.

Depois desta longa explanação conceitual, pode-se perceber que, assim como todo modelo de planejamento urbano do final do século XX e início do século XXI no Brasil, Barra do Piraí está voltada para a construção de um ideal urbano voltado para o empreendedorismo e dinamismo econômico.

As estruturas políticas voltadas para o cenário econômico correspondem a maior parte do planejamento urbano. Esta é a parte explícita do processo. Como exemplo, pode-se citar o interesse da melhoria da infraestrutura dos distritos de Dorândia e Vargem Alegre para a atração de indústrias que queiram lá se instalar, visto que o distrito central do município é limitado e já saturado. Na Figura 29 pode-se observar a divisão territorial dos distritos de Dorândia, Vargem Alegre e Centro.

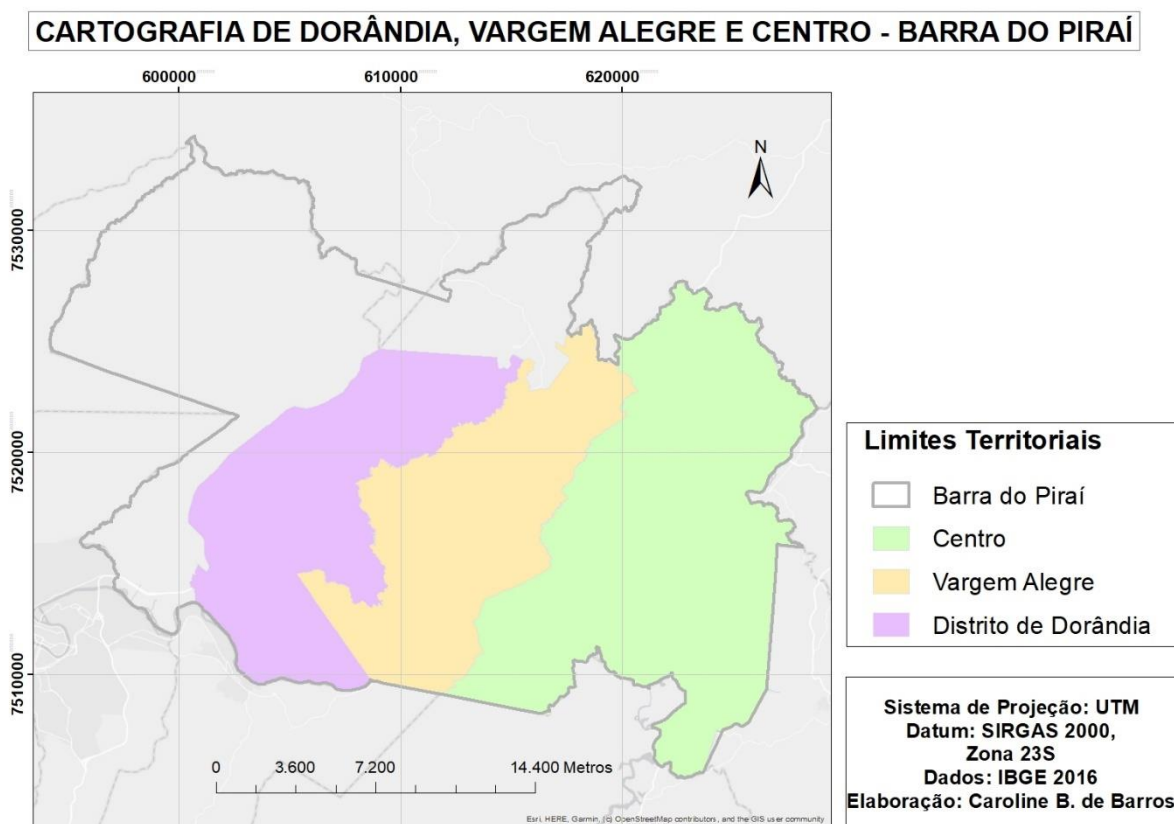


Figura 29. Cartografia dos distritos de Dorândia, Vargem Alegre e Centro.

Fonte: elaborado por Caroline Barbosa de Barros (2021).

A parte implícita deste pensamento é que se deve sim priorizar a atração de capital externo, pois a geração de emprego e renda acaba por conferir a estas instituições o poder de ascensão política e econômica da cidade e de ascensão econômica e social dos trabalhadores/cidadãos. A ideia de instituições públicas frágeis é interessante às próprias instituições públicas (voltadas para a ideia neoliberal), pois elas não diminuirão de tamanho ou de função. Mas estarão respaldadas pelo imaginário coletivo para atuarem de forma mediada pelo capital.

Outro exemplo é a ideia de implantação/construção/instalação de um mercado municipal, um prédio revitalizado pela prefeitura para centralizar o comércio, mais atraente com salas de cinema no último andar, que dá a demonstração evidente da cidade como mercadoria, pois, embora público, o terceiro andar do prédio só cabe àqueles que têm dinheiro para comprar o ingresso, representando o topo da pirâmide social. E esta estrutura vertical do mercado municipal dá a legitimação da segregação social, em que os “stands” com produtos mais baratos e os corredores com acessos gratuitos no primeiro andar são dedicados a todos, inclusive aos pouco favorecidos financeiramente. A cidade-mercadoria está simbolicamente e fisicamente construída na forma deste espaço público, espaço este que gerou grande orgulho à cidade quando reformado. O sentimento de identidade local e social veio à tona. Não há o que se criticar nisso. Mas, estas medidas de “revitalização” motivam um ufanismo e a ideia de pertencimento a um lugar. Todavia, acabam também por legitimar os grupos tradicionais da cidade como os idealizadores da própria cidade, conferindo-os um ideal de mais direitos que outrem. É o perigo da própria construção do imaginário nacionalista, da ideia de cidade-pátria. Esta frágil linha entre nacionalismo e identidade cultural faz com que a cidade se prenda ao tradicionalismo segregacionista do passado e, ao mesmo tempo, se submeta ao neoliberalismo e diminuições dos direitos civis e trabalhistas do futuro. E neste hiato criado, que é o presente, procuram-se muito mais instrumentos que corroborem tais visões e práticas do que propriamente ações que redefinam o espaço.

Talvez seja hora de (re)pensar a cidade. Se as teorias servem para confirmar as ações modernistas no espaço, outras teorias podem ser capazes de criar uma ótica alternativa para viver este espaço. Desconsiderar os instrumentos legais para fazer isso não parece ser o mais prudente. Mas é preciso ter em mente que as instituições e os instrumentos fazem parte de um processo muito maior e mais espontâneo, que é o cotidiano, que pode dialogar com a crítica ao planejamento (este planejamento vigente ou o seu ideal). Diagnosticar o papel limitado de um Plano Diretor, por exemplo, pode ser a medida de dar valor a ele mesmo, pois, assim, saber-se-á o que ele é capaz de oferecer e não competir algo que não seja capaz de realizar e sucumbir a ele críticas e frustrações.

3 CAPÍTULO III

PLANOS DIRETORES DE BARRA DO PIRAÍ: CAMINHOS E DESCAMINHOS DO PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO

3.1 O Primeiro Plano do Município, a Constatação do “Crescimento Desordenado” e a Construção de Valores Institucionais

A partir das pesquisas realizadas com base no Plano Diretor de Barra do Piraí, do ano de 1996, notou-se que um estudo preliminar em 1979 foi concebido a partir de um projeto estadual do Rio de Janeiro para o desenvolvimento regional, trabalho este desenvolvido com verbas federais da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU). Como não fora encaminhado à Câmara de Vereadores do município de Barra do Piraí, não foi posto em prática, mas seus estudos foram importantes para diagnosticar problemas urbanos, ainda que até hoje não tenham sido solucionados. O Plano de Barra do Piraí de 1979 foi um material produzido pelo estado do Rio de Janeiro. Era de responsabilidade do governo do estado a produção deste material. Ele nunca foi implementado. Logo, para efeito prático, o primeiro plano foi o de 1991-1996.

Tanto que foi somente em 1991 que instituiu-se nova análise, atendendo às exigências da Constituição Federal de 1988, para que municípios com mais de vinte mil habitantes tivessem a obrigatoriedade de desenvolver tal medida política estratégica. Este material produzido levou ao Plano Diretor de 1996, o primeiro oficialmente registrado e que é, até hoje, a base instrumental para os subsequentes, de 2006 e 2016.

Seus estudos foram efetivos ao longo de 1991 e concluídos em 1992, ano de transição política marcado pelo fim dos mandatos do Poder Judiciário, representado pelo prefeito e Poder Legislativo, representado pelos vereadores. A burocracia fez com que ficasse engavetado até o ano de 1995, quando, sem nenhuma revisão, foi enviado e aprovado pela câmara de vereadores e entrou em vigor apenas em 01 de março de 1996.

Nota-se no Plano Diretor de Barra do Piraí de 1996, dentro do tópico 3, “Modelo de crescimento atual - Síntese dos problemas identificados”, o conhecimento do crescimento espontâneo do município, seja no centro da cidade, seja nos seus distritos. Os motivos são variados: o centro assume um protagonismo comercial e a aglomeração se dá pela busca de emprego e também pela perspectiva de ser incluído no mercado de trabalho. No centro, porém, o quadro natural é um fator limitante. Como já fora dito anteriormente, as áreas acidentadas formam morros que são ocupados de forma irregular, a partir de posse e pouca fiscalização. Na mesma página do documento oficial, há o reconhecimento de uma ineficácia da fiscalização plena de todo o sítio urbano de Barra do Piraí. O que poderia ser um dispositivo de correção em ações futuras, mas que não é aplicável, pura e simplesmente, já que a análise destes problemas passa pela vida cotidiana e sua complexidade. Logo, esta constatação de ineficiência da fiscalização plena é mais um ponto de análise conceitual e que se distancia da proposta desta dissertação, que é a de crítica ao planejamento¹⁵.

No caso dos distritos, há motivos diferentes, como por exemplo, o Califórnia da Barra, que cresce na medida em que o município vizinho de Volta Redonda apresenta-se cada vez maior e protagonista regional. O município, a princípio conhecido como Cidade do Aço, por ter sua origem vinculada à instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), se diversifica e absorve mão de obra dos mais diferentes segmentos do trabalho. Na busca por estas vagas, muitos cidadãos de outras localidades de Barra do Piraí se mudam para o distrito de Califórnia da Barra, que fica mais próximo da fronteira entre os municípios de Barra do Piraí e Volta Redonda. Tal procura se justifica pois os cidadãos consideram ser um lugar financeiramente acessível e mais barato que os bairros volta-redondenses. Por questões tributárias, atualmente as prefeituras de Barra do Piraí e Volta Redonda se desentendem por conta do distrito de Califórnia da Barra, que tem no comércio sua principal atividade

¹⁵ Apresento um recorte sobre a crítica ao planejamento a partir dos autores supracitados nesta obra, compreendendo que o debate é mais amplo do que este material e sua bibliografia consultada.

econômica. Barra do Piraí não quer perder grande fonte de receita tributária e Volta Redonda quer ter de volta um pouco da renda que gerou empregando os moradores deste distrito. Estes reivindicam sua vinculação à Volta Redonda, em processo de separação do restante de Barra do Piraí.

A movimentação da população local durante o processo de anexação do Distrito Califórnia em Barra do Piraí a Volta Redonda resultou no Projeto de Lei n.º 733/201, o qual se manteve em destaque nas agendas dos municípios supracitados, e também do estado durante os anos de 2011 a 2016, período que foi marcado pela participação expressiva da população local no desejo comum pelo desmembramento municipal. Os serviços públicos, bem como o comércio e mercado de trabalho ofertados por Volta Redonda deram a ela essa notoriedade, em detrimento dos municípios vizinhos, que não tiveram nos últimos anos o mesmo destaque econômico e social (SOUSA; KRONEMBERGER; OLIVEIRA, 2019).

O custo da locomoção é impactado pela distância entre ambos os centros, embora para se chegar ao centro de Volta Redonda seja mais acessível economicamente, tanto pela presença do transporte público, quanto pelo tempo reduzido de chegada até lá. Além da proximidade geográfica, boa parte dos moradores do Distrito de Califórnia da Barra fazem uso dos serviços públicos da cidade vizinha, tais como saúde, educação e assistência social. Além destes, os cidadãos também trabalham e recorrem ao comércio de Volta Redonda. Há notícias veiculadas na mídia local que destacam que os serviços de eletricidade, telefonia, água e esgotos deste distrito são fornecidos por Volta Redonda. As queixas da insuficiência de oferta de serviços públicos no Distrito, principalmente no que tange à saúde pública, são recorrentes, já que trata-se de uma localidade com mais de 20 mil habitantes (SOUSA; KRONEMBERGER; OLIVEIRA, 2019).

Voltando à escala municipal de Barra do Piraí, outros problemas diagnosticados foram a baixa qualidade dos recursos hídricos e a pouca mobilidade, relacionada à malha viária restrita, estreita e com o fluxo de automóveis particulares cada vez mais numeroso. A concentração de instituições e serviços no centro da cidade complicou a circulação de pessoas em uma área que topograficamente já é de difícil trânsito e ocupação. O comportamento de crescimento espontâneo do município de Barra do Piraí não diferiu do padrão dos demais municípios do Brasil.

O conjunto da legislação do Plano Diretor de Barra do Piraí presume o respeito ao meio ambiente e a justiça social. Estes termos são muito importantes porque, geralmente em discursos políticos públicos, há uma tentativa de colocá-los em oposição ao desenvolvimento econômico. Nos modelos econômicos adotados ao longo do século XX, a natureza era vista como um obstáculo natural para chegar ao desenvolvimento econômico, representado pelas indústrias. O papel da natureza era o de oferecer insumos. Entretanto, os recursos naturais preservados foram, aos poucos, incorporados à ideia de potencial econômico. O turismo criou assim o nicho do “ecoturismo”, ramo da economia muito valorizado nos planos de Barra do Piraí.

Diante deste cenário, outro nicho a ser explorado seria o turismo rural, o qual deve estar associado aos aspectos sociais e ambientais de cada localidade para que assim seja considerado um vetor do desenvolvimento local. Logo, o turismo pode contribuir para a valorização do município no momento em que auxilia na proteção do meio ambiente e do patrimônio natural, cultural e histórico no meio rural. Entretanto, se não existirem regulações e mecanismos ajustados à gestão deste espaço, a atividade humana impactará negativamente nos ambientes naturais, na economia e nas comunidades locais (CAMPANHOLA; SILVA, 2000).

O terceiro parágrafo de “O conjunto de legislação” ressalta dois aspectos: a declaração de seus aspectos limitantes e a não pretensão de resolver todos os problemas; e o reconhecimento da natureza técnica, administrativa, estratégica e política. Há quem interprete

os valores sociais implícitos nos aspectos políticos. Há quem o coloque separadamente dando visibilidade e proporcionalidade aos demais segmentos. Talvez tivesse sido importante separar os dois tópicos, para não haver dúvidas na perspectiva do documento e no momento da execução do plano.

O Plano Diretor de 1996 e os que sucedem estão amparados pelo seguinte conjunto de leis: Lei de Desenvolvimento Urbano; Lei de Zoneamento; Lei de Parcelamento do Solo; Lei de criação da SEDUMA (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente), Código de Obras, Código Administrativo.

A Lei de Desenvolvimento Urbano é a lei que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Barra do Piraí e dá as diretrizes básicas das atuações do poder público, das responsabilidades e direitos do poder privado. É baseado no direito à propriedade privada, desde que atenda a função social. Mas é inclinado às questões de zoneamento, uso do solo, código de obras e mobilidade. É a lei que ratifica o Plano Diretor, que pressupõe participação popular na sua confecção e o faz, mas norteado por diretrizes já pré-estabelecidas e de cunho organizacional.

A conclusão sobre o Plano Diretor de Barra do Piraí feita pelos próprios elaboradores ressalta a defasagem do produto mais antigo, o de 1979, e a oportunidade de inová-lo mediante a liberdade dada ao município a partir da Constituição Federal de 1988. O pensamento era de que a tecnologia limitada e a pouca aquisição de dados eram os fatores que limitavam a elaboração do Plano e o deixavam descolado da realidade. Outra questão era que as normas não mais serviam para resolver os problemas urbanos que se intensificavam mediante a aglomeração humana e as crises econômicas nacionais. Essas novas perspectivas de ferramentas para resolver os novos problemas urbanos pareciam naquele momento ser a solução dos contrastes estabelecidos no espaço urbano. Havia também uma mistura de poder fiscalizador, que recebera a terminologia de “exercício de poder de polícia no controle urbanístico” com poder educativo, expresso pela oração “de forma a garantir sua dinâmica e seu caráter permanente”. Os conceitos técnicos estavam presentes e atuavam de forma efetiva ao que se programava. Mas o que não se conquistou, e era meta neste Plano Diretor de 1996 (com estudos a partir de 1991), era de dar uma visão mais inovadora do espaço urbano. O que aconteceu foi a mesma visão progressista definida desde os anos de 1930 no Brasil, numa imitação dos modelos europeus, com destaque para o francês, que inspirou, dentre outros, o Plano Agache no Rio de Janeiro, como vimos no Capítulo 1 deste trabalho. O que se discute aqui são as adaptações ao clima e diminuições na escala e proporcionalidade são dispositivos e táticas que não resolvem a dinâmica espacial e cotidiana de qualquer lugar, no caso em questão, do município de Barra do Piraí. As conclusões foram bem assertivas quanto às prioridades. Havia em 1991 uma defasagem muito grande entre o serviço de saneamento básico e a população contemplada, grande carência de transporte coletivo, necessidade de preservação das margens dos Rios Paraíba do Sul e Piraí e a urgência da solução do tráfego. Como sugestão de diminuição do fluxo do centro, ocorreria a relocação da Rodoviária e da Prefeitura.

Havia, em 1991, o desejo de se fazer um inovador conjunto de leis, que antedesse aos anseios de sua época e que salvaguardasse a cultura e a história do município concomitantemente ao desenvolvimento econômico. O processo de redemocratização e a autonomia conferida aos municípios na configuração do seu espaço urbano deram uma sensação de liberdade e capacidade de resolver problemas que anteriormente eram barrados pela burocracia de um Plano Diretor que tinha a intenção de resolver inúmeros problemas, no entanto, se tornava inviável pelo fato dos entraves jurídicos. A linguagem era clara e objetiva, mas entendendo também que os problemas desta época nunca tinham sido vivenciados anteriormente dentro deste espaço urbano. Como foi expresso anteriormente, os problemas continuaram e a incapacidade do Plano Diretor tornou-se evidente, mas a sua incapacidade de

resolver os problemas devia-se menos aos possíveis agentes transformadores e mais ao modelo tradicionalista que fora empregado.

3.2 Desenvolvimento de Metodologias e a Confeccção do Plano de 2006 - Núcleo Gestor e Participação Popular Consultiva

O plano seguinte, de 2006, além de obedecer a Constituição Federal, obedeceu também ao Estatuto da Cidade de 2001. A elaboração de estudos dos assuntos pertinentes ao Plano Diretor tende a ser segmentados por áreas de atuação. É uma prática habitual dentro deste trabalho técnico. Há também certa padronização dos modelos adotados, não diferindo muito a estrutura para atender as peculiaridades de determinado município. Essas peculiaridades acabam sendo diagnosticadas em reuniões ou assembleias, mas dentro da formatação previamente definida. É como se o debate se estruturasse na forma pré-estabelecida, e não na configuração do projeto sendo confeccionada durante a partir dos debates.

Algo importante a ser notado é que o núcleo gestor, entendido como uma célula que aproxima o Poder Público à população, é bem diversificado e com assuntos pertinentes a serem tratados. Entretanto, a interface com a equipe da Prefeitura e com uma empresa de consultoria pode representar uma limitação do debate. Mas há de pontuar também que a ligação com esta célula pode eliminar equívocos ou ações legalmente impossíveis de serem executadas logo na origem da proposta e não se arrastar durante todo o processo de discussão. Essa presença tem sua importância, mas é uma linha tênue entre funcionalidade e perda de liberdade.

O roteiro do caderno de estudo básico de formulação do Plano Diretor de 2006 promoveu a participação popular no contexto geral do plano. Dentro do tópico 4, “Texto prospectivo”, a participação popular foi prevista em dois momentos: das reuniões com o núcleo gestor e dos fóruns comunitários. A questão é que estas participações foram de caráter consultivo e não de produção conjunta. Além disso, em reuniões como essa pode ser comum haver certo constrangimento dos populares em se expressarem, visto que estas reuniões geralmente ocorrem ministradas por oradores que usam a linguagem técnica, distanciando-se do ouvinte e dos problemas concretos. A população pode não se sentir sensibilizada e entender que estas reuniões não mudarão seu cotidiano, ou podem se sentir intimidadas e incapazes de promover um debate. Embora a participação popular esteja presente na agenda de programas e também seja obrigatória a partir da Constituição Federal, ela ainda é muito suprimida pelo modelo hierarquizado de responsabilidades e ações.

O núcleo gestor, segundo o organograma, é incumbido de abordar os temas a seguir: trânsito, transporte e mobilidade; desenvolvimento econômico; habitação, direito à cidade; turismo, cultura e patrimônio. E o outro aspecto é a composição do Conselho Gestor. Ele capta as informações do núcleo gestor que está diretamente vinculado à participação popular. A interpretação das informações coletadas nas reuniões, dos questionários e a confeccção das atas é preponderante para a transposição das informações empíricas na formação de uma produção científica de fato relevante.

Na apresentação da elaboração do Plano Diretor de 2006, o texto, embora formal, é de fácil entendimento e deixa evidente o cumprimento das obrigações constitucionais, como a participação popular. Outra justificativa dada na carta de apresentação é a escolha do Centro Universitário Geraldo di Biase (UGB) como parceiro privado no desenvolvimento do projeto. Conceder a eles o direito de trabalhar conjuntamente ao poder público neste projeto tem dois aspectos: o primeiro é que se trata de uma instituição da região de Barra do Piraí e formada, majoritariamente, por profissionais residentes neste município ou em municípios vizinhos, que têm o conhecimento da importância do município na esfera regional; o segundo

aspecto, que, a princípio pode soar como uma virtude, é talvez o que dê o caráter de pouca transformação no conteúdo e na forma do debate. A escolha do Núcleo Integrado de Pesquisa Aplicada em Tecnologia de Arquitetura e Urbanismo (NITAU) do UGB tinha como justificativa, segundo o Plano Diretor de 2006, de que “a revisão será feita com a assessoria daqueles que participaram e coordenaram a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Barra do Piraí”. Assim posto, a configuração do Plano Diretor de 2006 ficou muito semelhante ao seu antecessor.

A Coordenação do Comitê Executivo da Secretaria Municipal de Obras dividida em núcleos de atuação evidenciou os focos de atuação: núcleo de comunicação, mobilização e capacitação; núcleo de integração e administração; núcleo técnico. As atribuições do primeiro núcleo foram muito pertinentes, pois não só demonstrou a preocupação em sensibilizar a população para participar, como propôs uma capacitação para que esta participação fosse de fato efetiva. Mas as promissoras ideias expressas neste tópico são contrárias à metodologia aplicada a partir de reuniões já pautadas e de questionários simplistas. A visão conceitual é oportuna, mas a prática é discrepante à visão conceitual. E mais, a visão conceitual é diferente do método que levou a esta prática, uma vez que os objetos teóricos não se conectam e o resultado do trabalho é diferente do que se esperava a partir da proposta de organização do comitê.

Quanto às designações de ações dos núcleos de integração e administração e técnico não há novidades. Suas competências são muito bem definidas e suas ações já estão culturalmente implantadas no consciente coletivo do espaço urbano e das ações políticas. Este é, inclusive, o ponto de supressão dos valores humanos. O protagonismo exercido pelos conceitos administrativos acaba por deixar como figurante a participação popular. Muito mais do que ferramentas, eles passam a ser sujeitos do processo.

Há de se ressaltar o pouco engajamento da população barrensense em relação às questões políticas, não diferente quanto à mobilização na participação da elaboração do Plano Diretor. Isso é, inclusive, ressaltado no texto sobre mobilização na elaboração do Plano Diretor de 2006.

Mesmo não sendo uma exclusividade de Barra do Piraí, a questão da falta de engajamento popular pode acontecer por vários motivos. Um deles é a pouca confiança nas ações políticas, em que muitas pessoas perderam a crença nas instituições públicas. Outro, é o hiato entre o que é discutido e a configuração espacial real, representando grande distância que desanima o cidadão de um ato político como esse. Mais um ponto a ser levantado é o constrangimento que as pessoas de pouca escolaridade têm em participar de encontros cujos termos expressos pelos palestrantes são técnicos e distanciam aqueles que têm muita sabedoria popular e muito tem a acrescentar, mas não se sentem à vontade de naquele momento.

No processo de mobilização há várias estratégias e ferramentas, mas pouco servem se a metodologia empregada for a mesma que em encontros passados. Além disso, fica evidente que a participação acaba por ser mais de caráter consultivo do que de fato participativo. Depois de adquiridos os dados oriundos da participação popular, a compilação dos mesmos e o desenvolvimento de ações e estratégias ficam aos responsáveis técnicos. Posteriormente, os representantes políticos sancionarão ou vetarão a proposta do novo Plano Diretor.

A audiência pública de lançamento da revisão do Plano Diretor evidenciou o caráter apenas consultivo da participação popular, já que a pauta era pré-estabelecida com os problemas pré-diagnosticados e as soluções pré-definidas. As demais etapas que se seguiram foram feitas de forma hierarquizada, com controle técnico e político das ações e metodologia pré-estabelecida. Presumo que a busca pelo engajamento popular nas etapas que lhe compete só ocorrerá quando o debate for horizontalizado e quando esta etapa realmente deixar de ser uma e passar a promover uma ação conjunta aos cidadãos, reunidos em organizações não

governamentais (ONGs) e sindicatos, ou que não façam parte de nenhuma instituição, mas que estejam dispostos ao diálogo, de forma a estarem comprometidos com o desenvolvimento do Plano Diretor, do início ao fim. A validação empírica do mesmo só ocorrerá quando uma lei se virar para o lugar em si, com toda a sua complexidade, espontaneidade, mas principalmente com o seu valor humano.

As propostas de audiências públicas foram respectivamente para: o lançamento do Plano Diretor; a apresentação da leitura da realidade municipal, definição dos eixos estratégicos e dos instrumentos e propostas preliminares; a apresentação a aprovação do anteprojeto de lei com as propostas pactuadas; e entrega solene do projeto de lei à Câmara municipal. Elas representam o início o fim de uma determinada atividade. O ato de construção fica contido nas oficinas, que não têm o mesmo poder legal e capacidade impactante no cenário político. As oficinas têm o seu papel fundamental na construção de um espaço imaginário ideal e no estabelecimento de estratégias que possibilitam chegar mais perto do pressuposto. Elas foram divididas nos seguintes seis temas: transporte e mobilidade urbana; desenvolvimento econômico; habitação e direito à cidade; turismo, cultura e patrimônio histórico; meio ambiente e saneamento ambiental; políticas sociais (saúde, educação, segurança, assistência social, esporte e lazer).

A leitura técnica teve três grandes pretensões: compilar dados e informações pertinentes; revelar desigualdades e análise de problemas e tendências de desenvolvimento local e regional; avaliar o Plano Diretor em vigor. Já a leitura comunitária tem grande importância para o funcionamento dos programas que se sucedem. É a partir dela que um perfil de cidade e cidadão podem ser definidos. É preciso entender que não é diminuir o grau de profundidade de um debate, nem apresentar de forma explicativa, significa estar aberto ao diálogo e falar com termos tangíveis e vivenciados por todos. O que é dispensável pode sair para dar destaque à vida e seu cotidiano. Ela deve ser um meio para se produzir algo, não uma finalidade explanatória. À leitura não deve ser entendida com a exposição da obra, mas sim ao entendimento do espaço geográfico e mediadas que levem à qualidade de vida dos cidadãos inseridos. A consequência deste momento, aí sim, é a produção de um laudo técnico, que não deixa de ser humanizado.

O resultado destes encontros é um produto de formulação de propostas e estratégias que devem atuar na mitigação dos problemas do município. Antes, contudo, estas propostas devem ser devolvidas à população, para conjuntamente, definir as prioridades e os cronogramas. Se efetuado com sucesso, um projeto de Plano Diretor tem um constante ir e vir, das instituições à população e desta de volta ao domínio público. Por isso, não se pode afirmar previamente que um processo como esse deve ter um número pré-estabelecido de audiências públicas. O número de audiências públicas deve ser de acordo com a necessidade dos debates e com a efervescência dos mesmos.

A partir de tudo que fora pesquisado e discutido anteriormente, penso que os personagens componentes do núcleo gestor têm que ser atuantes e representar de fato a ligação do meio técnico com as pessoas. O núcleo gestor não garante a eficiência de todo o processo, mas a ineficiência dele garante o fracasso de toda a caminhada. Este núcleo é um dos primeiros momentos da elaboração de um plano. Não se deve ser formado de forma imediatista, nem por pessoas de mesmo perfil socioeconômico. Tem de se buscar peculiaridades e diversidade. Os membros também devem ser bem distribuídos geograficamente. A distribuição dos membros entre centro e periferias transmitiria o papel de pluralidade ao município. Isso se torna mais evidente em um município com vários distritos, como é o caso de Barra do Piraí (Ipiabas, Dorândia, Vargem Alegre, São José do Turvo, Califórnia da Barra, além do centro da cidade, com seu bairro central e bairros periféricos). Ressalta-se a importância da formação de mapas temáticos, não para sistematizar o conteúdo,

mas para explicitar a partir de um modelo visual a distribuição espacial das necessidades e virtudes.

Em caráter adicional, é imprescindível levar em consideração os elementos geográficos presentes no espaço, ou melhor, é fundamental levar em consideração o espaço geográfico. Este pode ser o palco e, assim ser o meio de construções físicas que contemplem às necessidades sociais, mas também é o meio no qual se desenvolvem as relações. Este espaço, largamente trabalhado por Santos (1992) não é outra coisa que não a projeção dos valores morais e das necessidades físicas para a sobrevivência individual e coletiva. O que se pretende aqui é afirmar quão importante é saber respeitar as peculiaridades naturais como acidentes geográficos (ex.: depressão, planalto, hidrografia), bem como de entender o laço afetivo que envolve as pessoas a este lugar. Está aí! Lugar! Que serventia teria o Plano Diretor que não o de viabilizar o lugar? O entranhado ao qual a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades colocaram o Plano Diretor é tão complexo quanto difícil de ser elucidado, quem dirá de ser proposto. Pode-se assim afirmar que nem todo Plano Diretor fracassado é por conta da incompetência política, ou até mesmo da inoperância popular. Mas talvez pela sua excentricidade de querer propor algo que não seja capaz de (re)organizar-se.

O questionário de participação popular para a elaboração do Plano Diretor de 2006 foi composto por dados pessoais do participante, dados do bairro em que reside e dados da cidade. Na parte referente aos dados pessoais, não havia o campo para o preenchimento do nome, garantindo o sigilo e o caráter anônimo. O colaborador preenchia o campo da sua idade e do sexo. Na parte do preenchimento sobre o bairro, era pedido para identificá-lo e avaliá-lo como bom, regular ou ruim. Em seguida, pedia-se para marcar dentre uma extensa lista, os problemas existentes em seu bairro. A lista consistia de: falta de água, valas de esgoto a céu aberto, enchentes, deslizamento, lixo não coletado, falta de arborização, despejo de lixo em terreno baldio, poluição sonora, ausência de praças/parques/áreas verdes, falta de local para esporte e lazer, ausência de iluminação pública, sistema de transporte público, falta de creche, falta de escola, falta de posto de saúde, violência. E terminava perguntando ao entrevistado o que ele mais gosta em seu bairro. Na parte referente aos dados da cidade, o mesmo entrevistado julgaria como ruim, regular, bom ou ótimo os seguintes aspectos: emprego, comércio, assistência médica, assistência social, educação, cultura e lazer, esporte, serviços públicos, meio ambiente, transporte, trânsito, infraestrutura e segurança. Ainda no tópico dados cidades, era perguntado o que mais se gostava e o que menos se gostava na cidade e como gostaria de ver sua cidade no futuro. Terminava, deixando no verso, espaço para sugestões. O questionário é simples e não deixa dúvidas sobre sua proposta. O entrevistado do bairro das Oficinas Velhas, de 41 anos, criticou o trânsito que segundo ele “é caótico” e sugeriu uma melhoria do trânsito e do serviço do transporte coletivo, inclusive com novas concessões. Também sugeriu investimentos nas áreas de turismo e lazer. Do material disponibilizado pela secretaria de obras do município, este entrevistado foi o que mais se prontificou a responder o questionário.

Ainda no grupo das pessoas que se disponibilizaram a responder de forma atenciosa, uma mulher que não identificou sua idade, também do bairro Oficinas Velhas, reclamou por melhorias nas áreas de emprego, comércio, educação, meio ambiente e transporte. Considerou que não há muita violência no município, mas escreveu sobre a falta de empregos e da necessidade de os trabalhadores terem que se deslocar diariamente para as cidades vizinhas em busca destas ofertas de trabalho. Deseja que no futuro, educação e saúde sejam melhores e argumenta que são quesitos básicos para a dignidade humana.

Esses dois exemplos supracitados são de casos de cidadãos que se empenharam em responder o questionário. De certa forma, contribuíram para a aquisição de dados e acaba por representar, por amostragem, a população barrense, no caso especificamente do bairro Oficinas Velhas. Foram assertivos, criticaram mesmo sabendo que esse documento pertencia

à prefeitura e à secretaria de obras, fato que costuma gerar certo constrangimento na hora de dizer os reais problemas que afligem as pessoas no cotidiano.

O segundo grupo de entrevistados aqui selecionados corresponde a moradores de dois bairros muito carentes do município, os bairros do Lago Azul (Figura 30) e Asa Branca (Figura 31). Os problemas explicitados por uma mulher de 47 anos do bairro Lago Azul demonstram a total carência de recursos. Suas principais reclamações são a respeito de valas de esgoto a céu aberto, enchentes, despejo de lixo em terreno baldio, ausência de praças/parques/áreas verdes, falta de local para esporte e lazer, falta de creche. Lamenta também da violência e espera no futuro uma cidade mais limpa, com mais oportunidade de indústrias, emprego e progresso.



Figura 30. Bairro Lago Azul.

Fonte: Google Earth.



Figura 31. Bairro Asa Branca.

Fonte: Google Earth (2021).

A desigualdade social é a marca do Brasil. Isso se reflete na escala mais visível do mundo concreto, que é a cidade. Bairros como esses, são pobres e desassistidos de serviços públicos. Uma entrevista como essa via questionário, é uma esperança de visibilidade social e perspectiva de mudança da realidade tão dura quanto o suceder de dias. Mesmo limitado, o questionário permitiu o diagnóstico do bairro em questão.

Há grupos de especialistas que defendem que o Plano Diretor não tem a capacidade de resolver os problemas sociais e que, inclusive, não estaria em sua alçada. Essa é mais uma grande questão. Na segmentação da vida humana em quesitos que, na prática, são indissociáveis, a resolução dos problemas pelo viés da política ficou demasiadamente burocrática e sem a capacidade de atender à totalidade dos assuntos, haja visto que as leis vigentes, bem como a elaboração de novas leis, não acompanham o surgimento dos problemas cotidianos, muitas vezes complexos.

O entrevistado (homem) do bairro Asa Branca corrobora com a discussão acima e, assim como a moradora do Lago Azul, lamenta as valas de esgoto a céu aberto, o deslizamento, a falta de arborização, a ausência de praças/parques/áreas verdes, a falta de creche e a violência. Ele critica também a ausência de iluminação pública, a falta de escola e a falta de posto de saúde. Avalia como ruim os fatores de emprego, cultura e lazer, meio ambiente, infraestrutura e segurança. Mas três aspectos são muito valiosos em suas respostas. Um deles é a vontade de ver construído um presídio, corroborando com a política pública de caráter punitivo. Outro aspecto é o desejo de retorno do trem para uso de pessoas, por mais que esse não seja a solução dos problemas de mobilidade da cidade. O terceiro e último aspecto relacionado é a satisfação de ser participante de um projeto do Plano Diretor e seu pedido é que esse projeto continue.

No Brasil, o aumento demográfico rápido e caótico que muitas cidades exibiram nos últimos 60 anos fez aparecer novos problemas urbanos, tais como as desigualdades socioespaciais, concentração de renda, favelização, especulação imobiliária, violência, criminalidade e desemprego (FRANÇA, 2016). A autora destaca que no ano de 1940 existiam no Brasil 18 cidades com população superior a 100 mil habitantes. Já no ano de 2000 eram 193. O Censo do IBGE de 2010 revelou um número total de 245 cidades médias, ou seja, com população na faixa de 100-500 mil habitantes. A autora ainda propõe que tais problemas poderiam ser minimizados através da utilização dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, dentre os quais destaca-se o Plano Diretor Municipal.

Na complexidade da produção social do espaço, o Plano Diretor procura assegurar o direito a cidades sustentáveis (PASSARELLI-ARAUJO; ALMEIDA, 2021). No rol desses direitos destacam-se o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001 art 2º, I). Fica evidente aqui, contudo, que os modelos adotados são os motivos das críticas presentes nesta dissertação, ou seja, uma divergência conceitual entre a opinião do autor deste trabalho e ao que os projetos dos Planos Diretores se propõem a discutir.

3.3 O Terceiro e Vigente Plano e Análise de Suas Audiências e Oficinas

O Plano Diretor de Barra do Piraí vigente é o terceiro implementado no município e tem validade de 2016 a 2026. Ele foi projetado, a exemplo do anterior, sob a égide do Estatuto da Cidade (de 2001) e reitera desde o começo seu caráter participativo e não já modelado e pronto para ser concluído, atendendo aos anseios por maior participação popular, e oficializa os quesitos legais obrigatórios. O plano diretor de 2016 é uma atualização do plano Diretor de 2006, visto que as técnicas são as mesmas, assim como as perguntas das entrevistas. O que ocorreu de novo foram as novas oficinas e assembleias, tópicos que serão abordados neste

capítulo. Cabe observar que o Plano Diretor de 2006 passou por modificações, pelas Leis Complementares n.º 001 e n.º 004, do ano de 2014, que tratam sobre a mudança de Zona Habitacional para Zona Especial de Interesse Social e Zona de Produção Mista Zona Habitacional, a fim de possibilitar a construção de Conjunto Habitacional do programa Minha Casa Minha Vida, respectivamente.

Na apresentação, afirma o desafio de atender à transformação conceitual, promovida pelos novos valores instituídos no Estatuto da Cidade e discrimina os principais setores que necessitam de uma nova abordagem, sendo eles: função social da propriedade; desenvolvimento sustentável; funções sociais da cidade; igualdade e justiça social; e participação popular. A partir destes tópicos, propõem-se uma gestão pública participativa de interesse público e não para ações individuais particulares. No trilha desse novo modelo metodológico o projeto afirma que:

o Plano Diretor assumiu uma abordagem diferente em relação aos planos tradicionais. Agora, ao invés de ser um modelo de cidade pronto e acabado, ao ser alcançado dentro de um período de tempo indeterminado ou de longo prazo, ele passa a ser um referencial para as ações que determinam, no seu conjunto, o desenvolvimento urbano (BARRA DO PIRAI, 2016).

O texto confirma a necessidade de um modelo mais inovador e democrático e delega parte dessa nova metodologia ao Estatuto da Cidade. O grupo elaborador do projeto afirma que o objetivo é gerar uma cidade mais socialmente justa e com mais atenção à vida coletiva e democrática. Termos como “bem-estar coletivo”, “justiça social” e “futuras gerações”, a partir de então, fazem parte do discurso político que envolve o instrumento.

A produção do material do projeto do Plano Diretor de 2016 ocorreu a partir da revisão do Plano Diretor de 2006 e foi feita por profissionais da Secretaria Municipal de Obras. O programa começou a ser executado em 09/03/2016, seguindo os princípios e normas estabelecidas em lei e fiscalizado pelo COMBARRA (Conselho Municipal da Cidade de Barra do Piraí).

O COMBARRA é um conselho que já foi constituído por 33 membros e atualmente é formado por 31, que representa associações comerciais, agroindustriais, empresariais e também moradores. O caráter diversificado dos membros do conselho permite uma análise mais plural e, até mesmo, heterogênea sobre os objetos de análise, visto que é composto por membros do poder executivo, poder legislativo, movimentos sociais e populares, área empresarial, acadêmicos e organizações não governamentais. Contudo, fica evidente que, por mais democrática que seja a participação popular em momentos de encontro do COMBARRA, ela terá sempre seu fator limitante: o modelo representativo.

Sobre a Gestão Democrática da Cidade, é o único órgão (consultivo e deliberativo) em atividade. Atende à lei orgânica do município, Capítulo IX, Artigo 142, sobre a participação de diferentes segmentos no processo de planejamento e também ao Estatuto da Cidade. Os demais órgãos, Comitê Gestor de Desenvolvimento Urbano (CGDU) e o Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FMHISDU) não promoveram nenhuma reunião.

As incumbências da Secretaria Municipal de obras foram: discutir a metodologia da elaboração da revisão do Plano Diretor; a leitura comunitária realizada através de reuniões setoriais, reuniões temáticas e audiências públicas; levantamentos de dados técnicos junto a outras secretarias, órgãos federais, estaduais e instituições de pesquisa que dão recursos para a leitura técnica; discutir junto à comunidade e ao COMBARRA os eixos estratégicos e as diretrizes para elaboração do Plano Diretor; fundamentação e caracterização do município conforme as normas técnicas.

Percebe-se uma atenção às causas sociais que retardam até as questões urbanísticas, outrora prioritárias. A mudança no perfil conceitual no campo teórico foi significativa, mesmo

que a participação popular tenha sido diminuta. Embora tenha ocorrido de forma induzida, a proposta de participação popular se mostrou mais presente do que na construção do Plano Diretor de 2006, dando a este uma aparência de um plano de gestão mais participativa. Este novo estudo cumpriu as novas incumbências a partir do Estatuto da Cidade e confeccionou um plano adequado a esse momento político.

No escopo dos serviços há a definição de eixos, objetivos, estratégias e instrumentos discutidos e pactuados pela sociedade. Estão baseados nos seguintes quesitos: diretrizes gerais, eixos estratégicos e concepção metodológica, diretrizes específicas, modelo espacial de desenvolvimento a ocupação do território, ordenação do uso e ocupação do solo, macrozoneamento, zoneamento funcional ou de uso, diretrizes específicas do zoneamento funcional, uso do solo, sistema viário, instrumentos gerais da política urbana, gestão democrática da cidade, dispositivos gerais e transitórios, anexos e notas. Relacionando o assunto em questão com os tópicos, torna-se fundamental a caracterização do segundo (eixos estratégicos e concepção metodológica), que confirmou a forma tradicional de ver o espaço e o caráter limitador, muito mais abordado do que o caráter inclusivo e de pertencimento. Entende-se como uma incongruência entre a teoria e a prática, mas também pode se interpretar como uma primeira situação política que se concebeu por instrumentos legais a tentativa de estabelecer uma abordagem espacial participativa. Pode-se conferir um prisma de análise de caráter estagnante ou pode-se admitir como um processo de maturação de novos paradigmas.

As etapas para a configuração efetiva do Plano, da sua saída como projeto e encaminhamento para a forma da lei obedecem aos critérios de aquisição de informações dos grupos populares, levantamento de dados técnicos e validação dos poderes legislativos e executivo, conforme previsto em lei. Não há inconstitucionalidade em momento algum. O que se verifica é certa perda de informações não mensuráveis no decorrer do processo. Os valores sentimentais, que permitem diagnosticar quão apreensível é a cidade por parte do cidadão. É compreensível que não se tenha, a princípio, tal percepção, mas também é necessário que ela evolua e se torne uma das ferramentas de diagnóstico.

Observa-se que não houve um cuidado na elaboração de um novo questionário, já que o mesmo questionário aplicado no Plano Diretor de Barra do Piraí do ano de 2006 fora reaplicado no ano de 2016. Se a proposta era de nova metodologia, novos valores e gestão mais inclusiva, este questionário não atendeu aos requisitos. Evidentemente este instrumento não foi o único como via de comunicação entre o corpo técnico/político e a população. Mas, somado ao resultado pouco eficiente das medidas de propaganda e *marketing*, a participação popular foi, de fato, menor do que se imaginava e menor do que se necessitava. Para se ter uma ideia do número de cidadãos participantes em assembleias, os números foram 64, 26 e 21, totalizando nesta esfera a participação total de 111 pessoas nas três assembleias, percentual de 0,11 % da população total de Barra do Piraí, que hoje é de 100.764 habitantes.

Não se discute aqui se a ausência da população era interessante politicamente, até porque não é a intenção e não há dados suficientes neste trabalho que confirme tal tese.

Na perspectiva da evolução, a comunicação entre as secretarias com o objetivo de construir um espaço urbano mais integrado, há de ser reconhecido. A secretaria de obras se conectou com as secretarias de patrimônio e cultura, trabalho e desenvolvimento econômico, assistência social, saúde e educação. A busca foi por parcerias e aquisição de dados consistia nas análises, feitas a partir da funcionalidade, produtividade e potencial econômico. Pode-se concluir que mais uma vez as instituições financeiras se sobrepuseram às questões sociais, pois é sabido que este capital móvel na forma abstrata pouco se relaciona com os mais pobres e quase nada alavanca a uma vida melhor.

A pluralidade de tópicos tratados entre a Secretaria Municipal de Obras e as demais dá um caráter plural ao olhar sobre e para a cidade, a qual não se pode dar uma visão de

impessoalidade. Mas há de se ressaltar mais uma vez a visão assertivamente econômica e de valoração dos imóveis. Embora a integração das políticas setoriais seja um tema recorrente em todas as conferências das cidades, a ideia predominante é tratar das políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade urbana. Isso evidencia a constância da política urbana sem levar em conta a complexidade da produção e reprodução do espaço urbano (RODRIGUES, 2012).

A ata sobre desenvolvimento econômico registrou vários pontos que merecem ser relatados. Quando foi dada a palavra ao Secretário de desenvolvimento econômico do próprio município, Roberto Monzo, ele fez questão de diferenciar crescimento econômico de desenvolvimento econômico, fazendo uma alusão a um crescimento que distancia os mais ricos dos mais pobres numa nítida concentração de renda. O secretário questionou a tradição de ver na indústria o sinônimo de desenvolvimento e argumentou que ela usa cada vez menos mão de obra. O pensamento do Secretário Monzo é coerente com a dinâmica de serviços e atividades comerciais, as quais estão cada vez mais ligadas à tecnologia. Ele sugeriu uma diversificação das atividades econômicas e ressaltou a importância de uma identidade econômica da cidade, propondo uma relação entre atividade turística e polo audiovisual. Nesse período que compreendeu a década de 2010, Barra do Piraí tinha uma parceria com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e estúdios cinematográficos e servia de ambiente e instalações para a produção de longa-metragem. Suas afirmações vieram seguidas de citações de dados sobre IDH e PIB e instituições supranacionais como a ONU e sua ramificação comercial, a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), demonstrando uma “tendência mundial” que deveria ser adotado em território e política barrensense, o da “indústria criativa”. A visão não tradicional foi corroborada com exemplos de lugares que têm no turismo e no cinema grandes fontes de renda.

A secretária de obras Maria Ilma reforçou as ideias de Monzo, com o argumento da melhora da autoestima dos munícipes em se verem representados em produtos que extrapolam os limites do próprio município e salientou o pequeno impacto ambiental que as atividades cinematográficas geram. A secretária de assistência social, senhora Rosimar, quando solicitada, ratificou as ideias do secretário de desenvolvimento econômico e disse do esforço de sua secretaria em prestar atendimento de cinco a dez mil pessoas desprovidas de recursos, fazendo uma conexão da sua secretaria às questões econômicas do município de Barra do Piraí e dos municípios vizinhos. Estas falas também foram registradas em mesma ata.

No entanto, Ramalho (2014) relata em sua pesquisa que é possível observar as potencialidades do município de Barra do Piraí neste âmbito da atividade turística, já que a cidade possui suas fazendas e outros patrimônios históricos, além dos hotéis fazendas - oriundos da conversão de fazendas estabelecidas na época do período cafeeiro (século XIX), e outros empreendimentos turísticos. De acordo com a autora, o turismo em Barra do Piraí é caracterizado através do resgate histórico cultural da sociedade do café, com a representação de hábitos das famílias aristocratas da época. Esse fato remete a confusão de qual segmentação seria significativa, o turismo rural, histórico ou pedagógico. Talvez seja por conta dessas características que a autora conclui que o setor não tem influenciado de forma eficiente no desenvolvimento do local.

Para falar sobre zoneamento, a secretária de obras relacionou desenvolvimento econômico, social e Plano Diretor participativo. Os momentos que se seguiram foram de alternâncias de falas. Na extensão da ideia da indústria criativa ressaltou-se o trabalho e a divulgação das artesãs do município, com a fala de uma delas, e do potencial turístico do distrito de Ipiabas, na margem do já implementado turismo do distrito vizinho de Conservatória, no município fluminense de Valença.

A política nacional de mobilidade urbana, Lei Federal 12.587 de 2012 (BRASIL, 2012), pautou o assunto da oficina e trânsito, transporte e mobilidade urbana e afirmou a

necessidade de promover o plano de mobilidade, visto que o município que tem mais de vinte mil habitantes tem a obrigação de fazê-lo. Algo interessante e positivo comentado e presente em ata foi a necessidade de implementar a mentalidade das pessoas serem o centro das atenções da mobilidade urbana. Ou seja, os não motorizados com preferência frente aos motorizados. Embora o Código Nacional de Trânsito assim prevê, a questão é mais comportamental do que legal. Os assuntos transcorreram e chegaram à dificuldade de se locomover, seja pelo trânsito lotado de veículos em ruas antigas e estreitas, seja pela dificuldade de caminhar pelas calçadas não padronizadas. O distrito sede do município apresenta muita lentidão no trânsito em horário de pico, bem como dificuldades de vagas para estacionar os automóveis. Hoje as vagas do centro são cobradas pelo uso por hora, por paquímetro de profissionais terceirizados prestadores de serviço. Mesmo assim, há muito mais procura do que oferta de vagas.

Outro assunto relevante e repetidamente tocado é a questão da acessibilidade. Barra do Piraí é desprovida de uma padronização de calçamento e também de políticas inclusivas de modo geral. A dificuldade de se locomover pelo centro da cidade é enorme, com postes instalados em lugares indevidos, os terminais de ônibus impróprios ao acolhimento dos cadeirantes.

A criação de ciclovias foi vista de forma amistosa pelos profissionais técnicos envolvidos. Mas foi ressaltada também a necessidade de estudos aprimorados de topografia para a implantação de obras que mudariam sensivelmente a fluidez das pessoas e mercadorias dentro da cidade. As áreas de carga e descarga, inclusive, são grandes obstáculos ao trânsito. Em um município que tem na atividade comercial no centro da cidade sua principal fonte de capital, é previsível perceber a dificuldade de locomoção que se instala nessa malha urbana.

Outros assuntos levantados foram a arborização com espécies incompatíveis à área e a consequente destruição das calçadas, além do transporte público, onde foi sugerida a diminuição do tempo das licitações futuras para que houvesse assim mais concorrência e também a redução do preço das tarifas.

Esta reunião foi mais expositiva do que analítica. Além disso, os instrumentos que compõem a mobilidade urbana continuarão a exercer seus papéis. Em outras palavras, provavelmente as calçadas continuarão sem uma padronização, pois o proprietário do imóvel que a cerca se torna também proprietário e responsável por sua manutenção. Os automóveis particulares continuarão a ser os protagonistas no trânsito, seja pela incapacidade do atendimento do transporte coletivo, sua má conservação e elevado preço, seja pela visão materialista de um automóvel como *status* social.

A leitura da cidade na segunda audiência pública para a revisão do Plano Diretor participativo começou com a Secretária de Obras dissertando sobre a história do município e o crescimento espontâneo do mesmo a partir de obras de infraestrutura como a ponte metálica e a represa Santa Cecília. Abordou sobre a origem do povoado às margens dos rios Paraíba do Sul e Piraí, nos bairros de Santana e centro (então São Benedito). Falou sobre o amplo espaço geográfico do município com suas áreas distritais e também da configuração físico-territorial, que promoveu um crescimento da área central e a periferação dos morros (desprovidos de projetos públicos) e relacionado às classes mais pobres. Contextualizou o município na região sul fluminense e abordou a questão da distribuição espacial, se atentando aos dados de densidade demográfica (principalmente do centro da cidade) e não explicando as razões estruturais que levaram a essa configuração.

Ressaltou, entretanto, que o crescimento demográfico do centro está estagnado. E que a cidade cresce física e demograficamente nos distritos de Califórnia da Barra e Ipiabas. Com o viés turístico, ressaltou a necessidade de reter o crescimento vertical do distrito, preservando suas características clássicas de um povoado. Salientou que o distrito de São José do Turvo está com crescimento estagnado por falta de pavimentação.

A Rodovia Lúcio Meira (BR-393), que corta o município, é vista como potencial polo industrial devido a sua facilidade de escoar mercadorias, mas não foi salientado o fato de que os municípios vizinhos são cortados pela Rodovia Presidente Dutra e na concorrência, perdem para elas. Um contraponto a ser dito também é que na reunião sobre desenvolvimento econômico, a atração de indústrias não era o foco, mas sim o empreendedorismo nas áreas de turismo e cinema.

A proposta foi de dar mais centralidade aos bairros, dotando-os de mais infraestrutura e promovendo um crescimento horizontal. Estes bairros sendo mais protagonistas levariam a menor congestionamento do centro e dinamismo local imediato. Tais palavras foram sucedidas de a ênfase afirmar que tais propostas ocorreram a partir de consultas públicas, reforçando o caráter coletivo e democrático das propostas.

Os aspectos sociais foram abordados, como saúde, educação, moradia e sua infraestrutura, como saneamento e água. Junto a isso se falou da especulação imobiliária (e o tombamento dos prédios históricos) do município juntamente com o esquecimento dos bairros periféricos como Lago Azul e Asa Branca. As medidas de infraestrutura têm de ser diferenciadas mediante a heterogeneidade econômica do município.

Assim como nas duas anteriores audiências públicas, a terceira ficou marcada por uma participação representativa. Exceto ao caso do indivíduo apresentado como morador do bairro da Califórnia, todos os demais ocupavam cargos, remunerados ou não, ou eram empresários. Os títulos eram de arquitetos, empresários, presidentes de associação e técnicos do município. Não era uma representação direta, embora não houvesse proibição para isto. Esta audiência foi marcada pela compilação de informações catalogadas até então, com destaque para o evento anterior da Leitura da Cidade. Foi decidido pela adoção dos seguintes eixos estratégicos: desenvolvimento econômico e social; trânsito, transporte e mobilidade urbana; planejamento e ocupação territorial sustentável; turismo, cultura e patrimônio histórico cultural; gestão democrática; habitação e direito à moradia; meio ambiente e saneamento.

O organograma com as atividades, etapas, reuniões e assembleias atende aos quesitos obrigatórios da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades. Ele é modelado pelo comitê gestor, além de membros técnicos e políticos e pelas designadas capacitações, em momentos ofertados de encontro com a população.

O termo “capacitação” presente no cronograma não ficou bem definido. Se for capacitação de dados, o que é pouco provável, o termo estaria sendo aplicado de forma adequada. Mas se o termo significar capacitação da população mediante o corpo técnico e político, está configurada uma hierarquização de poder incompatível a horizontalidade proposta pelo Estatuto da Cidade.

As maiores oportunidades de participação popular ocorriam nas capacitações e nas reuniões temáticas visto que o número reduzido de audiências públicas mudava seu caráter de debate e assumia um caráter informativo, por mais que não fosse assim explicitado. Na prática, as audiências públicas foram apenas três, porque a quarta foi apenas para apresentar a minuta do projeto de lei do Plano Diretor Participativo (PDP). Todo o projeto fora desenvolvido em nove meses, de 09/03/2016 com a primeira reunião do Comitê Gestor, até o dia 14/12/2016 com a reunião ordinária do COMBARRA. Os assuntos em destaque foram o padrão arquitetônico, o patrimônio edificado e natural, o trânsito e o desenvolvimento econômico. As atividades de assistência social, saneamento básico e cultura foram aos poucos sendo deixados de lado para uma formulação metódica do espaço. O projeto foi aprovado na Câmara de vereadores apenas em 09/03/2018, presidida por Tostão, do PR e sancionado pelo Prefeito Mário Esteves, do REPUBLICANOS, em 20 de abril de 2018.

O que fora exposto no organograma é diferente do que se propunha no momento da apresentação da metodologia do Plano Diretor. Nesta apresentação o termo, entre aspas, era de uma arena de debates, fato que não se consolidou pelos motivos anteriormente expostos.

Dentre eles se destaca a forma hierarquizada de montar as audiências e oficinas, a pouca representatividade do que é dito na vida cotidiana e a falta de um processo educacional contínuo de educação urbana e empoderamento social.

A justiça social, a sustentabilidade e a qualidade de vida dos moradores são assuntos transversais. Não assumem o protagonismo frente à arquitetura, edificações e mobilidade urbana. O desenvolvimento econômico pode abranger tais aspectos, mas é genérico e não é sucedido do termo “desenvolvimento social”. A legislação urbanística revisada e corrigida é resultado das adequações ao Estatuto da Cidade e pouco tem a ver com as reivindicações populares (representativas). Quanto a este ponto, sua fragilidade não se dá por conta da metodologia escolhida pelo comitê gestor, mas sim pela incapacidade de escolher outra metodologia frente às obrigаторiedades legais e mudança de perfil documental. Nesse ponto fica evidente que o Estatuto da Cidade também não tem a capacidade de resolver os problemas urbanos em sua complexidade e abrangência e dar a ele o título de inovador pode até ocorrer, mas há de se ressaltar seu caráter limitado.

Dias (2011) caminha por um pensamento metodológico diferente e destaca que apesar de haver dificuldades na implementação dos Planos Diretores em Barra do Piraí, estes são essenciais para o norteamento das atividades dos gestores, além de viabilizar a aplicação de mecanismos de modo que o município alcance o real objetivo de promover a função social da cidade e da propriedade urbana. Entretanto, é um saldo questionável porque a metodologia é aqui posta em dúvida, mesmo que o resultado seja o esperado, pois a estrutura ainda ocorre nos moldes antigos. Em um modelo democrático representativo e seus produtos também tendem a ser representações.

3.4 Produção de Conteúdo para os Planos Diretores e Relato dos Eventos

O histórico da metodologia do Plano Diretor de Barra do Piraí começa falando sobre a mudança de paradigma a partir do Estatuto da cidade, e a mudança também do conceito de zoneamento, que a partir de então, inclui aspectos urbanos e rurais e conceitos econômicos e sociais. Reafirma a ideia de gestão democrática, mas não evidencia seu caráter participativo ou representativo, embora seja conclusivo a aplicação do último modelo.

Em geral, os planos foram desenvolvidos como revisões dos anteriores, ou seja, apresentam resquícios de metodologias tradicionais, mas sempre com a pretensão de ampliar a participação popular. No processo metodológico do Plano Diretor de Barra do Piraí de 2016 a leitura da cidade foi dividida em leitura comunitária e leitura técnica. Na busca por pluralidade de visões, segundo o documento “pessoas que representam vários segmentos e diferentes interesses” teriam um papel fundamental na construção do anteprojeto de lei. O resultado desta pesquisa levaria a descobertas de pontos positivos e negativos do Plano Diretor anterior, de 2006, para reimplantar ideias e eliminar outras tantas. Além disso, vocações, tendências e conflitos de interesses seriam evidenciados, indicando os caminhos a serem percorridos e as instabilidades a serem resolvidas.

A leitura técnica foi feita pela empresa de consultoria contratada, vinculada à UGB (Centro Universitário Geraldo di Biase), visando buscar a compreensão da cidade a partir de dados e informações socioeconômicas, físicos territoriais, patrimônio cultural, condições ambientais e de infraestrutura disponíveis. O objetivo foi de revelar as desigualdades, diversidades entre zona urbana e rural ou entre os bairros da cidade e reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e regional. Os dados foram adquiridos na Prefeitura, nos órgãos estaduais, em instituições de pesquisa, fontes secundárias, coleta de informações a partir de visita de campo e entrevistas com ocupantes de cargo técnico da administração ou outros qualificados.

A leitura comunitária foi ofertada nos momentos de audiências públicas, nas oficinas temáticas (desenvolvimento econômico; habitação e regularização fundiária; trânsito, transporte e mobilidade urbana; infraestrutura urbana, saneamento e meio ambiente; patrimônio histórico e cultural edificado e natural; mercado imobiliário), nas reuniões dos distritos (Ipiabas, Dorândia, Vargem Alegre, São José do Turvo e Califórnia da Barra), na página oficial da Prefeitura Municipal e na reunião do COMBARRA.

As audiências públicas seriam os grandes momentos de efervescência de debates e exposição de ideias. Esta “arena de debate” era inclusive a proposta da própria secretaria de obras em seu projeto de Plano Diretor, mas, como foi revelado, as audiências públicas se tornaram momentos de exposição de dados. Além disso, as poucas participações populares foram ouvidas, mas não foram dadas garantias do cumprimento das tarefas que atenderiam tais reivindicações. Em um caráter muito descritivo, as audiências públicas se tornaram meras formalidades ao cumprimento das etapas obrigatórias por lei.

As oficinas e as reuniões dos distritos seriam, então, os momentos de maior produtividade e participação. Os encontros aconteceram e foram levantados assuntos pertinentes ao coletivo urbano de Barra do Piraí. Mas a grande questão é “como” utilizar estas informações e “como” convertê-las em ações práticas e relevantes.

A construção do anteprojeto de lei obedeceu à estrutura metodológica assim proposta: uso das informações adquiridas em discussões técnicas e populares em temáticas previamente propostas pelo corpo profissional, pela empresa de consultoria e apoio do Comitê Gestor; a consequente produção por eles do projeto de lei e a submissão ao COMBARRA; após a aprovação pelo conselho, o produto virou um Projeto de Lei e foi feita a entrega solene para a Câmara Municipal na 4ª audiência pública, com a presença dos poderes executivo, legislativo e judiciário e sociedade civil.

O projeto de lei visou conter um sistema de gestão e planejamento permanente e democrático (porém apenas consultivo) para avaliações e ajustes na implementação do Plano Diretor, com propostas autoexplicativas e ações compatíveis como os problemas locais, a partir de ordenamento e uso do solo territorial, estabelecimento de diretrizes para as ações prioritárias, distribuição territorial da infraestrutura e equipamentos coletivos, macrozoneamento e mapas complementares à aplicação dos instrumentos, fundamento das propostas e justificativas da aplicação dos instrumentos e determinação dos meios e a sistemática para a revisão do Plano ao longo do tempo.

Para possibilitar a utilização de fato do novo plano participativo, coube ao Poder Público revisar as leis de código de obras e edificações, de parcelamento do solo e do código administrativo. O produto “Plano Diretor participativo” ficou maior do que a sua projeção, pois ele extrapola sua abrangência e dialoga com setores diversos do espaço urbano. Talvez esteja aí seu caráter utópico. Ou talvez a utopia esteja na crença de que um instrumento político resolverá a sucessão de problemas que surgem rotineiramente. Foi dado ao planejamento, qualquer tipo que seja, o poder que ele não tem, o de solucionar todos os problemas. Talvez se dessem luz ao planejamento àquilo que realmente compete a ele e ele é capaz de resolver, não seria tão grande a frustração por conta de sucessivos e sobrepostos planos engavetados. Dá-se ao planejamento o papel de coadjuvante, e um importante coadjuvante por sinal, mas não de agente principal, muito menos de onipresente.

O zoneamento feito no plano de 2006 foi revisado. Foi constatada uma mobilidade geográfica da expansão da zona comercial para os bairros do município, possibilitando assim uma certa desobstrução da região central, já saturada e de pouca mobilidade. Foi detectada também a necessidade da ampliação das zonas comerciais em alguns bairros e distritos, assim como a sua melhor definição de suas atribuições. Foi interessante perceber a mudança de propostas mediante o surgimento das necessidades reais dos bairros e municípios, se aproximando conceitualmente do que se propõe, de fato, um Plano Diretor.

Neste momento da ficha técnica, ressaltou-se mais uma vez o potencial industrial dos distritos de Dorândia, Vargem Alegre e Califórnia da Barra pelas suas proximidades com a rodovia BR-393. Citou exemplos de indústrias já presentes para estimular a formação de um polo industrial. Mais uma vez também se ressaltou o potencial turístico de Ipiabas, por conta dos recursos naturais, entretanto não se propôs nenhum programa de preservação ambiental. O que mais foi discutido em Ipiabas para a preservação de seu caráter bucólico, foi a necessidade de manter construções de baixas pavimentações, em um misto de ambiente residencial, rural e turístico.

Para a elaboração do Plano Diretor de 2016, as práticas e os dados do plano de 2006 foram revisados. Quanto à participação popular, o relatório contido no estudo básico para a elaboração da revisão do Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí de 2016 afirma que essa foi diminuta, mas avalia a participação como uma contribuição imensa. No texto, torna-se evidente por palavras dos profissionais envolvidos, que o descrédito à gestão pública é muito grande devido à crise do país.

Segundo Lefebvre (2008 [1968]), a vida urbana implica na realização de encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos, incluindo-se também as discussões de caráter ideológico e político dos modos de viver, dos padrões que coexistem na cidade.

Sensibilizar a comunidade da importância da participação no processo de desenvolvimento do município foi algo classificado como um “grande desafio”. Numericamente, os dados oficiais confirmam as afirmações anteriormente citadas. Nas três audiências públicas deste decênio, cujos assuntos foram respectivamente “lançamento do processo de revisão e capacitação”, “apresentação da leitura da cidade” e “apresentação dos eixos estratégicos do projeto de lei”, os números respectivos aos cidadãos presentes foram 64, 26 e 21, totalizando nesta esfera a participação total de 111 pessoas. Além do número reduzido, é importante salientar que as audiências são as reuniões mais formais, apresentando um caráter ratificador notório. Outra questão é a sequência decrescente, evidenciando uma perda de atração e de participação popular.

As oficinas temáticas, três ao todo, com os roteiros sobre desenvolvimento econômico e social; trânsito, transporte e mobilidade urbana; patrimônio histórico, cultura e turismo, totalizaram a participação de 105 indivíduos, tendo o número respectivamente de 28, 28 e 49 participantes. As reuniões nos distritos foram sete, sendo que o distrito de Ipiabas acolheu três delas. Além da capacitação e leitura comunitária, comum aos cinco municípios, Ipiabas recebeu também as reuniões de “desenvolvimento econômico e social e trânsito e mobilidade” e “criação do padrão arquitetônico”. As três reuniões totalizaram 74 indivíduos (este número é absoluto, pois é provável que alguns indivíduos tenham participado duas ou três vezes). As reuniões em Califórnia da Barra, São José do Turvo, Dorândia e Vargem Alegre tiveram um quórum de, respectivamente, de 22, 14, 11 e 22 pessoas. O total nas reuniões nos distritos foi de 143 pessoas.

O texto do tópico “Participação popular” termina com a citação de que a participação não termina nas reuniões, oficinas e audiências públicas. Elas se estendem nas avaliações e monitoramentos constantes sobre o poder público nas políticas programas e instrumentos do Plano Diretor.

Passarelli-Araujo e Almeida (2021) destacam que o sucesso de um Plano Diretor consiste em estimular os diversos setores do governo local a contribuírem com informações pertinentes ao seu tema nos Planos Diretores, já que sem informações corretas, atualizadas e consistentes sobre a real situação do município, as ações visando melhorias torna-se impossível. O segundo desafio é romper com o imaginário de que somente o Plano Diretor é suficiente. Os autores destacam que o Plano Diretor por si só não resolve todos os problemas da cidade, mas deve haver a integração dos demais instrumentos de planejamento e

ordenamento do solo, sendo que o planejamento deve estar voltado para análise, raciocínio e responsabilidade em todas as ações realizadas pelos governos municipais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que as sociedades foram caminhando na história para uma maior complexidade, o domínio espacial sempre esteve em pauta, seja pela vertente da estrutura de poder, seja pela questão plural da representatividade do espaço bem como sua vida cotidiana. Todavia, partindo do princípio de que o Estado representa institucionalmente o poder sobre o território, as distâncias ideológicas e metodológicas entre o espaço que se quer, o espaço que se projeta e o espaço que se vive vão aumentando. A razão técnica, ainda que bem intencionada e atualizada à contemporaneidade, não consegue caminhar pelos meandros da vida humana projetada neste ou naquele espaço.

Ao território é inculcada uma série de poderes e personagens que podem ser (e geralmente são) antagonistas quanto aos seus propósitos. O principal poder que se pode fazer alusão é o capitalismo enquanto estrutura e como conector do espaço local ao espaço global. Não há debate que se preze neste campo que possa ignorar o protagonismo do capital e suas amarras. Ele, o capital, constrói metodologias que fazem com que uma cidade a sirva por vezes como mercadoria, em outros momentos como empresa e, por ventura, como pátria. Sempre há uma forma ideológica de justificar a ação do capital perante o espaço.

E neste Estado territorializante a CF88 e o Estatuto das Cidades são as ferramentas, os membros políticos e o corpo técnico são os personagens, e os momentos de debates ou informes, como as assembleias e as oficinas são o hiato temporal para entender, explicar, produzir e aplicar as espacialidades. Porém, é neste ponto que os problemas se evidenciam, pois a estrutura constitucional não dá protagonismo aos personagens, sejam os técnicos, sejam os cidadãos. É o momento em que a política capitalista serve a si e não à cidade.

E à cidade de Barra do Piraí faz-se as seguintes considerações: seu histórico de ocupação se deu por nativos das etnias Tamoios, Xumetos, Pitas e Araris (Coroados). Ela foi remodelada pela expansão territorial da coroa portuguesa e pelas expedições missionárias dos jesuítas. Essas terras foram doadas a Antônio Pinto de Miranda e a Francisco Pernes Lisboa, e colonizadas pelas famílias Faro e Pereira da Silva, sendo a autonomia dada pelo comendador e futuro terceiro barão do Rio Bonito João Pereira da Silva, em 1890.

A cidade, que recebe este nome por formar um povoado às margens do Rio Piraí na confluência com o Rio Paraíba do Sul, se torna município anexando terras das cidades vizinhas de Piraí, Vassouras e Valença. A complexidade da vida urbana de Barra do Piraí vai se desenhando perante às necessidades de seus cidadãos e pelas características geográficas limitantes, como a topografia de mares de morros e as depressões encaixadas por elas, aos cursos dos rios e à vegetação nativa de Mata Atlântica por vezes substituída pela monocultura do café.

O município emerge como um dos protagonistas do ciclo do café. Além disso, ganha representatividade por ser uma área de entroncamento ferroviário que liga os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. A ferrovia serviu também de abertura para as zonas de ocupação territorial e habitação e fomentou o comércio. Atualmente, transportando apenas carga e concedido o direito de uso à uma empresa privada, seu poder de influência perante o espaço barrensense diminuiu, deixando mais um caráter físico limitante, que é o seu percurso cortando o centro da cidade (é fato também que o expansionismo urbano ocorre muito por conta da já construída ferrovia). Somado a este fato, a não consolidação da economia do café como protagonista, a crescente industrialização do início do século XX e a decadência da mesma na segunda metade deste século, a economia se baseia no comércio local e regional.

Nesta cidade com enclaves geográficos, limitações econômicas e inseridas no macro cenário das cidades a serviço do capital, a “organização” espacial se materializa na confecção do primeiro plano diretor da cidade, elaborado em 1991 e ratificado em 1996. Estabelecida a obrigatoriedade da implementação dos Planos Diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes, dez anos mais tarde, em 2006, a comissão técnica construiu o segundo e propôs uma análise com maior participação popular, pois desde 2001 o Estatuto das Cidades reitera o que estava previsto no CF88. Este Plano se mostrou ainda muito tecnicista, pois foi baseado nas premissas do seu antecessor e os trâmites das leis e configuração sistêmica os impediram de não sê-lo. Contudo, se conclui a partir da leitura de atas das reuniões que as assembleias e as oficinas constituíram momentos de explicações.

O terceiro e último Plano de Barra do Piraí foi datado de 2016 e adotou o modelo participativo do anterior, mas os novos personagens protagonistas levantaram pautas pertinentes e geraram um debate mais complexo à cidade. Ainda ignorando de certa forma a vida cotidiana, as falas dos cidadãos, ainda que diminutas, foram ouvidas, porém a dinâmica foi de consulta e não de construção conjunta.

As essências das perguntas feitas na introdução podem aqui serem resgatadas: por que os Planos Diretores ainda são vistos como uma tentativa viável de ordenamento urbano se ao longo da história houve fracassos por seu caráter abrangente, ou reducionista ou, por fim, politicamente produzido, mas socialmente inaplicável? Como fomentou e ainda fomenta a expectativa de uma organização estrutural capaz de regular a ocupação do espaço e proporcionar melhores condições de vida para a população? De que maneira ele possui as características que o dão a credibilidade de um resultado mais factível? Em que momento construiu-se a ideia de planejamento urbano como uma metodologia que seria capaz de diminuir incongruências construídas ao longo do tempo, como desigualdade social e distribuição desigual de recursos financeiros dentro do espaço municipal?

O Plano Diretor é fundamental à administração municipal, a qual pretende elaborar planejamentos urbanos e executá-los. É necessário ressaltar, sobretudo, que este instrumento apresenta caracteres limitantes, tais como as estruturas derivadas de Planos Diretores anteriores, bem como a baixa representatividade por meio de sugestões populares.

Se o planejamento urbano é algo necessário, faz-se fundamental a adoção de Plano Diretor que atenda aos anseios dos munícipes, porém este apresenta práticas intangíveis e não completas. Vale ressaltar também que esses Planos Diretores propostos para o município de Barra do Piraí são instrumentos críticos que atendem às demandas jurídicas legais, os quais ouviram as necessidades populares, mas não conseguiram contemplar todas as carências e necessidades que o município exibiu e exhibe atualmente, já que as ferramentas legais e as estratégias de um processo como este não abarcam a complexidade da vida cotidiana.

Quanto ao planejamento urbano de modo geral, pode-se afirmar que é algo interessante, até mesmo importante, porém limitado. E o Plano Diretor como um produto desta proposta simboliza esta limitação. É necessário enfatizar que isto não é uma crítica aos políticos, poderia ser até uma defesa. Entretanto, a crítica aos políticos ocorre quando o discurso empoderador é usado e as estratégias já estão previamente estabelecidas pela composição e estrutura dos núcleos gestores e dos desenhos institucionais.

O que se viu em Barra do Piraí é que os desenhos institucionais simbolizados pelas assembleias públicas e oficinas participativas não construíram uma legitimação das falas dos munícipes, seja pelas pautas pré-estabelecidas, seja pelo caráter técnico das falas dos interlocutores.

O que fora construído em Barra do Piraí de 1991 a 2016 é algo legítimo, mas não é fruto de uma produção popular. Suas metodologias por vezes repetitivas ainda se tornaram válidas pela novidade de instrumentos legais como o “Plano Diretor Participativo” ou o

“Estatuto da Cidade”, além da mudança dos atores do corpo técnico e dos representantes políticos, mas exibiu pouca ação à vida cotidiana.

O imaginário do planejamento urbano supõe ação popular e pertencimento na mesma proporção em que gera expectativa de construir um mundo cotidiano mediante ações políticas. Todavia, a ação popular que na prática do planejamento já é limitado, torna-se diminuta na medida em que o desenho institucional e os núcleos gestores forem construídos nos meandros da diplomacia. Chega-se a uma constatação: a do imaginário libertário ao concreto limitado.

Se as estruturas institucionais limitam, as leis também não conseguem abarcar a complexidade da vida urbana, assim como sua capacidade de mudanças em um curto espaço de tempo. E o produto final é mais uma constatação: a participação popular apenas de forma consultiva.

O fator limitante de um Plano Diretor tem como dispositivos os instrumentos técnicos, os dispositivos legais, a configuração política, os personagens técnicos, os personagens políticos, a participação limitada da população ou até mesmo a ausência desta participação, a publicidade de pouco alcance, dentre outros. Quaisquer que sejam os pesos e as medidas da maior ou menor influência dos instrumentos e personagens aqui listados, a ratificação que se faz nesse documento é a crítica ao planejamento urbano.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira**. Editora: Passo Fundo IMED, 2011.

ALLEN, Jonh. **A companion to political Geography**. Blackwell Companions, 2003.

ALVES, Jéssica de Fátima Rossane. **Barra do Piraí e a ferrovia: cidade, modernidade e identidade**. Dissertação (mestrado acadêmico) – Universidade Federal de juiz de Fora. Faculdade de Engenharia. Programa de Pós Graduação em Ambiente Construído, 2018.

ARQUIVO NACIONAL DO BRASIL. **Fundo Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas**. 2020.

ASCHER, François. Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. **Cadernos Ippur**, ano VIII, n.1, abr. 1994.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, vol. 14, n. 1º, 2008.

BARRA DO PIRAÍ. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Barra do Piraí**. Barra do Piraí: 1996.

BARRA DO PIRAÍ. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Barra do Piraí**. Barra do Piraí: 2006.

BARRA DO PIRAÍ. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Barra do Piraí**. Barra do Piraí: 2016.

BAUMGRATZ, Gilson. **Barra do Piraí, Antiga e Média**. Volume I. Barra do Piraí: Editora Jornal Centro Sul, 1980.

BORJA, Jordi (org). **Barcelona – Un modelo de transformación urbana**. Quito: Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

BOUINOT, Jean & BERMILS, Bernard. **La gestion stratégique des viles – Entre compétition et coopération**. Paris: Armand Colin Editeur; 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001** que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. **LEI N.º 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **LEI n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 10.696, DE 2 DE JULHO DE 2003.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DO PIRAI. **História da Câmara**, 2021. Disponível em: < <https://camaradebarradopirai.com.br/historia-da-camara-de-barra-do-pirai/>>. Acesso em 16 fev. 2021.

CAMPANHOLA, C; DA SILVA, J. O agroturismo como nova fonte de renda para o pequeno agricultor brasileiro. In: ALMEIDA, A; RIEDL, M. (Orgs.) **Turismo rural: Ecologia, lazer e desenvolvimento**. Bauru, SP: EDUSC, 2000. P. 145-179.

CHARDONNET, Claude. **Les démarches de concertation: un contexte porteur, des enjeux majeurs, des repères pour l'amélioration des pratiques actuelles.** In: Les journées techniques de l'ARENE: LA CONCERTATION: OUTILS ET PRATIQUES DANS LES PROJETS DE TERRITOIRE. Paris, 2003.

CHASSOT, J. I.; ZANONI, P. J. ORIGEM DO DIREITO. **Revista Jurídica Uniandrade**, v. 22, n. 1, p. 553–560, 2015. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/index.php/juridica/article/view/225>. Acesso em: 21 dez. 2021.

CAVALCANTE, Sávio M.; MIGGIOLARO CHAGURI, Mariana; NICOLAU NETTO, Michel. O conservadorismo-liberal no Brasil de Bolsonaro: a força da articulação no contexto de pandemia. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, v. 10, n. 1, 2021.

CINTRA, Antônio Octávio. **Planejando as cidades: política ou não política.** In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Orgs.). Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CORRÊA, Hudson e BRITO, Diana. **Rio sem Lei: Como o Rio de Janeiro se transformou num estado sob o domínio de organizações criminosas, da barbárie e da corrupção política.** Rio de Janeiro: Geração Editorial, 2018.

CUNHA, Thiago Resende Resende. Estado, nação e território: um debate acerca da formação da identidade nacional brasileira. **Revista Café com Sociologia**, v.6, n.3, p. 180-192, 2017.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007, p. 25-32.

DIAS, M. I. S. **Gestão urbana: entraves, desafios e avanços na implementação dos planos diretores: estudo de caso de Barra do Piraí-RJ.** 2011. Dissertação (Mestrado em

Urbanismo) - Pontificia Universidad Católica de Campinas, Campinas-SP, 2011. Disponível em: <https://tede.ufrrj.br/handle/jspui/1459>. Acesso em: 19 nov. 2021.

FRANÇA, I. S. Planejamento urbano e participação social em cidade média: a revisão do Plano Diretor de Montes Claros-MG. **GeoTextos**, v. 12, n. 2, p. 107-134, 2016.

GOOGLE EARTH. **Centro comercial de Ipiabas**, 2021. Disponível em:

<https://www.google.com/maps/@-22.3752987,-43.8727482,3a,75y,131.89h,91.09t/data=!3m6!1e1!3m4!1seAw0j191gakZItMQKAKw_g!2e0!7i16384!8i8192>. Acesso em: 17 fev. 2021.

GOOGLE EARTH. **Distrito de Dorândia: Barra do Piraí-RJ**, 2021. Disponível em: <

https://earth.google.com/web/@-22.46739174,-43.94205339,398.12490845a,0d,60y,111.13221597h,93.36286261t,0r/data=!3m6!1e1!3m4!1seAw0j191gakZItMQKAKw_g!2e0!7i16384!8i8192>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Distrito de Vargem Alegre: Barra do Piraí-RJ**, 2021. Disponível em:

<https://earth.google.com/web/@-22.50172564,-43.93195751,371.20858765a,0d,53.670237y,206.88021623h,84.01736159t,0r/data=!3m6!1e1!3m4!1seAw0j191gakZItMQKAKw_g!2e0!7i16384!8i8192>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Distrito de Califórnia da Barra: Barra do Piraí-RJ**, 2021. Disponível em:

<https://earth.google.com/web/search/Calif%20c3%b3rnia+da+Barra,+Barra+do+Pira%20c3%ad+-+RJ/@-22.47537171,-44.05080712,376.28668213a,0d,60y,254.36589405h,78.7414784t,0r/data=!3m6!1e1!3m4!1seAw0j191gakZItMQKAKw_g!2e0!7i16384!8i8192>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Distrito de São José do Turvo: Barra do Piraí-RJ**, 2021. Disponível em:

<https://earth.google.com/web/search/S%20c3%a3o+Jos%20c3%a9+do+Turvo,+Barra+do+Pira%20c3%ad+-+RJ/@-22.36310148,-44.01514989,496.4152832a,0d,60y,53.1137886h,79.39191705t,0r/data=!3m6!1e1!3m4!1seAw0j191gakZItMQKAKw_g!2e0!7i16384!8i8192>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Centro de Barra do Piraí-RJ**, 2021. Disponível em: <

https://earth.google.com/web/search/centro,+Barra+do+Pira%20c3%ad+-+RJ/@-22.473887,-43.8282129,356.51482322a,5167.49317843d,35y,0h,45t,0r/data=!3m6!1e1!3m4!1seAw0j191gakZItMQKAKw_g!2e0!7i16384!8i8192>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Bairro Santana, Barra do Piraí-RJ**. 2021. Disponível em: <

https://earth.google.com/web/search/Igreja+Nossa+Senhora+Santana+-Pra%20c3%a7a+Nilo+Pe%20c3%a7anha+-+Centro,+Barra+do+Pira%20c3%ad+-+RJ/@-22.46490251,-43.83189435,370.01672363a,0d,90y,93.86627617h,91.0094375t,0r/data=!3m6!1e1!3m4!1seAw0j191gakZItMQKAKw_g!2e0!7i16384!8i8192>. Acesso em: 30 dez. 2021.

djbAEbrY7z8OejbAGbgwbsop6UXAIbzwLBI56kXAIhoKFkctVjJaeVhhTkRoQlhna092cktkX1EQAg>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Bairro Lago Azul, Barra do Piraí-RJ**. 2021. Disponível em: <[https://earth.google.com/web/search/Lago+Azul,+Barra+do+Pira% c3% ad+-+RJ/@-22.46929682,-43.85786466,375.85211182a,0d,90y,302.08286152h,90.34227977t,0r/data=CigiJgokCUJDMqUAejbAEWz1cs1CfTbAGZ6TwwHf6kXAIzr0vKgH7EXAIhoKFnJuTmtGWDZ2MW9fQWxkQkpTd2pQWWcQAg](https://earth.google.com/web/search/Lago+Azul,+Barra+do+Pira%C3%AD+-+RJ/@-22.46929682,-43.85786466,375.85211182a,0d,90y,302.08286152h,90.34227977t,0r/data=CigiJgokCUJDMqUAejbAEWz1cs1CfTbAGZ6TwwHf6kXAIzr0vKgH7EXAIhoKFnJuTmtGWDZ2MW9fQWxkQkpTd2pQWWcQAg)>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Bairro Asa Branca, Barra do Piraí-RJ**. 2021. Disponível em: <[https://earth.google.com/web/search/Asa+Branca,+Barra+do+Pira% c3% ad+-+RJ/@-22.4783942,-43.84346085,394.7680654a,967.37808732d,35y,0h,45t,0r/data=CokBG18SWQojMHg5ZW10NDhjZDg3Nzc0OToweGQxOTNiYWY3N2U3OGExOWUZEfXA_w_Z6NsAhwh1exgPsRcAqIEFzYSBCcmFuY2EsIEJhcnJhIGRvIFBpcmHDrSAiIFJKGAIGASImCiQJC_macVZ2NsARC1u3k214NsAZ5WIEJqztRcAhh7JIVcfuRcAoAg](https://earth.google.com/web/search/Asa+Branca,+Barra+do+Pira%C3%AD+-+RJ/@-22.4783942,-43.84346085,394.7680654a,967.37808732d,35y,0h,45t,0r/data=CokBG18SWQojMHg5ZW10NDhjZDg3Nzc0OToweGQxOTNiYWY3N2U3OGExOWUZEfXA_w_Z6NsAhwh1exgPsRcAqIEFzYSBCcmFuY2EsIEJhcnJhIGRvIFBpcmHDrSAiIFJKGAIGASImCiQJC_macVZ2NsARC1u3k214NsAZ5WIEJqztRcAhh7JIVcfuRcAoAg)>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Bairro Oficinas Velhas, Barra do Piraí-RJ**. 2021. Disponível em: <[https://earth.google.com/web/search/Oficinas+Velhas,+Barra+do+Pira% c3% ad+-+RJ/@-22.47755083,-43.83477164,361.71646118a,0d,60y,204.59093833h,85t,0r/data=CigiJgokCZS8pTfgdTbAEUL0IK29ezbAGdthe4cY60XAIctOslt57kXAIhoKFk5oYURqXzIzZzE0S1F6dTRnbnI0VncQAg](https://earth.google.com/web/search/Oficinas+Velhas,+Barra+do+Pira%C3%AD+-+RJ/@-22.47755083,-43.83477164,361.71646118a,0d,60y,204.59093833h,85t,0r/data=CigiJgokCZS8pTfgdTbAEUL0IK29ezbAGdthe4cY60XAIctOslt57kXAIhoKFk5oYURqXzIzZzE0S1F6dTRnbnI0VncQAg)>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Bairro Matadouro, Barra do Piraí-RJ**. 2021. Disponível em: <[https://earth.google.com/web/search/Matadouro,+Barra+do+Pira% c3% ad+-+RJ/@-22.46235663,-43.8254699,362.09118652a,0d,90y,229.86965733h,93.38241418t,0r/data=CigiJgokCdd_kWiqeTbAETDIrbVtezbAGeJkfe8m6kXAIUP4UmiW60XAIhoKFk9RQnZtM3otNFZMdWwxbThaQndBeEEQAg](https://earth.google.com/web/search/Matadouro,+Barra+do+Pira%C3%AD+-+RJ/@-22.46235663,-43.8254699,362.09118652a,0d,90y,229.86965733h,93.38241418t,0r/data=CigiJgokCdd_kWiqeTbAETDIrbVtezbAGeJkfe8m6kXAIUP4UmiW60XAIhoKFk9RQnZtM3otNFZMdWwxbThaQndBeEEQAg)>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOOGLE EARTH. **Bairro Chácara Farani, Barra do Piraí-RJ**. 2021. Disponível em: <[https://earth.google.com/web/search/Ch% c3% a1 cara+Farani,+Barra+do+Pira% c3% ad+-+RJ/@-22.46338575,-43.82147747,359.70040894a,0d,61.55431952y,68.26695258h,85.02853535t,0r/data=CigiJgokCVr3021KdDbAEa99TRcmdzbAGTlm71ED6EXAIbX5NVEN6UXAIhoKFINadGJtRWFwVU5DNWRMBHhCV2dVTIEQAg](https://earth.google.com/web/search/Ch%C3%A1cara+Farani,+Barra+do+Pira%C3%AD+-+RJ/@-22.46338575,-43.82147747,359.70040894a,0d,61.55431952y,68.26695258h,85.02853535t,0r/data=CigiJgokCVr3021KdDbAEa99TRcmdzbAGTlm71ED6EXAIbX5NVEN6UXAIhoKFINadGJtRWFwVU5DNWRMBHhCV2dVTIEQAg)>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GOULART, J. O. Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença. **Cadernos IPPUR**, v. 22, n. 1, p. 99-121, 2008.

GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública**: Legislação, doutrina e relato de casos. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GUERIN, Marc (coord.). Commissariat general du Plan. Conflits d' usage à l' horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l' Etat dans les espaces ruraux et périurbains? *In*: GUERIN, Marc (coord.). Lyon: **La Documentation Française**. Lyon, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Realizações e limites do Estado nacional europeu**. In: BALAKRISHNAN, Gopal. (org) **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

HARVEY, D. Do administrativo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 165-190 p.

IBGE. **Barra do Pirai**: história e fotos, 2021b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/barra-do-pirai/historico>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

IBGE. **Barra do Pirai**: panorama, 2021a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/barra-do-pirai/panorama>>. Acesso em: 27 dez. 2021.

INEPAC. **Projeto Inventário de Bens culturais de Imóveis**. Desenvolvimento Territorial dos Caminhos Singulares do Estado do Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<https://www.inepac.rj.gov.br/index.php/home/caminhosingulares>> Acesso em 11 jan.2021.

IÓRIO, José Leoni; IÓRIO, Jorge L. Durtra. **Terceiro barão do Rio Bonito** . Juiz de Fora e Editora LTDA, 2007.

KOPP, Anatole. **Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa**. São Paulo: Nobel; USP, 1990.

LAMEGO, Alberto. **O Homem e a Serra**. Vol.4. Edição Fac- similar da 2ª Edição. IBGE, Rio de Janeiro, 2007.

LEFEBVRE, H. [1968] 2008. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.

LINHARES, T. A. **Ernst Mach**. [s. l.], 2021. Disponível em: <http://lilith.fisica.ufmg.br/~dsoares/ensino/1-07/tuia-mach.htm>. Acesso em: 22 dez. 2021.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Redesenhando as relações sociedade e Estado: O tripé da democracia deliberativa. **Katályssis**, Florianópolis, v.6, n.2, p.165 – 178 jul./dez. 2003.

MARCUSE, Hebert. **Razão e revolução**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MARTINS, S. P. **Direito do trabalho**. 37ª edição ed. [S. l.]: Saraiva Jur, 2021.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Editora Portfolio, 2014.

MINGHELLI, M. A nova estrutura normativa de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, p. 143–151, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2018v23nespp143>. Acesso em: 21 nov. 2021.

MOARES, E. Os donos da Fazenda de Santa Cruz: uma breve história fundiária. **Anais**. XXIX Simpósio de História Nacional. Brasília, DF, 2017. 22 p.

NASCIMENTO, L. G. Escalando a Escada. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, v. 5, n. 1, p. 44–61, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.50626>. Acesso em: 21 nov. 2021.

NYGAARD, Paul Dieter: **Planos Diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005.

OLIVEIRA, C. G. A Matriz Positivista na Educação Brasileira -Uma análise das portas de entrada no período Republicano. **Diálogos Acadêmicos -Revista Eletrônica da faculdade Semar/Unicastelo**, v. 1, n. 1, Out./Jan. de 2010.

PASSARELLI-ARAÚJO, H.; ALMEIDA, A. V. Mapeamento do Plano Diretor no Brasil: evidências empíricas e desafios ao planejamento urbano municipal, 2004-2018. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 9 n. 2, 2021.

PAULO, S. F. A TERCEIRA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E A ESTAGNAÇÃO DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA. **Mundo Livre: Revista Multidisciplinar**, v. 5, n. 2, p. 54–77, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/mundolivres/article/view/40349>. Acesso em: 28 dez. 2021.

PEREIRA, Elson Manoel (org.). **A alegoria da participação: Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade**: Florianópolis: Insular, 2015.

PINHEIRO, Alessandra do Carmo. **Participação Popular e Política Pública Habitacional: Santa Maria/RS**. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, 2004.

PREFEITURA DE BARRA DO PIRAÍ. **A cidade: localização**, 2021. Disponível em: https://www.barradopirai.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=182. Acesso em: 12 jan. 2021.

RAMALHO, M. M. C. **Desvendando o turismo em Barra do Piraí: um estudo sobre o turismo rural e sua relação com o desenvolvimento local**. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica-RJ, 2014. Disponível em: <https://tede.ufrrj.br/handle/jspui/1459>. Acesso em: 19 nov. 2021.

RAMALHO, M. M. C. ESTUDO SOBRE O TURISMO NO ESPAÇO RURAL EM BARRA DO PIRAÍ E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO. **Turismo - Visão e Ação**, v. 18, n. 2, p. 223, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/rtva.v18n2.p223-250>. Acesso em: 22 dez. 2021.

RECH, Adir Ubaldo. Prefácio. *In*: GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: Legislação, doutrina e relato de casos**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A Política Urbana no Governo Lula (2003-2010). **Revista Continentes**, n. 1, p. 38-55, jul. 2012. Disponível em: <https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/6>. Acesso em: 09 mar. 2022.

SANTOS, L. B. O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia**, n. 27, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/10951>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SANTOS, M. Objetos e ações: dinâmica espacial e dinâmica social. **GEOSUL**, v. 7, n. 14, p. 49–59, 1992.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1992.

SANTOS, Milton: **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional**, Hucitec, São Paulo, 4ª ed., 1998.

SILVA, Ilse G. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. Cortez: São Paulo, 2003.

SOUSA, B. J. B.; KRONEMBERGER, T. S.; OLIVEIRA, A. C. P. O. Participação Social e Território como Dimensões da Gestão Social: o Caso do Distrito Califórnia no Município Barra do Piraí-RJ. **EnAPG 2019**, Fortaleza-CE, 2019.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **SOCIOLOGIAS**, ano 8, n.º 16: (jul/dez), 2006. p. 20-45.

SOUZA, Marcelo J. L. de. O Território: Sobre Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento. *In*: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. da C.; e, CORRÊA, Roberto L. **Geografia: Conceitos e Temas**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock. **La nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1990.

TCERJ – Secretaria Geral de planejamento. **Estudo socioeconômico 2004**: Barra do Piraí. 2004. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/documents/10180/627261/Estudo%20Socioeconomico%202004%20barradopirai.pdf>. Acesso em 11 jan. 2021.

TOPOGRAPHIC. **Mapas topográficos**: Barra do Piraí, 2021. Disponível em: <https://pt-br.topographic-map.com/maps/g5pn/Barra-do-Pira%C3%AD/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

TOTH, N. A. S. A. Memórias do Café e da Imigração Italiana. **História: revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. 8, n. 1, 2018. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/historia/article/view/4511>. Acesso em: 30 dez. 2021.

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, v. 87, p. 139–165, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jwkcWk7tfGHXfHLLR85fKPcL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 nov. 2021.

TSE. **Resultados**: Barra do Piraí, 2021. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/eleicao;e=e426;uf=rj;mu=58050/resultados/cargo/13>. Acesso em 17 fev. 2021.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria**. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. Porto Alegre, 1999.

VASCONCELLOS, Fábio. Partidos de direita ampliam número de prefeituras; esquerda perde espaço. **G1**, [S.l.], 01 dez. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/12/01/partidos-de-direita-ampliam-numero-de-prefeituras-esquerda-perde-espaco.ghtml>>. Acesso em 17 fev. 2021.

VASCONCELOS, Max. **Vias brasileiras de comunicação – A Estrada de Ferro Central do Brasil** - Linha do Centro e Ramaes. Rio de Janeiro: Pimenta Melo e Cia. Rio de Janeiro, 1928.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª ed. Daniel Grassi (trad). Porto Alegre: Editora Bookman, 2004.