

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL**

**CAMPUS DE AQUIDAUANA**

**DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS  
CURSO MESTRADO EM GEOGRAFIA**

**WELINGTON FERNANDO MODESTO DA SILVA**

**A DESCENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA URBANA DE CAMPO  
GRANDE COMO POSSIBILIDADE DE DESENVOLVIMENTO**

**AQUIDAUNA – MS  
2007**

**WELINGTON FERNANDO MODESTO DA SILVA**

**A DESCENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA URBANA DE CAMPO  
GRANDE COMO POSSIBILIDADE DE DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada, como exigência final para obtenção do grau de Mestre em Geografia, à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

**Área de Concentração:** Produção do Espaço Regional

**Linha de Pesquisa:** Planejamento Urbano

**Orientação:** Prof. Dr. Antônio Firmino de Oliveira Neto

**AQUIDAUANA - MS  
2007**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Coordenadoria de Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

S586d Silva, Welington Fernando Modesto da.  
A descentralização na política urbana de Campo Grande como  
possibilidade de desenvolvimento / Welington Fernando Modesto da Silva.  
-- Aquidauana, 2007.  
150 f. ; 30 cm.

Orientador: Antônio Firmino de Oliveira Neto.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Mato  
Grosso do Sul. Campus de Aquidauana.

1. Geografia urbana – Campo Grande (MS). 2. Política  
urbana - Campo Grande (MS). 3. Planejamento urbano -  
Campo Grande (MS). I. Oliveira Neto, Antônio Firmino de. II.  
Título.

CDD (22) 918.171  
711.4098171

**WELINGTON FERNANDO MODESTO DA SILVA**

**A DESCENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA URBANA DE CAMPO  
GRANDE COMO POSSIBILIDADE DE DESENVOLVIMENTO**

**COMISSÃO JULGADORA**

**DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

Presidente e Orientador: \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Antônio Firmino de Oliveira Neto – UFMS

2º Examinador: \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Edgar Aparecido da Costa – UFMS

3º Examinador: \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. William Ribeiro da Silva – UFRJ

**Aquidauana – MS.  
28 de setembro de 2007.**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, que sempre me incentivaram para os estudos e são imprescindíveis em todas as etapas da minha vida.

Ao meu orientador Antônio Firmino de Oliveira Neto, pela paciência, serenidade e confiança depositada em mim, pela valiosíssima contribuição e prontidão para solucionar dúvidas e por direcionar de maneira eficaz os rumos a serem trilhados na realização deste trabalho;

A amiga Silmara Ribeiro Martins que desde a graduação sempre contribuiu com inestimável ajuda me auxiliando nos estudos;

Ao professor e amigo Edgar Aparecido da Costa, responsável por grande parte da minha formação, que soube estar orientando e apontando rumos no início do trabalho na pós-graduação;

Aos colegas de pós-graduação, em especial a Elisângela Martins de Carvalho e a Priscila Vargas da Silva, pela amizade e o aconchego durante as freqüentes estadas em Aquidauana;

A todos os amigos presentes nesse percurso, especialmente àqueles que tiveram a gentileza de me oferecer contribuições, informações e aconselhamentos, visando o bom andamento do trabalho;

Aos funcionários da Biblioteca Aparecida Lopes de Oliveira e aos demais funcionários do PLANURB que gentilmente me receberam, cedendo as informações solicitadas;

Aos membros do CMDU em especial a geógrafa Cleonice Alexandre Le Bourlegat que nas diversas conversas apontou caminhos a serem seguidos;

E aos Conselheiros Regionais que possibilitaram conversas importantes na organização e direcionamento deste trabalho.

## RESUMO

A cidade de Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul, desde 1987 passou a contar com a Unidade Municipal de Planejamento Urbano – PLANURB, com o intuito promover a participação da população no processo de desenvolvimento urbano da cidade. Foram adotadas, desde então medidas para aproximar o cidadão do processo de planejamento. O primeiro passo para a participação da sociedade se deu por meio da criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU e posteriormente com a implantação dos Conselhos Regionais, de caráter consultivo. Previstos no Plano Diretor da cidade, os Conselhos Regionais representam um canal mais direto entre o cidadão e o Poder Executivo, incluindo a população nas discussões sobre os problemas que afetam a cidade. O objetivo desta dissertação é analisar a efetiva participação e contribuição dos Conselhos Regionais no desenvolvimento urbano da cidade, bem como identificar até que ponto sua criação promoveu a democratização da política urbana. Sinalizando que esta forma de participação popular é capaz de promover o fortalecimento do Capital Social, isto é, promover laços de confiança e cooperação que, quando orientados para o bem estar comum, pode funcionar como importante ferramenta do desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano; Desenvolvimento; Descentralização Política; Conselhos Regionais.

## **ABSTRACT**

The city of Campo Grande, capital of the State of South Mato Grosso, since 1987 has been able to count on the Municipal Unit for Urban Planning (PLANURB), with the intention of promoting the participation of the population in the process of urban development of the city. Since then, measures have been adopted to include the citizen in the planning process. The first step for the participation of society came about with the creation of the Municipal Council for Development and Urbanization (CMDU) and later on with the implantation of Regional Councils of a consultative character. Foreseen in the Guiding Plan of the City, the Regional Councils represent a more direct channel between the citizen and the Executive Power, including the population in discussing problems that affect the city. The aim of this dissertation is to analyze the effective participation and contribution of the Regional Councils in the urban development of the city, as well as identifying up to what point their creation promoted the democratization of urban politics. This all points out that this form of popular participation is capable of promoting the strengthening of Social Capital, that is, promoting links of confidence and cooperation which, when guided towards the welfare of all, can function as an important tool in local development.

**Key words:** Urban Planning; Development; Political Decentralization; Regional Councils.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Campo Grande: Planta de 1909, organizada pelo engenheiro Municipal Nilo Javari Barem.....	60
<b>Figura 2</b> - Campo Grande: Setorização de 1988, conforme lei 2567.....	101
<b>Figura 3</b> - Campo Grande: Regiões Urbanas de 1995.....	102
<b>Figura 4</b> - Região Urbana do Centro.....	103
<b>Figura 5</b> - Região Urbana do Segredo.....	104
<b>Figura 6</b> - Região Urbana do Prosa.....	105
<b>Figura 7</b> - Região Urbana do Bandeira.....	106
<b>Figura 8</b> - Região Urbana do Anhanduizinho.....	107
<b>Figura 9</b> - Região Urbana do Lagoa.....	108
<b>Figura 10</b> - Região Urbana do Imbirussu.....	109
<b>Figura 11</b> - Sobreposição da setorização de 1988 e das regiões urbanas de 1995 .....	111
<b>Figura 12</b> - Campo Grande: Saídas como Avenidas radiais.....	113

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 01</b> - Zoneamento de Campo Grande proposto pela Lei nº 39/41.....	62
<b>Quadro 02</b> - Campo Grande: população total, urbana e rural – 1909 a 2000.....	63
<b>Quadro 03</b> - Estrutura de funcionamento do PLANURB – 1987.....	72

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 A CIDADE E O PLANEJAMENTO.....</b>	<b>16</b>
2.1 O surgimento das cidades e sua produção social.....	18
2.2 Histórico do planejamento urbano.....	20
2.3 Reflexão sobre o espaço urbano de hoje a partir da visão de Henri Lefebvre.....	26
2.4 O urbanismo.....	30
2.5 O planejamento urbano.....	33
2.6 Urbanismo <i>versus</i> planejamento urbano.....	35
<b>3 A (RE)DEMOCRATIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>38</b>
3.1 A descentralização política como possibilidade de desenvolvimento dos municípios.....	41
3.2 A busca da justiça social pela reforma urbana.....	45
3.3 O Estatuto da Cidade e a realidade urbana brasileira.....	51
3.4 O Estatuto da Cidade e as bases para a formulação de novos planos diretores	53
<b>4 A EVOLUÇÃO E AS INTERVENÇÕES NO ESPAÇO URBANO DE CAMPO GRANDE.....</b>	<b>58</b>
4.1 A administração do prefeito Juvêncio e o início da descentralização na política urbana em campo grande.....	69
4.2 O processo de discussões para a implantação do plano diretor.....	78
4.3 A importância do CMDU como instrumento de participação popular no planejamento urbano de Campo Grande.....	84
4.4 O processo de discussão no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, do projeto de elaboração do plano diretor.....	88
4.5 O plano diretor como ferramenta de ordenamento e descentralização na política urbana de Campo Grande.....	90
4.6 A regionalização de Campo Grande em sete áreas urbanas.....	99
<b>5 A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA POLÍTICA URBANA DE CAMPO GRANDE POR MEIO DOS CONSELHOS REGIONAIS.....</b>	<b>114</b>
5.1 O processo de instalação e composição dos Conselhos Regionais.....	119
5.2 As atribuições e a atuação dos Conselhos Regionais.....	125
5.3 Os Conselhos Regionais como ferramenta de fortalecimento do capital social	134
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>143</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>149</b>

# 1 INTRODUÇÃO

O município de Campo Grande situa-se num platô da Serra de Maracaju, com altitudes que variam de 490 a 698 metros, na parte meridional da região Centro-Oeste, a 1.088 km da capital federal, Brasília e apresenta topografia plana. A sede do município está bem no epicentro do estado, equidistante dos extremos norte, sul, leste e oeste, tendo o seu centro nas coordenadas geográficas 20° 26' 34" de latitude Sul e 54° 38' 47" de longitude Oeste, no divisor de águas das bacias dos rios Paraná e Paraguai.

Com uma área de 8.096,051 km<sup>2</sup> e população de 765.247 habitantes<sup>1</sup>, apresentando uma densidade demográfica de 94,5 hab/km<sup>2</sup>, o município faz limite com Rochedo e Jaraguari ao norte; Nova Alvorada do Sul ao sul; Ribas do Rio Pardo a leste e; Terenos e Sidrolândia a oeste.

Anhanduí e Rochedinho são os únicos distritos do município e que, conforme a lei complementar N° 05, de 22 de Novembro de 1995, que instituiu o Plano Diretor de Campo Grande, passaram a ser considerados como regiões urbanas para fins de planejamento.

Cada vez é mais comum a percepção de que o Estado, pautado nos moldes burocráticos, com rigidez organizacional e inflexibilidade de sistemas hierarquizados, não responde às necessidades que são colocadas pela complexidade do mundo atual e, por conseqüência, não atinge o grau de eficiência que se espera na aplicação das políticas públicas.

Nas décadas de 1980 e 1990 ocorreu no país um processo de descentralização, apontando para além das questões fiscais e econômicas, havendo a preocupação do Estado em otimizar a aplicação dos recursos em equipamentos e serviços públicos. Observamos ter ocorrido uma crise na forma gerencial, representada por uma burocracia sem flexibilidade e incapaz de transformar suas

---

<sup>1</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2006.

instituições. Diante desse quadro ficaram marcadas as discussões sobre a necessidade de um debate que abordasse a reforma do Estado.

Durante o regime militar pós-1964 houve uma forte centralização do poder no Executivo Federal e somente com o fim da ditadura, em 1985, iniciou-se um processo que permitiu uma descentralização do poder com maior autonomia política e administrativa para os estados e municípios, sinalizando um novo momento nas políticas locais e regionais.

Nesse contexto, apontamos as preocupações desse trabalho, que está na investigação da política urbana adotada pela municipalidade de Campo Grande, a partir da criação do Instituto de Planejamento urbano – PLANURB em 1987, período que coincide com a (re)democratização do país e dos mecanismos criados com o intuito de aproximar o Poder Público Municipal da sociedade civil, por intermédio do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU. Isso permitiu que houvesse um canal de participação da sociedade campo-grandense nas questões relacionadas com a estruturação do espaço urbano, principalmente no que se refere a lei de uso e ocupação do solo.

Outro fator a ser considerado é a lei Nº 05, de 22 de novembro de 1995, que instituiu o Plano Diretor de Campo Grande e estabeleceu as diretrizes para a criação das regiões urbanas da cidade com posterior instalação dos Conselhos Regionais. Os Conselhos Regionais seriam um canal mais direto entre o Sistema Municipal de Planejamento - SMP e a população campo-grandense para discutir as medidas a serem adotadas para promover o equilíbrio na aplicação dos recursos, possibilitando uma melhor estruturação urbana do município.

A questão norteadora desta pesquisa foi a de avaliar até que ponto a descentralização adotada pela Prefeitura Municipal, com a instalação dos Conselhos Regionais promoveu a participação e a democratização na política urbana e no processo de planejamento urbano de Campo Grande.

O objetivo é analisar até que ponto a criação desses mecanismos têm auxiliado na estruturação do espaço urbano da cidade e identificar a forma que eles contribuem em seu desenvolvimento.

Convém ressaltar que a pesquisa é fruto da aproximação com o modelo de gestão pública que possibilita a inclusão da população na discussão sobre a construção da cidade como um jogo democrático, ou seja, como fruto do trabalho coletivo da sociedade. O interesse por esta temática iniciou-se nos trabalhos da

graduação em Geografia, quando vivenciamos questionamentos quanto às teorias e às práticas do modo de planejamento relacionado ao cotidiano de Campo Grande. Partimos, naquela época, do estudo da implantação dos Conselhos Regionais e freqüentamos algumas reuniões públicas com o objetivo de analisar a contribuição dessa modalidade de participação na estruturação da cidade, provocando mudanças significativas na sua produção. Os estudos e discussões realizadas resultaram num trabalho de conclusão de curso tendo como foco a participação da sociedade no processo de planejamento urbano de Campo Grande.

No entanto, foram vários os questionamentos e indagações sobre o processo de participação da sociedade no planejamento urbano que iriam motivar/condicionar a reestruturação da cidade e que não foram discutidos naquele momento. Até porque esta era uma prática que apenas se iniciava e apresentava dificuldades de ser analisada naquele momento e que agora permite-nos refletir sobre tais inquietações.

Devemos considerar que, desde meados da década de 1980, algumas prefeituras vêm atuando de modo a incluir a população nas decisões governamentais, visualizando a superação do caráter excludente imposto pelo neoliberalismo. Pautadas principalmente no orçamento participativo, elas vêm abdicando do planejamento estritamente tecnocrático e autoritário, com o objetivo de possibilitar um avanço com a implementação de políticas públicas mais democráticas.

Esta maneira diferenciada de exercer o poder é importante para a ampliação da discussão sobre o espaço urbano e direciona para a construção de uma nova prática no planejamento, marcando o fim do regime monopolista de administrar a cidade praticada até então. Atualmente as novas formas de administração públicas, como por exemplo, o orçamento participativo e os conselhos de desenvolvimento urbano, são reconhecidos nacional e internacionalmente, ganhado destaque entre as políticas, conforme a descrição de SOUZA:

[...] não obstante o Brasil, como país semiperiférico que é, costumeiramente ser muito mais um país importador que exportador de idéias teóricas, tecnológicas e técnicas, em matéria de orçamentos participativos o nosso país tem tido um papel de destaque e pioneirismo. (2004, p. 343)

É importante salientar a existência de uma nova prática de gestão em que o controle social sobre as ações públicas torna-se presente reforçando sua

importância e ganhando espaço, traduzindo-se em diferentes mecanismos de funcionamento, utilizados por diversas cidades brasileiras.

Essa construção traduz o momento mais importante de uma co-gestão estatal e pública não-estatal, estimuladora de consensos majoritários a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses “subalternos” tendem a se tornar os interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos. (GENRO, 1997, p. 15).

Pode-se notar a existência de práticas que renegam o modo tradicional, centralizador e excludente empregado pela gestão estatal, observando a redefinição dos papéis do Estado e da sociedade civil, sinalizando para a ampliação da participação entre o público e o privado, de modo a minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e a mercantilização da sociedade. Colocamo-nos então a pensar na dinâmica de construção das cidades que a partir dessa prática tende a romper com a submissão de interesses imobiliários, possibilitando a diminuição da segregação espacial urbana e o clientelismo político caracterizado pelas trocas de favores que provocava o prejuízo da camada social mais pobre, transformando-os em renegados no processo de construção da cidade. Esta nova modalidade de participação permite que os antes excluídos, desde que organizados possam, ao menos, participar das decisões relacionadas ao espaço urbano e definir prioridades de cunho social mais urgente.

As relações entre Estado e sociedade ocorrem baseadas em novos paradigmas, havendo uma maior dispersão de poder entre os diversos grupos e classes sociais nas duas últimas décadas do século XX. Atualmente os novos modelos de organização social estão baseados em dois pontos principais: o primeiro é a consolidação que LEFEBVRE (1999) define como sociedade urbana, ou seja, uma nova forma social que se intensifica a partir do processo de urbanização em nível mundial, colocando as questões urbanas como prioridades na formação de novos modelos de gestão social; o segundo está relacionado às mudanças econômicas ocorridas em escala mundial, em que o debate sobre o papel do Estado passa a ser considerado não só nas perspectivas de intervenção social, mas também na abertura de espaços de gestão compartilhada com a sociedade organizada.

Especificamente, pretendemos verificar as contribuições a partir do processo de instalação do PLANURB e as políticas e mecanismos criados com o intuito de possibilitar um desenvolvimento urbano que fosse produzido pela

população local e não com projetos prontos vindos de fora e que não se adequavam à realidade da cidade.

Buscamos também analisar as contribuições do CMDU e da elaboração do Plano Diretor na orientação da política urbana, possibilitando que houvesse diretrizes a serem seguidas e permitissem uma melhor reestruturação do espaço urbano.

Nesse sentido, tivemos como meta à obtenção de informações a respeito do processo de planejamento adotado pela Prefeitura Municipal desde a criação do PLANURB, que pudesse evidenciar a relevância desse Instituto no planejamento urbano municipal.

Metodologicamente, utilizamos primeiramente de Revisão Bibliográfica em torno do assunto. Paralelamente, levantamos documentos e arquivos que pudessem revelar o histórico do planejamento no município de Campo Grande.

Nesse estudo, buscou-se, oferecer uma interpretação à luz teórica da bibliografia consultada e das relações sociais e políticas comprovadas por estudos anteriores específicos sobre o município.

Finalmente, com a interpretação das informações, dos dados obtidos e das conversas com pessoas que participaram efetivamente desse processo pôde-se chegar as considerações finais sobre o trabalho executado.

Esta dissertação, em seu desenvolvimento, ficou constituída por quatro capítulos.

No primeiro capítulo, abordamos como a mudança na produção social possibilitou o surgimento das cidades e que estas surgiram a partir da divisão social do trabalho, considerando que as formas de intervenção no espaço urbano são uma preocupação histórica de seus habitantes e abordamos também a forma como o planejamento urbano e o urbanismo, enquanto disciplinas são utilizadas para atuar no funcionamento das cidades.

No segundo capítulo, buscamos fazer um paralelo do momento em que ocorriam as mudanças no processo de planejamento urbano de Campo Grande, com a abertura política ocorrida após o fim da ditadura militar que possibilitou a (re)democratização e a descentralização de poder, onde os municípios e estados passaram a atuar mais diretamente na gestão de seus territórios, bem como a retomada da luta pela busca da justiça social por meio do Movimento Nacional da Reforma Urbana e a conquista de parte desses direitos através da Lei 10.257

denominada Estatuto da Cidade, que estabeleceu diretrizes para induzir melhorias na realidade urbana brasileira.

No terceiro capítulo, fizemos um pequeno relato das intervenções urbanas realizadas na história de Campo Grande, demonstrando que na maioria das vezes esses projetos não alcançaram os objetivos esperados. Analisamos o processo de planejamento desde a criação do PLANURB e os desdobramentos das políticas adotadas a partir de então com o propósito de tornar a cidade melhor estruturada, criando mecanismos para aproximar a população da construção da cidade.

No quarto capítulo, procuramos verificar a participação e contribuição da população no processo permanente de planejamento do município, com o propósito de demonstrar que, quando organizada, a comunidade pode contribuir de maneira significativa para uma melhor estruturação e aplicação dos recursos do município. Sinalizando que o fortalecimento do Capital Social pode funcionar como um elemento fundamental de desenvolvimento do município.

As concepções, aqui apresentadas de forma sucinta, fazem parte de todo o referencial e de nossas reflexões durante a pesquisa, reforçaram convicções e, ao mesmo tempo sofreram alterações com a dinâmica de estudo, com a pesquisa e com as contribuições propostas durante a execução do trabalho.

Estas são, em suma, as questões e reflexões que norteiam o desenvolvimento do trabalho. Nossa expectativa é contribuir efetivamente na compreensão do processo de planejamento urbano adotado pelo município e sua relevância na estruturação do espaço urbano dos campo-grandenses.

## 2 A CIDADE E O PLANEJAMENTO

Como foi destacado por Sposito (1989) a cidade de hoje, é o resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas, enfim produzidas pelas transformações sociais ocorridas no tempo e engendradas pelas relações que promoveram estas transformações. Portanto, para entendermos a cidade nos dias atuais precisamos recorrer ao passado e compreender o processo de origem da formação do espaço urbano e como elas evoluíram com a aplicação de diferentes técnicas que permitiram mudanças significativas desse espaço, produzindo grandes transformações na organização social e no modo de vida urbano.

Desta maneira, neste capítulo, será feita uma reflexão sobre o espaço urbano, desde o surgimento das primeiras cidades, analisando algumas características que foram de grande importância para o estabelecimento do modo de vida urbano. Levando em consideração à divisão social do trabalho, verifica-se que algumas funções surgiram no espaço gerando fatores que permitiram, pela primeira vez, a diferenciação do modo de vida urbano do rural. Pode-se notar também que as cidades evoluíram bastante no decorrer da história e que, a cada inovação técnica nos meios de produção, ocorriam mudanças nas relações sociais e na produção do espaço urbano. Porém, é a partir do capitalismo e posteriormente da Primeira Revolução Industrial que a terra urbana passa a ser vista como mercadoria, o que reforçou ainda mais a dificuldade para o indivíduo ter acesso a um pedaço de terra e em consequência sua moradia. CORRÊA nos ajuda a compreender o espaço urbano do ponto de vista do capitalismo, quando assinala que:

O espaço de uma grande cidade capitalista constitui-se, em um primeiro momento de sua apreensão, no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas, como o centro da cidade, local de concentrações de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. (2002, p. 07)

Estes fatores propiciaram um quadro de segregação espacial, perceptível na formação do “centro” e da “periferia” que reflete uma produção espacial baseada na divisão de classes sociais.

Procuramos também, fazer uma abordagem sobre as formas de intervenção do Estado nas cidades no decorrer da história e da criação de políticas que permitissem ordenamentos no crescimento das cidades. Faz-se necessário também algumas considerações sobre o urbanismo na concepção e aplicação de técnicas de produção da cidade.

Assim como discutir a forma que eram elaboradas e implantadas as políticas de planejamento urbano e a falta de consonância em relação as expectativas da população com a aplicação de projetos técnicos que não satisfaziam as reais necessidades da população. Com isso é possível destacar sua relevância para a (re)estruturação das cidades e principalmente abordar a participação da população na discussão sobre os rumos da política urbana, demonstrando a necessidade de criação de novos paradigmas de planejamento que incluem os planos diretores e a participação popular na gestão urbana das cidades.

Por último, fazemos um pequeno relato sobre a história da evolução urbana de Campo Grande, que é nosso objeto de estudo, com o propósito de demonstrar de forma objetiva quais foram as principais medidas adotadas pelo poder público municipal no sentido de criar mecanismos para limitar o crescimento desordenado da cidade que levaram a criação do PLANURB - Instituto Municipal de Planejamento e Urbanização, no ano de 1987, com o objetivo de adotar políticas para promover o desenvolvimento urbano do município.

Diante desta abordagem, fica evidente que é preciso não só entender as cidades bem como a partir daí, compreender as formas pelas quais as pessoas se relacionam e constituem esse espaço tão difuso. Corrêa (2002) descreveu o espaço urbano como sendo “simultaneamente fragmentado e articulado” existindo em cada uma de suas partes relações espaciais com as demais, mesmo que apresentando intensidades diferentes.

O espaço urbano é aqui entendido como o lugar onde ocorre uma série de eventos que o tornam parte das manifestações cotidianas da sua população, e onde se desenvolvem as mais variadas atividades comerciais, serviços e gestão, com um intenso fluxo de pessoas que se locomovem para trabalhar, estudar e

passar. Enfim, busco um melhor entendimento sobre esse “lugar que é o intermédio entre o mundo e o indivíduo”. (SANTOS, 1999).

O espaço urbano é entendido como lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem. Sendo assim, temos a sociedade em uma das suas dimensões, que pode ser apreendida por meio da materialização de suas formas espaciais que Milton Santos denominou como rugosidades.

## 2.1 O SURGIMENTO DAS CIDADES E SUA PRODUÇÃO SOCIAL

A utilização de novas técnicas na produção agrícola foi um dos fatores que possibilitaram o surgimento das cidades, porém não se deve atribuir o início da formação urbana somente a esse excedente produzido no campo. É preciso salientar, como aponta Sposito (1989) que as cidades só se originaram graças às mudanças ocorridas no aspecto social e político onde houve uma distinção bastante nítida entre os aldeões que exerciam somente atividades primárias (agricultura e criação) não demonstrando ocorrer entre esses uma divisão social do trabalho. Esse fato os diferenciava dos cidadãos urbanos que se estabeleceram a partir da criação de diferentes papéis sociais, possibilitando a existência da formação de classes sociais, em que determinadas atividades, tais como: o estoque de alimentos, o comércio e o poder político-religioso, permitiram que houvesse uma nova configuração na produção social. Deu-se origem assim ao processo de exploração (por meio dos tributos) que era a realização concreta da participação diferenciada dos homens no processo de produção, distribuição e apropriação da riqueza, possibilitando que houvesse então as condições necessárias para o surgimento das cidades.

Na visão de Marx e Engels, há o início de um processo de produção social do espaço que permitiu a ocorrência então de duas formas de trabalho: o material (responsável pela produção de alimentos, etc.) e o espiritual (responsável pela proteção “contra ataques de bárbaros” e pela orientação religiosa), fornecendo elementos para a separação entre campo e cidade.

Com a formação das cidades e a divisão social do trabalho, ocorreu o surgimento de funções diferenciadas, com a necessidade de administração,

proteção, cobrança de impostos, etc. Todas essas atividades levaram há uma organização comunitária, que por necessidade estabeleceu uma organização política.

Marx e Engels (2004) apontam que foi nesse período que, pela primeira vez, a sociedade sofreu uma divisão em duas grandes classes e segundo os autores esta divisão se assenta diretamente na divisão do trabalho e nos instrumentos de produção. Marx e Engels contribuem bastante para elucidar a distinção entre o campo e a cidade quando assinalam que:

A cidade é de fato o local da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades, enquanto o campo mostra exatamente o fato oposto, isto é, o isolamento e a dispersão. (2004, p. 83).

Sobre as primeiras cidades é importante demonstrar que as mesmas tiveram suas localizações determinadas pelas condições naturais, já que neste momento histórico de início das primeiras aglomerações urbanas o nível de tecnologia não permitia a superação de algumas limitações impostas pelo meio-ambiente. Sposito demonstra que algumas características são comuns as primeiras civilizações urbanas:

As mais antigas cidades tinham em comum, além da localização nos vales de grandes rios, uma organização dominante, de caráter teocrático (o líder era rei e chefe espiritual), e um traço na sua estruturação interna do espaço; a elite sempre morava no centro. (1989, p. 18).

O importante é compreender o surgimento das cidades não só pela sua localização geográfica e configuração física, mas pelas relações sociais que se estabeleceram num primeiro momento relacionada com o excedente da produção agrícola que permitiu que parcela da sociedade se dedicasse a outras funções. Já nesse momento, houve uma dominação do urbano sobre o não-urbano e de uma classe social sobre as demais, fazendo que a cidade surtisse então como o espaço não da produção em si, mas da dominação.

Do ponto de vista marxista, com a formação das primeiras cidades e com o estabelecimento da propriedade privada (na cidade), ocorreu o surgimento das classes sociais ocasionando uma divisão social do trabalho onde o indivíduo ficou subordinado a uma atividade que lhe foi imposta – transformando os indivíduos das cidades em animais urbanos que produziam diariamente conforme o interesse da

classe dominante. Fica evidente que a propriedade privada possibilitou a exploração do trabalho humano como dado fundamental para a manutenção dessa forma de produção social.

## 2.2 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO

Pistas de que as civilizações humanas têm trabalhado com planejamento nas cidades em escala limitada remonta a 3500 a.C. e muitos historiadores consideram os gregos como os primeiros a adotar práticas de planejamento urbano, utilizando teorias sobre o uso ideal da terra e da localização de ruas e edifícios nas cidades. (HALL, 2004).

A noção de “cidade” e “vila” não se confunde na visão grega<sup>1</sup>. Porém, a idéia de cidade surge numa sociedade rural onde, fazem parte da cidade tanto os cidadãos quanto os camponeses. Esse conceito abstrato de cidade demonstra por que tão tardiamente os gregos vão se interessar pelos problemas das cidades.

Durante muito tempo, os gregos que se interessam pela cidade o fazem somente na perspectiva da filosofia política e da moral. Hipócrates foi o primeiro pensador grego a encarar a cidade estudando os efeitos do ambiente urbano de forma sistematizada, isto é, a fazer uma abordagem das relações sociedade/natureza<sup>2</sup>. Mas, foi com Platão e Aristóteles que surgiu uma verdadeira reflexão sobre o espaço urbano. Platão expôs em *Crítias* e principalmente nas *Leis* os princípios que deveriam comandar a instalação material da cidade ideal. Ele se preocupava em escolher sítios que apresentassem salubridade, vantagens econômicas e um clima psicológico e moral favorável a sua instalação. Fixou também o número ideal de habitantes em 5.040 pessoas (HAROEUL, 1998).

Mas foi Aristóteles que apresentou uma grande preocupação com o concreto, que se tornou o grande teórico dos estudos urbanos, ou seja, percussor do planejamento urbano. Ele aconselhava a escolha de um sítio que além de salubre, apresentasse também facilidade de transporte, tanto para o campo quanto para o

---

<sup>1</sup> A cidade (*polis*) é antes de tudo uma comunidade de cidadãos, uma associação de caráter moral, político e religioso. A vila era entendida como um lugar que tivesse algumas casas aglomeradas com certa proximidade

<sup>2</sup> Hipócrates estudou os efeitos do ambiente urbano (sítio, localização, natureza do solo, regime dos ventos...) sobre os habitantes, tanto no aspecto físico quanto no aspecto moral.

mar. Demonstrava preocupação com as qualidades defensivas e recomendava separar a água potável daquela de uso comum. Sobre a estrutura urbana, defendia uma especialização dos bairros segundo sua função: comercial ou artesanal, residencial, administrativo, religioso. Ele preconizava especialmente a criação de duas praças bem distintas, uma reservada à vida pública e a outra consagrada às atividades comerciais. (HAROUEL, 1998).

Aos muçulmanos são muitas vezes creditadas as criações do zoneamento, criando zonas específicas para estabelecimentos comerciais, residenciais, cultos religiosos, entre outros.

A Civilização do Vale do Indo também é reconhecida como uma das primeiras civilizações a desenvolver o senso de planejamento urbano, por volta de 2600 a.C. ali, algumas pequenas vilas cresceram até se transformarem em grandes cidades, contendo milhares de pessoas que, por não trabalharem primariamente na agricultura, criaram uma cultura unificada. O repentino aparecimento dessas grandes cidades, bem como o crescimento e a formação organizada destas cidades, parece ser o resultado de um esforço planejado e deliberado (HALL, 2004).

Habitantes de cidades da antiguidade criaram certas áreas destinadas para encontros, recreação, comércio e culto religioso. Muitas possuíam muralhas em sua volta, com objetivo de impedir o acesso de possíveis inimigos. A construção de prédios públicos e monumentos são outros exemplos de planejamento urbano nos tempos antigos, dos quais, as cidades mais famosas são Roma e Atenas.

Já na idade média muitas cidades e feudos eram protegidos por muros. Com o crescimento populacional, muitas dessas cidades aumentaram significativamente suas populações. Para solucionar os problemas decorrentes desse crescimento, algumas cidades derrubavam seus muros construindo outro numa área maior e outras simplesmente deixavam seus muros antigos de pé, construindo ao redor da antiga cidade.

A religião fazia parte integral da vida pública, cultural e social da Europa da Idade Média, fato este que também se fez presente em diversos outros pontos do mundo e isto se refletiu nas cidades da época onde, na maioria das vezes, a principal igreja estava localizada no centro da cidade e era a maior e a mais alta das estruturas. Essa realidade também pôde ser observada no Brasil e em diversos países latino-americanos.

Durante o Renascimento, um período de grande desenvolvimento artístico, planejadores urbanos desenhavam partes de uma cidade em grande escala, criando grandes áreas para solucionar a super lotação de tempos antigos.

Um exemplo de uma área que foi planejada, antes de ter sido construída, é o Palácio de Versailles, na França, uma mini-cidade por si mesma (CHOAY, 2003).

Alguns artistas conhecidos, como Leonardo da Vinci e Michelangelo, por exemplo, desenharam e ajudaram a embelezar algumas cidades italianas, no século XV e XVI, enquanto Georges Eugene Haussmann planejou grandes avenidas e praças, em Paris, no século XIX.

Algumas cidades dos Estados Unidos, na América colonial foram planejadas antes de terem sido construídas. Exemplos incluem Charleston, Filadélfia e Savannah. O exemplo mais famoso, porém, é o da cidade de Washington DC, a atual capital do país. George Washington contratou Pierre Charles L'Enfant, um arquiteto francês, para planejar a cidade (CHOAY, 2003).

Com o avanço da Revolução Industrial, no século XIX e a criação de fábricas, a população de muitas cidades européias e americanas começaram a aumentar rapidamente, recebendo milhares de pessoas vindas dos campos, abandonando trabalhos nas áreas rurais, para trabalhar na indústria. Isto fez com que as cidades da época ficassem superlotadas, sujas e barulhentas. Muitas pessoas viviam em bairros que possuíam péssimas condições sanitárias, com famílias vivendo espremidas em casas de um ou dois cômodos, perto das fábricas (HALL, 2004).

Reformistas sociais começaram a pedir aos governos que melhorassem tais condições precárias de vida, sugerindo novos zoneamentos, com casas, jardins e áreas verdes. Também sugeriram a separação de zonas industriais e residenciais, iniciando o processo de zoneamento e segregação das cidades. Várias municipalidades e governos tomaram algumas medidas para melhorar a salubridade com o objetivo de possibilitar melhor qualidade de vida nas cidades, mas à medida que elas continuavam a crescer rapidamente, as poucas medidas tomadas foram insuficientes para surtir algum efeito.

Planejadores urbanos tentaram mostrar a imagem de uma cidade ideal, na Feira Mundial de Chicago, em 1893. Largas e grandes avenidas, com grandes estruturas públicas eram dois dos muitos aspectos numa cidade ideal. A exposição marcou o início do movimento *City Beautiful*, nos Estados Unidos (HALL, 2004).

Até o final do século XIX, o planejamento urbano, na maioria dos países industrializados, era de responsabilidade de arquitetos, geralmente contratados por empresas particulares ou, raramente, pelo governo. Mas o crescimento dos problemas urbanos durante o final do século XIX forçou governos de muitos países, em especial dos Estados Unidos, a participar mais ativamente no processo de planejamento urbano.

O movimento moderno na Arquitetura e no Urbanismo pregava que a atividade de planejar as cidades era matéria de ordem eminentemente técnica e que, portanto, possuía a neutralidade política inerente ao trabalho científico. Tal pensamento se formalizou especialmente com os trabalhos dos CIAM – Congressos Internacionais da Arquitetura Moderna e, especialmente, com a Carta de Atenas. Reflexos deste pensamento urbanístico podem ser observados em projetos de novas áreas de expansão urbana totalmente desvinculados das necessidades efetivas das comunidades que aí morariam. O plano-piloto da cidade de Brasília é considerado o exemplo mais perfeito deste tipo de *urbanismo modernista* (HALL, 2004).

Entre 1900 e 1930, muitas cidades nos Estados Unidos introduziram comissões de planejamento urbano e leis de zoneamento. Um dos mais famosos planos de revitalização urbana desse período foi o *Plano Burhan*, que revitalizou uma grande parte da cidade de Chicago.

A explosão populacional iniciada a partir da década de 1950 criou problemas como congestionamentos, poluição, aparecimento ou crescimento de favelas e falta de moradia. Para vencer os novos desafios dessas cidades em crescimento, agências de planejamento urbano precisaram expandir seus programas, incluindo novas residências, áreas recreacionais e melhores distritos comerciais e industriais.

No entanto, o que se pode observar é que ao longo da evolução das cidades muitas foram as formas de intervenção sobre o espaço urbano, principalmente após o capitalismo. Porém não podemos deixar de destacar a importância dos diferentes agentes sociais que estabelecem uma forma bastante complexa e que realizam um constante processo de reprodução social que se dá com a incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infra-

estrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. (CORRÊA, 2002).

É preciso considerar que mesmo com cada nova transformação ocorrida no espaço urbano, ainda que esta produza alteração das formas espaciais e mudanças de funções, ela mantém as desigualdades sociais, deixando claro que a busca tecnocrata dos planejadores urbanos pelo equilíbrio social e da produção espacial na maioria das vezes não passou de um discurso impregnado de ideologia.

Corrêa contribui com alguns questionamentos sobre os quais é possível identificar os agentes sociais que produzem a cidade. Como por exemplo, “Que estratégias e ações concretas desempenham-se no processo de fazer e refazer a cidade?”. E segundo o autor estes são os agentes que produzem o espaço urbano:

a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado; e d) os grupos sociais excluídos. (2002, p. 12).

Para entendermos os papéis de cada agente social na construção do espaço urbano é preciso recorrer às proposições de Marx e Engels, ao considerar a propriedade privada no espaço urbano e a ação do Estado que não é neutro, refletindo os interesses dos proprietários que se beneficiam de transgressões que beneficiam os agentes dominantes que se utilizam da ação de um marco jurídico regulando sua atuação.

Segundo Marx e Engels (2004) o Estado capitalista é fortemente influenciado pela classe dominante de tal modo que ficou completamente sob o controle por meio da dívida pública, no qual a sua existência está associada aos movimentos de alta e baixa do mercado nas bolsas de valores, em que os burgueses são controladores do crédito comercial. A burguesia, enquanto classe dominante organizou-se não mais apenas localmente, mas de modo que seus interesses ganharam proporções universais.

Para entendermos de forma mais clara a relação de dependência existente entre o Estado e os proprietários privados, Marx e Engels expõem que:

Já que o Estado, pois, é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de um período, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e dele adquirem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei se baseia na vontade e, mais ainda, na vontade livre, destacada de sua base real. Do mesmo modo, o direito é reduzido, por seu turno, a lei. (2004, p. 98).

O Estado atua então, de modo a criar condições necessárias para a realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, propicia maneiras em que ocorram os mecanismos para viabilizar o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações. Como resultado disso, podemos observar a segregação residencial que resulta também de ações diretas e explícitas onde o Estado, por meio do planejamento, cria áreas residenciais que formam novas áreas urbanas. (CORRÊA, 2002)

Atualmente, o planejamento urbano de uma cidade é geralmente feito por acordos entre agências governamentais e empresas privadas, especialmente nos países desenvolvidos. Nos países subdesenvolvidos, porém, o planejamento urbano passa por um momento de redefinição. Se, por um lado, tais países atravessaram longos períodos de planejamento centralizador e autoritário, não raro resultando em periferias urbanas espraiadas, estruturadas por projetos residenciais movidos mais pelo caráter *quantitativo* que pelo *qualitativo*. Nas últimas décadas, o planejamento urbano no Brasil, por exemplo, tem procurado colocar-se como possível mediador no conflito social pelo solo urbano. O foco do planejamento, pelo menos academicamente, deslocou-se do regulamento do *uso e ocupação* do solo para o tratamento dos processos especulativos de produção do espaço urbano, colocando-se contra ou a favor deles.

Surge daí a idéia de planejamento urbano participativo no qual as decisões são tomadas num processo democrático no qual o profissional não assume mais o papel de “autor do plano”, mas de “condutor do processo”. Contrariamente a esta tendência, teóricos internacionais, normalmente associados ao Neoliberalismo, propõem o que se convencionou chamar de planejamento urbano estratégico, que procura tratar as cidades sob a lógica da guerra fiscal e de sua localização na suposta nova rede de cidades globais.

Portanto, para que ocorra realmente um planejamento que atenda as necessidades da população e visualize enquanto fenômeno social é necessário que o Estado atue de forma a propiciar os canais de participação da comunidade, possibilitando que ocorra de forma efetiva o processo de democratização na política urbana das cidades, em particular, as brasileiras.

## 2.3 REFLEXÃO SOBRE O ESPAÇO URBANO DE HOJE A PARTIR DA VISÃO DE HENRI LEFEBVRE

Entender as cidades de hoje parece ser uma missão bastante complexa, devido à separação que é feita no modo de pensar a cidade: ora como quadro físico, ora como ambiente urbano. Como a cidade toma forma e conteúdo a partir da prática sócio-espacial que nela se realiza, o geógrafo, enquanto pesquisador, deve buscar a compreensão da cidade, tanto do ponto de vista prático, quanto da teorização que auxilia sobremaneira a interpretação e a elucidação dos fenômenos decorrentes e permitem o aprofundamento sobre a maneira de como ocorrem as contradições geradas no processo de acumulação capitalista e que se materializam na forma de segregação urbana.

Deixando evidente que qualquer que seja o foco da pesquisa, o primeiro passo para a compreensão das crises no espaço urbano é justamente conciliar a prática à teoria. Para Lefebvre (2002), “a teorização não suprime a problemática do mundo moderno – ela contribui para colocar as questões com mais força”, demonstrando que, pensar as cidades hoje é, antes de qualquer coisa, pensar numa dupla dimensão crítica: crise prática e teórica.

O que se propõe então é a construção de uma teoria da prática sócio-espacial que possa desvendar a realidade urbana mais próxima possível da sua totalidade. No sentido de uma maior compreensão teórica nos apoiamos principalmente nas obras de Marx e Lefebvre para fazer uma interpretação da cidade<sup>3</sup>, a partir da análise da prática social, tomando a realidade em movimento onde a crise, inerente ao processo de reprodução das relações sociais, torna-se esclarecedora da realidade que se pretende apreender.

Utilizamos como ponto de partida, para fazer uma “interpretação geográfica do espaço urbano” que a cidade deva ser encarada como uma obra da construção humana, ou seja, um produto histórico-social, que se materializa na relação entre a sociedade e a natureza. Assim, o sentido e a finalidade da cidade enquanto construção histórica se refere ao homem e a realização da vida humana.

---

<sup>3</sup> É importante ressaltar que não é feita aqui uma análise aprofundada sobre a obra de Marx e Lefebvre, mas é considerada a contribuição desses autores para o estudo sobre a cidade que se mostra bastante relevante para a Geografia

Para Carlos (2004) quando se faz uma análise da cidade é importante salientar que, ao produzir sua materialidade, a sociedade produz e reproduz um espaço. Enquanto prática sócio-espacial, isso torna indissociável o espaço e a sociedade, ou seja, as relações sociais se estabelecem num lugar real e concreto. Esta produção pode ser vista, vivida e percebida, na criação dos diferentes lugares. O homem se apropria da natureza, enquanto apropriação do espaço – tempo determinado, que possibilita a reprodução da sociedade. Tornando-o assim, aspecto fundamental da reprodução da vida.

O processo de produção aqui vai além da criação de objetos, mas sim de um processo real, amplo e profundo, como conjunto de relações diversas estabelecidas entre os indivíduos da sociedade e, nesse processo, produz um espaço em sua dimensão prática. Mas a produção se abre para a reprodução e, nessa direção, sinaliza o processo de desenvolvimento da sociedade, revelando o profundo dialético homem-natureza.

Nesta perspectiva a noção de produção supera o plano do econômico, pois a cidade abriga os processos de troca, constituição e ampliação do mundo da mercadoria. Por meio dos seus fluxos cotidianos apontando, no lugar, a realização da vida, como prática sócio-espacial. A cidade pode ser entendida então como produto, condição e meio para a reprodução das relações, produtoras da vida humana, no sentido amplo de reprodução da sociedade. O que evidencia a perspectiva de compreensão de uma totalidade que não se restringe ao plano econômico, possibilitando um entendimento de sociedade que pressupõe uma totalidade, mudando os termos da análise urbana.

Para Lefebvre (1991) a análise do espaço urbano transcende a análise da produção de mercadorias ou mesmo a vida do cidadão em seu trabalho, pois estaria, também, relacionada com a vida cotidiana em todos os seus momentos – trabalho, lazer, vida privada. Desta maneira só se pode compreender as relações sociais a partir de todas as atividades que são desenvolvidas pelo cidadão e que são indispensáveis para que a cidade possa ter sentido para o indivíduo, pois é a partir dessas relações que ele estabelece uma identificação com o lugar. Assim, o cidadão se apropria da cidade principalmente pelo seu valor de uso.

A análise da reprodução da cidade no mundo moderno sinaliza para a articulação indissociável de três planos: o econômico, o político e o social. Essas três dimensões apresentam como pano de fundo o processo de mundialização,

enquanto constituição de uma sociedade urbana. Mostrando a tendência ao processo de generalização da urbanização, apontando uma contradição entre as “persistências” e o “novo” é revelado um movimento triádico: preservação – degradação – transformação, como característica do processo de formação da cidade, nos dias atuais. Porém, cabe ressaltar que embora as contradições entre persistências e o novo; quanto ao movimento triádico não são excludentes entre si, podendo ocorrer simultaneamente com associações de um ou outro elemento como, por exemplo, degradação e transformação ou preservação e transformação.

Esse processo de reprodução que hoje ocorre na cidade deve ser entendido a partir das mudanças, bastante significativas, ocorridas desde a metade do século XX, com o domínio do capitalismo financeiro que incorporou novos espaços à economia mundial.

Santos (1999) contribui, de forma significativa, para a compreensão desta etapa, expondo que a criação de um sistema de integração global, denominado por ele como meio técnico-científico-informacional, abriu-se a possibilidade para estabelecer uma relação de dominação que apontou para uma generalização da produção e do consumo, graças à junção da tecnologia e da ciência, capazes de organizar a formação de um mercado global. Neste momento, o que ocorreu foi um processo de reprodução das relações sociais que se estabeleceram no plano mundial, obedecendo à lógica da reprodução do capital, por meio das técnicas empregadas na produção e que dominaram o espaço, transformando-o num espaço de poder.

Nesse contexto, a vida cotidiana se transforma em uma rotina organizada, no tempo e no espaço, transformando os usos dos espaços, onde passam a predominar as relações profissionais e institucionais e modificam as relações dos habitantes com o lugar e no lugar, redefinindo a prática sócio-espacial. Nesta condição, o espaço visto como mercadoria sofre mudanças e readaptações de usos e funções que lhe conferem novos valores e possibilitam o desenvolvimento do capitalismo estendendo-se cada vez mais ao espaço global. O espaço, enquanto mercadoria propicia um fluxo de capitais, associado a uma nova lógica de dominação do espaço que se reproduz ordenando e direcionando cada ocupação, fragmentando e tornando os espaços trocáveis a partir das operações de mercado.

Essa reconfiguração do espaço é denominada por Benko (2001) como: “deslizamento de escala”, para designar as tensões geradas principalmente a partir

do processo de globalização, que faz com que a sociedade urbana passe por um processo contraditório onde, ao mesmo tempo em que ocorre uma homogeneização dos diferentes espaços, se estabelece um processo de fragmentação tanto do espaço urbano quanto do indivíduo. Esta fragmentação provoca uma hierarquização dos lugares e das pessoas, gerando uma articulação entre estrutura espacial e social, que vai provocar as formas de segregação urbana, aprofundando as contradições entre o centro e a periferia.

O grande desafio posto pela obra de Lefebvre, no que diz respeito à análise urbana, é que o caminho para uma possível superação dos problemas postos pela urbanização devam ser entendidos no campo do processo de reprodução geral da sociedade. Carlos indica a noção de produção enquanto criação do ser humano, quando expõe que:

[...] Lefebvre nos coloca diante da idéia de que o modo de produção precisa se produzir, uma reprodução que não coincide com a produção dos meios de produção; mas se efetuará também em outros planos – colocando-nos diante das “novas produções” capazes de explicitar o mundo moderno: o espaço, o urbano, o cotidiano (cotidianeidade). (2004, p.28).

Essas novas produções se confrontam com persistências, apontando para novas possibilidades, pois surge então no seio da sociedade, conflitos e contradições que se manifestam. Pois, para Lefebvre, o grande desafio de nosso tempo é, justamente, a dualidade entre as novas relações com permanências de antigas; mostrando ao mesmo tempo em que ocorre uma certa homogeneização se reforçam também as diferenças, marcando o fim de uma certa história e o início de uma historicidade conscientemente dirigida.

Carlos (2004) afirma que o urbano aparece na obra de Lefebvre enquanto realidade real e concreta e, enquanto virtualidade, onde a crítica confronta o real e o possível; assim, a cidade, esta indissociavelmente ligada à vida do homem.

Lefebvre (1999) atenta para o fato de que a obra de Marx trata a questão urbana sob a perspectiva econômica, reduzindo a realidade urbana a assuntos de renda da terra. Para ele, no entanto, os problemas urbanos precisam ser encarados como problemas que devem ser entendidos no processo de reprodução geral da sociedade, para se chegar a um caminho que torne possível a solução da problemática da urbanização. O autor nos coloca uma nova idéia de pobreza e

riqueza e as relações sociais na vida cotidiana, onde haja uma intervenção dos interessados na realização da vida em sua prática sócio-espacial.

O caminho que Lefebvre nos conduz, segundo Carlos (2004) é o de interpretar o sentido da cidade enquanto obra da humanidade em um amplo sentido, ou seja, enquanto obra da civilização, permitindo fazer uma leitura através da história e de nossa condição de mundo moderno, incluindo a idéia de um projeto para a sociedade. O desafio é pensar a prática sócio-espacial com o sentido das apropriações reais e possíveis, bem como da luta em torno delas. A cidade é o lugar das coações, mas também da liberdade, demonstrando que “a cidade é produto do possível”.

## 2.4 O URBANISMO

Compreender a dualidade do significado do termo urbanismo<sup>4</sup> é uma das formas de entender a ambigüidade no modo de interpretá-la, pois esse termo pode ser entendido como uma realidade muito antiga que se denomina de “arte urbana” e, portanto, tão velha quanto à civilização urbana. E a outra que se refere a este termo utilizado a partir do final do século XIX, quando surgiu como uma disciplina que se apresentava como ciência pretendendo, assim, apresentar uma teoria sobre a cidade “distinguindo-se das artes urbanas anteriores pelo seu caráter reflexivo e crítico e pela sua pretensão científica” (CHOAY, 2003).

Dentro desta segunda interpretação, onde o urbanismo é utilizado como ciência, ele “funciona” como uma atividade de estudo, regulação, controle e planejamento da cidade (em seu sentido amplo) e da urbanização. O termo nasceu em decorrência da Revolução Industrial que se iniciou na Inglaterra a partir do século XVIII, quando foi lançada toda uma população operária nas cidades que não estavam preparadas para acolhê-las. Resultando, numa proliferação de cortiços, onde as famílias amontoavam-se em locais sem nenhum conforto e salubridade. O urbanismo é utilizado, desde então, como uma ciência humana aplicada, inserida no contexto de um mundo em constante crescimento demográfico e respondendo a

---

<sup>4</sup> Este termo foi utilizado pela primeira vez em 1867 pelo arquiteto espanhol Cerda, na sua *Théorie générale de L'urbanisation*, tradução francesa, Paris, 1979.

uma forte pressão de civilização e urbanidade, enfrentando suas demandas e problemas (HAROUEL, 1998)

De acordo com Lacaze (1993) sempre que há a necessidade de se intervir no espaço urbano, utilizasse a palavra “Urbanismo”, que em geral é empregada para denominar uma área de conhecimento ou uma técnica de intervenção nestes espaços, que se apresenta como uma ciência para planejar e organizar as cidades, porém, na prática isso não ocorre já que faltam elementos essenciais para solucionar a complexidade do espaço urbano somente por meio da intervenção técnica utilizada pelo urbanismo.

É comum ouvir falar em “planos de Urbanismo”, “Urbanismo Moderno”, “Código de Urbanismo e Obras”, etc. Deste modo, o termo sugere uma certa complexidade e gera distorções em suas diversas aplicações, sem uma discussão em torno do seu conceito, sua epistemologia. Porém sabe-se que este termo aparece historicamente, e geralmente, empregado quando há referências à elaboração de conjunto de propostas de intervenção física no espaço urbano, especialmente no seu traçado, para o seu embelezamento ou melhoria da infraestrutura especialmente, ou para melhorar o saneamento e a circulação, utilizando-se de técnicas de arquitetura ou de engenharia. Demonstrando haver somente o emprego de técnicas que se ocupam em tornar as cidades funcionais, desconsiderando seu aspecto social.

O urbanismo aplicado como ciência teve seu início no final do século XIX, utilizando-se de diversos elementos para intervir no espaço urbano. Segundo os urbanistas (na sua maioria arquitetos), o mesmo só alcançou um maior conteúdo e uma maturidade teórica no final do século XX, adquirindo status de área autônoma de conhecimento recentemente (BONNET CORRERA, 1989).

O urbanismo enquanto ciência surgiu então para buscar soluções para os problemas da cidade, porém se tornou ineficiente na medida em que buscava soluções imediatistas para resolvê-los, trazendo contribuições somente de ordem estrutural e não visualizando as cidades enquanto fenômeno social, deixando claro que somente a intervenção no aspecto físico é incapaz de solucionar os problemas que afetam as cidades.

Existem várias versões para o surgimento do termo “Urbanismo”, porém a mais difundida é de origem francesa. Segundo BARDET (1990) este termo surgiu por volta de 1910, na França, no *Bulletin de la Société Géographique* para

denominar uma “nova ciência” que se diferenciava das artes urbanas anteriores por seu caráter crítico e reflexivo e pela sua pretensão científica, sendo epistemologicamente, o estudo da cidade (*urbe*, do latim significa cidade). Alfred Agache, um arquiteto (ou arquiteto-urbanista) se autodenomina como criador do termo (AGACHE, 1931).

O urbanismo se define, oficialmente como a atividade que “traça a ordenação dos estabelecimentos humanos no território com traços de pedra, cimento ou de metal”. (LEFEBVRE, 1999, p.139). Porém ele aponta para o fato de que a prática dos urbanistas aparece como arte e ciência, técnica e conhecimento. No entanto, demonstra que faltam elementos conceituais que permitem uma crítica radical por parte dos mesmos, demonstrando o seu esvaziamento no plano teórico, pois na falta de um método dialético, não se pode dominar o duplo processo, altamente complexo e conflitual: industrialização e urbanização.

Lefebvre (1999) demonstra também que o urbanista pretende substituir a prática urbana, mas observa que estes não a estudam e atuam por consequência em um campo cego, pois se encontram nele e mesmo assim, não se reconhecem como tais, deixando evidente que não levam em consideração as representações do espaço, da vida social, dos grupos e das suas relações. Atuando de forma puramente técnica, racional sobre o espaço e desprezando a representação ideológica.

Numa perspectiva simplista, o urbanismo corresponde à ação de projetar e ordenar as cidades. No entanto, sob um ponto de vista mais amplo, o urbanismo pode ser entendido tanto como um conjunto de práticas ou de idéias, quanto como uma forma ideológica que visa reproduzir as condições gerais do modo de produção capitalista. Segundo este ponto de vista, atualmente tanto o capital quanto o Estado se apropriam da prática e teoria do urbanismo como um mecanismo gerador de lucro.

O urbanismo reduz o usuário, morador da cidade, ao simples papel de habitante, vendo-o somente como uma peça que simplesmente movimenta esse mecanismo capitalista. Deixando de lado as relações sociais que se estabelecem nesse espaço e principalmente ignorando a vida social, conferindo a este espaço somente o valor de troca, possibilitando a estratégia do lucro, tão peculiar no mundo da mercadoria.

Enquanto representação, o urbanismo não passa de uma ideologia que se considera e se proclama arte, técnica e ciência, conforme os casos e as conjunturas. No entanto, o mesmo se apresenta como um modo de intervenção no espaço urbano, por projetos urbanísticos, em geral mascarado por técnicas e pelo abuso do tecnicismo que apresenta somente uma lógica e coerência imposta pelo poder do Estado, vazia do ponto de vista do conhecimento da organização social. Nas palavras de Lefebvre (1999) o urbanismo é tão somente uma superestrutura da sociedade neo-capitalista, ou seja, ele dirige o consumo do espaço e do habitat.

## 2.5 O PLANEJAMENTO URBANO

O planejamento urbano é o processo de criação e desenvolvimento de programas que buscam melhorar ou revitalizar certos aspectos (como a qualidade de vida da população) dentro de uma área urbana ou do planejamento de uma nova área urbana em uma região, tendo como objetivo propiciar aos habitantes a melhor qualidade de vida possível. O planejamento urbano, segundo um ponto de vista contemporâneo é entendido, tanto como disciplina acadêmica, quanto método de atuação no ambiente urbano. E lida basicamente com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano.

A interpretação destes processos, assim como o grau de alteração de seu encadeamento, varia de acordo com a posição a ser tomada no processo de planejamento e principalmente com o poder de atuação do órgão planejador (LE CORBUSIER, 2004).

A urbanização na Europa no século XIX esteve associada ao processo de industrialização, fato que propiciou um rápido crescimento populacional que gerava uma grande procura por espaços e o acesso a uma parcela de terra nas cidades estando mediado, pela compra ou aluguel de terreno, com construções ou não. Como conseqüência disto, houve um adensamento habitacional muito grande. O crescimento das cidades tornou *centro* a área antes compreendida por todo o núcleo urbano, formando-se ao seu redor uma faixa nova, considerada a *periferia*. Cem anos após a Revolução Industrial, o chamado centro guardava a sua estrutura original com densidade populacional elevadíssima.

A periferia era entendida como uma espécie de território livre da iniciativa privada onde de forma independente, surgiram bairros de luxo, bairros pobres, unidades industriais maiores e depósitos. Havendo nesse momento um abandono das formas de controle público sobre o espaço construído. O Estado não elaborava mais planos, nem regulamentos e nem fiscalizava as formas pelas quais a cidade vinha sendo produzida. SPOSITO demonstra a forma pela qual a cidade era construída, guiada somente pelos interesses do lucro:

Benévolo chama de cidade liberal "... este ambiente desordenado e inabitável que é o resultado da superposição de muitas iniciativas públicas e particulares, não-reguladas e não-coordenadas". (1989, p. 56)

A cidade era a própria desordem e na primeira metade do século XIX percebia-se a quebra de uma certa homogeneidade do seu padrão arquitetônico, era o fim da cidade como ambiente comum. O desenvolvimento capitalista e os inúmeros "problemas" urbanos advindos da rápida industrialização incentivaram o comportamento individual e a separação espacial das classes sociais dentro da cidade: os bairros pobres e os bairros ricos.

Os problemas não eram, portanto da cidade, eram do próprio modo de produção e se manifestava na cidade. Não podendo perdurar por muito tempo porque começou a incomodar até mesmo os mais ricos. A falta de condições sanitárias permitiu o alastramento de um surto de cólera pela Europa em 1830. Todos esses fatores fizeram com que as classes dominantes viessem a pressionar o Estado a atuar diretamente no espaço urbano que assumiu esta atribuição.

Já a segunda metade do século XIX foi marcada pela aprovação de leis sanitárias, implantação de redes de água, esgoto, gás, eletricidade, telefone e de melhorias nos percursos (ruas, praças, estradas de ferro). O poder público estabeleceu regulamentos e executou obras. A administração pública passou a gerir/planejar os espaços urbanos (SPOSITO, 1989).

Harouel (1990) afirma, que com o avanço da técnica e da industrialização, a visão tradicional é superada, multiplicando-se os problemas com os quais uma cidade se depara. Crescimento demográfico, condições de habitação da população operária e enriquecimento global da sociedade que se traduz pelo fato de que cada um se beneficia de um espaço mínimo cada vez mais significativo, de objetos materiais cada vez mais numerosos e complexos e de uma quantidade crescente de

prestação de serviços. Com essa configuração e diante desses problemas, se fez necessário uma política de planejamento urbano que direcionasse ações públicas no sentido de possibilitar um melhor ordenamento na produção da cidade.

Os planejadores urbanos trabalham tradicionalmente junto das autoridades locais, geralmente para a municipalidade da cidade, embora nas últimas décadas tenham se destacado profissionais que trabalham para organizações, empresas ou grupos comunitários que propõem planos para o governo. O dia-a-dia de um planejador urbano inclui principalmente melhorias na qualidade de vida dentro de uma certa comunidade. (CHOAY, 2003).

Uma idéia muito comum, segundo Choay (2003), é a de que os planejadores urbanos trabalham principalmente com o aspecto físico de uma cidade, no sentido de sugerir propostas com o objetivo de embelezá-la e fazer com que a vida urbana seja mais confortável, proveitosa e saudável possível. Porém, o trabalho de planejamento envolve especialmente o contato com o processo de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano e não apenas sua configuração a *posteriori*, como quer a afirmação anterior. Sob este ponto de vista, os planejadores são atores de um perpétuo conflito de natureza eminentemente política e, por este motivo, seu trabalho não deve ser considerado neutro. Também precisam prever o futuro e os possíveis impactos, positivos e negativos, causados por um plano de desenvolvimento urbano que por vezes não favorecem ou contrariam os interesses econômicos dos grupos sociais para os quais trabalham.

## 2.6 URBANISMO *VERSUS* PLANEJAMENTO URBANO

Uma definição precisa do que seja o planejamento urbano necessariamente passa pelo trabalho de localizá-lo, enquanto disciplina, em relação ao urbanismo. Tanto o planejamento urbano quanto o urbanismo são entendidos como estudos do fenômeno urbano em sua dimensão espacial, mas diferem notadamente no tocante às formas de atuação no espaço urbano. Desta maneira, o urbanismo trabalha, historicamente, com o desenho urbano e o projeto das cidades, em termos genéricos, sem necessariamente considerar a cidade num processo social conflitivo, enquanto que o planejamento urbano, antes de agir diretamente no

ordenamento físico das cidades, trabalha com os processos que a constroem (ainda que indiretamente, sempre atue no desenho das cidades) (HALL, 2004).

A questão da definição clara e distinta das duas disciplinas complica-se de fato quando se procura a sua história. É um consenso, no meio acadêmico, que o urbanismo seja tratado apenas como disciplina autônoma a partir do século XIX e que o planejamento urbano surja como matéria de interesse acadêmico apenas no século XX, mas também é fato que as cidades são planejadas e desenhadas desde o início da civilização.

O planejamento urbano é a atividade, por excelência, multidisciplinar, enquanto que o urbanismo se caracteriza como disciplina autônoma, especialmente do ponto de vista profissional. Porém, os limites entre o planejamento urbano e o urbanismo são pouco claros na prática: intervenções urbanísticas na cidade são comumente tratadas como “obras de planejamento”, enquanto que atividades típicas do planejamento (como a criação de um plano diretor), são eventualmente tratadas como “obras de urbanismo” (CHOAY, 2003).

Souza (2004) demonstra que em países onde existe uma cultura de planejamento já sedimentada, o planejamento urbano se faz por diferentes profissionais, contribuindo não só arquitetos, mas também cientistas sociais de diversas formações, onde segundo ele destacam-se os geógrafos. No entanto, no Brasil é comum as pessoas associarem a prática do planejamento das cidades somente aos arquitetos. Aqui ocorre um equívoco, pois os arquitetos (urbanistas) formam um dos vários grupos de profissionais ligados ao planejamento urbano e que praticam uma modalidade específica dentro deste.

Urbanismo e planejamento urbano não são, portanto, sinônimos, nem o primeiro esgota o segundo. No Brasil mesmo planejador com um pensamento socialmente crítico, costumam confundir as duas coisas. O urbanismo pertence de fato e de direito, essencialmente, à tradição do saber arquitetônico.

O que há em relação a esses profissionais é um olhar bastante distinto, onde o arquiteto com seus conhecimentos técnicos desenvolve uma outra perspectiva, ressaltando os aspectos funcionais e a dimensão estética; enquanto que o cientista social focará seu olhar para as relações e processos sociais (dimensões política, econômica e cultural) buscando caminhos que promovam uma mudança social qualitativa (SOUZA, 2004).

Estabelecida à diferença entre as duas disciplinas, deve-se considerar que isso não significa rivalidade e, muito menos, antagonismo, o aprofundamento do debate entre si contribuirá para um aprendizado mútuo desses profissionais.

Desta maneira, a história das cidades, ou da urbanização, para sermos mais precisos, ocorre paralelamente com a história do homem em sociedade, embora o estudo da intervenção do homem na cidade seja mais recente. A partir do momento em que se considera que o planejamento urbano lida basicamente com o conjunto de normas que regem o uso do espaço urbano, assim como sua produção e apropriação, sua história seria bastante diversa daquela referente ao desenho das cidades. (CHOAY, 2003).

### **3 A (RE)DEMOCRATIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL**

De 1964 a 1985, o Brasil atravessou um período sob regime militar, marcado por atuação bastante rígida e centralizadora do Estado. Nesse período o Governo Federal era responsável pela formulação e aplicação das políticas de planejamento. Esse momento em que a ação do Estado foi muito forte é denominado de Keynesianista, descrita por Mattos (1997) como a “era de ouro do intervencionismo”, na qual estava embutida uma questão medular: o funcionamento espontâneo das economias de mercado desembocariam, quase que inevitavelmente, no desemprego, razão pela qual devia-se questionar o caráter automático dos ajustes.

Como conseqüência desse processo, o Estado assumiu a formulação e aplicação de políticas, tendo como objetivo conduzir o país a um período de desenvolvimento econômico e social, conforme os objetivos pré-estabelecidos e planejados.

A crença neste postulado gerou um ambiente favorável para que se criasse diversos planos de desenvolvimento para o país a fim de potencializar a administração. Acreditava-se que um corpo técnico bem capacitado, inserido dentro de uma estrutura ministerial ou de secretarias especiais, seria capaz de resolver os principais problemas socioeconômicos.

Porém, a partir da década de 1970 predominou um desencanto com o modelo utilizado até então, questionando a capacidade de intervenção autoritária e centralizadora do Estado na geração de melhorias para a sociedade. Assim, debilitou-se a convicção de uma gestão positivista para os sistemas sociais.

Pode ser observado então que, os processos sociais são modulados por uma multiplicidade de atores que decidem e atuam motivados por diversos valores, podendo ser contraditórios entre si, mas mostrando que somente ações do Governo se mostraram incapazes para decidir e atuar sobre sistemas sociais de complexidade crescente.

Já nas décadas de 1980 e 1990 aconteceu o processo de (re)democratização da política brasileira em função do fim do regime militar, fato que também ocorreu em outros países latino-americanos. Como consequência tivemos uma descentralização na gestão pública, com os municípios passando a atuar de forma mais direta e efetiva nos problemas relacionados à cidade, fato este que não ocorria no período anterior (ditadura militar) com forte tendência centralizadora, marcada pela concentração de poder no executivo federal. Portanto, o fortalecimento de poder e uma maior autonomia política dos governos estaduais e municipais, caracterizaram esta nova etapa de (re)democratização do Brasil, que passou a colocar a descentralização como uma de suas principais bandeiras, no sentido de assegurar maior eficiência na aplicação das políticas públicas. Após atravessar um longo período de ausência de transparência na gestão pública, a sociedade brasileira assistiu, uma crescente demanda por mais participação popular na administração pública e por mecanismos mais democráticos de gestão. (HERINGER, 2002).

O cenário no qual se processaram essas mudanças foi influenciado pela crescente presença de novos atores sociais na cena da política brasileira e internacional. Principalmente durante a década de 1980 observou-se o surgimento e a consolidação de diversas organizações da sociedade civil que posteriormente tiveram importante papel na esfera política brasileira: movimentos sociais apresentando diferentes tipos de demandas por serviços públicos e equipamentos urbanos, tais como saúde, educação e moradia; sindicatos de diferentes categorias procurando influenciar na política tanto dentro quanto fora dos locais de trabalho e organizações não-governamentais (ONG's) que se fizeram presentes na luta pela democratização do espaço público. Essas organizações tiveram um momento de grande expressão no espaço público durante a Assembléia Constituinte de 1987/88, quando foi conquistada a garantia de dispositivos importantes na Constituição, incluindo aí o princípio da descentralização (FERNANDES, 1994; LANDIM, 1993).

Nesta etapa de (re)democratização ocorreu o surgimento de um jogo de poder, em que novos atores sociais passaram a atuar, com a conquista de recursos políticos e institucionais relevantes – o parlamento, os prefeitos, os governadores, os movimentos populares e as organizações da sociedade civil organizada. Demonstrando haver a introdução desses novos atores na organização de políticas

públicas, promovendo uma maior dispersão do poder. (SALLUM JR. e KUGELMANS, 1991).

Podemos observar também que a descentralização acabou por resultar numa disputa de poder por parte das elites locais, já que os recursos institucionais foram fortalecidos pela retomada da democracia. Anteriormente mesmo quando os movimentos sociais exerciam suas reivindicações sobre o setor público, não havia eficácia. O poder público atuava de modo a obter ganhos na execução de obras públicas sem que houvesse uma prévia discussão com a sociedade, o que tornava sua atuação pouco transparente. Assim, a descentralização dentro do contexto da (re)democratização, acabou associada a outros elementos como o aumento do controle social do Estado, à diminuição do clientelismo, à transparência e maior democracia no processo decisório e à maior equidade e eficiência na provisão de serviços públicos (ARRETCHE, 1996).

É importante destacar que, tanto no Brasil, quanto em outros países latino-americanos a descentralização esteve também relacionada com processos de crise do chamado estado desenvolvimentista, onde ocorreu a incapacidade do governo federal de implementar políticas de desenvolvimento, inclusive regionais, que respondessem as demandas decorrentes dos processos de modernização e urbanização.

O processo de descentralização está sendo entendido aqui principalmente no que se refere ao seu aspecto administrativo. Consistindo, nesta perspectiva, numa estratégia de gestão e execução de políticas de forma a privilegiar a proximidade entre os executores e o público-alvo atendido. (ARRETCHE, 1996).

Algumas considerações podem ser feitas no que se refere aos pontos positivos que a descentralização permite, explicando, justificando e viabilizando sua implementação, oferecendo vantagens do ponto de vista econômico e social, destacando-se:

I – os benefícios econômicos que a descentralização pode acarretar, especialmente quando comparado a um estado centralizado cada vez mais incapaz de satisfazer as necessidades dos cidadãos;

II – as alterações tecnológicas, nas técnicas de gestão e nas preferências reconfigurando o próprio papel do Estado, onde “restam” ou se sobressaem os serviços que são melhor ofertados por jurisdições municipais e estaduais;

III – crescimento da urbanização e das necessidades locais, assim como da percepção de que a solução destes problemas podem ser melhor resolvidos pela comunidade.

Porém foi com a constituição de 1988 que o Brasil efetivou o processo de descentralização política e direcionou para uma nova gestão urbana em nível nacional. Onde ocorreram debates em torno de propostas para formulação das mesmas e que tiveram no Estatuto da Cidade e na elaboração dos Planos Diretores, referências importantes para a gestão democrática do espaço urbano.

Neste capítulo, nos dedicamos então a demonstrar como esse processo de descentralização política pode (desde que haja interesse dos administradores), possibilitar uma maior autonomia por parte dos Governos Municipais e como consequência oportunizar um maior debate junto à população nas questões urbanas, reforçando a democracia e efetivando a cidadania.

Faremos algumas considerações em torno da reforma urbana, trazendo a tona questões importantes, como os movimentos populares, uma maior politização do planejamento, abordando temas, como o da função social da propriedade, da justa distribuição de bens e serviços, da gestão democrática e da recuperação ambiental das cidades.

Analisaremos também a relevância da Constituição de 1988 como ponto de partida para elaboração de novos planos diretores que se tornaram ferramentas indispensáveis para disciplinar o ordenamento e a estruturação do espaço urbano nos municípios brasileiros. E por fim destacaremos a importância do Estatuto da Cidade como ferramenta indispensável na elaboração de planos diretores participativos.

### 3.1 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA COMO POSSIBILIDADE DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS

Devido às mudanças bastante significativas ocorridas na política nacional principalmente a partir da segunda metade da década de 1980, com o fim do regime militar, ocorreu também uma série de transformações relativas a um período de (re)democratização das relações sociais que impulsionaram um processo de

descentralização política em todo o país, tendo como traço principal o processo de redistribuição de poder – e, portanto, de prerrogativas, recursos e responsabilidades – do governo para a sociedade civil, da União para os estados e municípios e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário. Iniciou-se, a partir daí, uma nova etapa no cenário nacional, estabelecendo a conquista de elementos como a universalização de direitos, incluindo a participação de parcelas da sociedade civil em discussões sobre diferentes ações públicas e privadas nas mais variadas áreas, como, educação, habitação, saúde, etc. Tendo na Constituição a sedimentação das bases jurídicas para um novo modelo de cidadania, garantindo a população à prestação de diversos serviços (saúde, educação, assistência social) e atribuindo os mesmos como deveres do Estado.

A universalização dos direitos se configurou como um importante caminho para a redefinição entre o Estado e a sociedade civil, na medida em que provocou transformações das relações sociais, políticas e culturais, permitindo uma nova relação entre as mesmas. É importante ressaltar que esse período se caracterizou pelo surgimento da chamada cidadania política, que se aproxima da democracia participativa e apresenta novas alternativas para o exercício político.

Esse processo iniciado na década de 1980 trouxe contribuições bastante relevantes na questão da descentralização do poder executivo, pois nos anos 90 possibilitou uma maior abertura para a participação da sociedade civil nas decisões públicas em vários setores de intervenção do Estado.

Conforme Dowbor (1996) é a partir da Constituinte que a descentralização apresenta-se como palavra de ordem no setor político e administrativo, representando uma nova ordem política na sociedade brasileira, redimensionando as relações com o Estado. O discurso pela descentralização está, portanto, intimamente ligado à reforma do Estado brasileiro.

É possível perceber que a (re)democratização gerou um processo de redefinição do papel do Estado, estabelecendo uma nova relação de gestão pública que pode ser percebida diante da exposição de Heringer que assinala:

O processo de (re)democratização do país veio questionar fortemente o padrão centralizador do Estado, pressionado pela crise econômica, pelas políticas de ajuste implementadas nos anos 80 e por outros fatores derivados da crise estatal. É a tensão entre a centralização e a descentralização que determina a redefinição do papel do Estado na sociedade (2002, p. 26).

A transição da (re)democratização iniciada nesse período funcionou como o marco para as transformações para o processo de descentralização do Estado, possibilitando que as administrações municipais e estaduais iniciassem e implantassem políticas sociais, já que a Constituição mudava as regras centralizadoras existentes até então. Houve assim uma melhor distribuição das competências entre o poder central e os poderes regionais e locais, devolvendo autonomia e a participação a essas instâncias nas decisões e rumos a serem definidos.

Pode-se entender que o processo de descentralização se deu com a consolidação da democracia no país. Pois foi a partir daí que se estabeleceu uma nova relação que aponta para uma possível solução para os problemas políticos/institucionais do Estado brasileiro. Os problemas referidos são aqueles que demonstram a incapacidade do Estado em responder às demandas da população, principalmente nas suas necessidades sociais básicas.

Pode-se dizer que a descentralização pode ser analisada principalmente sob dois aspectos:

- a) Ligada às discussões sobre as ações governamentais; e/ou
- b) Associada às ações participativas da sociedade civil nos assuntos públicos. Se apresentando de diversas formas na literatura.

A descentralização é concebida como a transferência de um governo central para outras unidades de governo ou corporações semipúblicas, organizações da sociedade civil, organizações não-governamentais etc., em que ocorre um processo de transferência de autoridade legal e política para planejar, tomar decisões e gerir as funções políticas, possibilitando um princípio de reforma do Estado. Isto é, criando novas formas de relação entre a “coisa” pública e a sociedade civil. (GONDIM, 1988).

Diante deste conceito, admitimos para a descentralização, diferentes interpretações, a partir de dois enfoques:

a) descentralização governamental – que desloca o poder do governo federal para outras esferas, como a estadual, a municipal ou entidades de caráter público.

b) deslocamento de poder do Estado para a sociedade civil – introduzindo a participação da sociedade nas decisões.

É necessário ressaltar a importância da participação comunitária no processo de descentralização e como as organizações da sociedade civil podem funcionar na aproximação com o poder público, simplificando as ações e quebrando a burocracia que prejudicam as decisões governamentais, sugerindo novas relações e o reconhecimento de novos atores políticos.

A partir daí podemos não só estabelecer novos padrões de participação da sociedade como a distribuição de competências e articulações entre os diferentes níveis de governo, como também avaliar a descentralização como uma ferramenta para um caminho que leve a maturação política da sociedade.

De acordo com o enfoque da pesquisa a qual me proponho, priorizo a discussão da descentralização na esfera da municipalização e o surgimento da participação da sociedade nesse processo.

Desta maneira, concordo com Lobo (1989) quando ao analisar o início da municipalização, afirma que dele ocorre uma proximidade da sociedade civil com o Estado; atribuindo a prestação de serviços aos governos municipais que, estando mais próximos da população, favorecem o estímulo e a articulação entre eles, propiciando que a prestação de serviços se torne cada vez mais equilibrada.

A municipalização passa então a ser entendida como uma forma de passagem progressiva de atribuições e competências que possam ser desenvolvidas mais eficazmente pelos municípios. Passando, portanto, dos estados e da União para os municípios as responsabilidades e subsídios para que eles próprios tenham autonomia para executar os serviços públicos que atendam os interesses da população.

Sendo assim, podemos considerar o município enquanto unidade político-administrativa como o lugar que apresenta as melhores condições para a prática da participação popular na gestão pública. Partimos da hipótese que no município há uma maior possibilidade de interação e comunicação efetivadas pela participação e o controle social.

Na estrutura administrativa do país, o município é a escala mais próxima e eficaz para a realização de demandas simples como, por exemplo, as de urbanização, onde ocorre uma escala mais adequada para a sua efetivação, desde o ponto de vista geográfico, econômico, técnico, financeiro e político. Permitindo que essas deixem de ser realizadas pelo governo estadual ou pela União. Transformando-se na essência do poder local que está mais próximo das

necessidades e reivindicações da população. Hoje há uma estimativa de que aproximadamente 80% das demandas da comunidade, como construção de escolas, política cultural, entre outras, possam ser resolvidas localmente, não necessitando de instâncias centrais do governo, mostrando a tendência à desburocratização dos processos (GENRO, 1997).

Quando falamos de descentralização, estamos falando, da relação direta entre a participação popular e a democracia, procurando demonstrar que municípios fortes implicam numa política mais racional e com a participação dos atores locais. Assim, a descentralização só existe no momento em que as decisões locais possuem certa autonomia e emanam de uma comunidade e não do Estado. (ARRETCHE, 1996).

Portanto, para o presente estudo o ponto central a ser destacado no processo de descentralização é que ele possa tornar a participação da sociedade numa ferramenta para estimular e abrir oportunidades do deslocamento dos centros decisórios, promovendo uma menor burocracia na gestão pública. Não se esquecendo das dificuldades para a implementação desse processo que pode se esvaziar quando esse mecanismo funciona como mera função legitimadora aos participantes desprovidos do direito de deliberar com autonomia, deixando de lado os reais interesses da população.

### 3.2 A BUSCA DA JUSTIÇA SOCIAL PELA REFORMA URBANA

A dificuldade do cidadão em ter acesso a terra se configura como um fator determinante no processo de desigualdade social existente nas cidades, pois o alto preço do solo urbano impede que as camadas menos favorecidas da população tenham acesso a ele, estabelecendo assim uma segregação do espaço que se materializa nas cidades de acordo com a renda dos diferentes estratos da sociedade.

Essa população de baixa renda se vê obrigada a buscar seu alojamento em áreas distantes da área central e na maioria das vezes desprovidas de vários serviços e equipamentos públicos, arcando com custos mais elevados de transporte e tendo dificuldades no acesso a bens e serviços urbanos.

Surgindo a denominada “reforma urbana” no Brasil, originada em função do abismo existente em relação aos espaços reservados aos ricos e pobres em nossas cidades. Segundo Ermínia Maricato, o ideário da reforma urbana formou-se a partir “de iniciativas de setores da igreja católica, como a CPT – Comissão Pastoral da Terra”, que assessorava a luta dos trabalhadores rurais e que no início da década de 1970 passou a promover encontros com o objetivo de auxiliar “a construção de uma entidade que orientasse também os movimentos urbanos” (MARICATO, 1997).

Embora, nos últimos vinte anos, as taxas de crescimento populacional tenham apresentado declínio e venha ocorrendo uma transferência de população das áreas centrais para as periferias das regiões metropolitanas, bem como nas cidades médias, é possível observar a precariedade nas condições de vida de grande parte da população em grandes concentrações urbanas do Brasil, como característica bastante comum.

Cada vez mais agudas, as carências urbanas propiciaram a formação de grupos organizados, denominados por “movimentos sociais urbanos” que passaram a exercer pressão e exigir providências do poder público, marcando o cenário metropolitano nas décadas de 1970 e 1980. Isto se deu principalmente em dois planos: o dos embates sociais e políticos no território concreto da cidade e da construção de direitos formalmente reconhecidos. Para tanto devemos enfatizar a importância das lutas sociais para a permanência do ideário de reforma urbana, podendo esta se tornar mais completa quando são considerados o nível jurídico e as transformações, em curso, na administração urbana (RIBEIRO, 1993).

De acordo com Souza (2004), o planejamento urbano foi fortemente rejeitado pela corrente acadêmica marxista ocidental. O autor expõe que o principal exemplo de utilização do planejamento e gestão urbana pelo pensamento crítico não se deu no Primeiro Mundo (de onde são importadas as principais idéias e modas nas ciências sociais em geral), mas no Brasil, com o surgimento da reforma urbana.

Souza (2004) afirma que idéia de reforma urbana, teria surgido de forma inicial na década de 1960. Embora o autor reconheça que a expressão “reforma urbana” seja bem mais antiga, destacando que ela tenha incorporado um ideário de esquerda tardiamente. Souza aponta que a reforma urbana antes da década de 60 e, principalmente, antes dos anos 80, poderia ser considerada como reforma

urbanística. A expressão reforma urbana foi utilizada pelo Estado até a década de 1980, para promover intervenções estatais.

A idéia de instrumentalizar a gestão urbana por meio de uma legislação específica precede a Constituição de 1988 e a formação dos movimentos sociais urbanos estruturados a partir do final da década de 1970. Pois em 1963 ainda no governo do presidente João Goulart (1961-1964) foi realizado um Seminário de Habitação e Reforma Urbana, coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Este evento contou com a participação de políticos, intelectuais e técnicos, enfatizando principalmente, a questão da moradia.

Embora essa luta fosse importante naquele momento, o encontro não teve a mesma visibilidade da reforma agrária que, na época, agitava o Brasil rural. Motivo pelo qual a reforma urbana tenha atravessado os anos 60 quase que desconhecida, principalmente em comparação a reforma agrária.

O relatório final desse encontro, conhecido como "Seminário do Quitandinha", realizado no hotel Quitandinha em Petrópolis (RJ), incluía a seguinte proposta: "Que o Poder Executivo enviasse projeto de lei ao Congresso Nacional incorporando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovados neste seminário" (SERRAN, 1976). O documento chegava a descrever, detalhadamente, o conteúdo da lei reclamada.

As reivindicações do Quitandinha levaram vinte anos para ser atendidas e, mesmo assim, o resultado foi pouco animador. Em 1983, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de Lei Nº 775, espécie de "pai" do Estatuto da Cidade. Nascida no antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e caracterizada por "certo excesso de centralismo" que fragilizava o papel dos municípios (GRAZIA, 2002). A proposta buscava dar materialidade jurídica ao princípio da função social da propriedade e estabelecia diretrizes e instrumentos para a política urbana.

Nos tempos de regime militar. A Constituição de 1967/69 era caracterizada por um perfil autoritário, que ignorava naquele momento a natureza predominantemente urbana do Brasil. A única vez em que a palavra "urbana" aparecia no texto constitucional era para referir-se, no capítulo do sistema tributário, ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o IPTU. Foi, portanto, uma indiscutível ousadia a elaboração daquele projeto, pois já existia naquele período a idéia central, em seu conteúdo crítico de buscar por uma maior justiça

social no espaço urbano. No entanto, houve reação dos setores conservadores da sociedade, e da própria base parlamentar governista, que nunca chegou votar tal projeto.

Com as modificações ocorridas no país, pelo seu intenso crescimento urbano (que passou de um terço de população urbana em 1950 para dois terços em 1980) desencadeou-se um crescimento de problemas e conflitos urbanos, que acabou favorecendo o processo de discussões em torno da bandeira da reforma urbana. Porém, após o golpe militar, houve uma repressão política que levou o movimento em fase de nascimento em torno da reforma urbana a não se desenvolver por, aproximadamente, duas décadas.

Em meados da década de 1980, no final do governo do Presidente General Figueiredo, a abertura política no país, dá início a um novo cenário nacional e com a possível elaboração de uma nova Constituição para o país, gerou-se um clima favorável para a retomada das discussões em torno da reforma urbana. Isso se deu em um plano qualitativamente superior: pois novas abordagens haviam sido incorporadas e embora a moradia ainda fosse fundamental, já não monopolizava as atenções. A reforma urbana estava então em sintonia com a realidade daquele Brasil mais urbanizado e complexo. A mobilização em prol da reforma urbana tomou nova proporção, culminando com a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

A produção de um novo quadro jurídico institucional, aberto pelo processo constituinte, e a possibilidade de redemocratização do país trouxeram à tona a oportunidade de revisão das formas e conteúdos do planejamento.

O tema da reforma urbana, que ressurgiu no final da década de 1980 no bojo do debate constituinte na área das entidades e movimentos populares, questionando e politizando o planejamento, na medida em que trouxe para o centro do debate os temas da função social da propriedade, da justa distribuição dos bens e serviços, da gestão democrática e da recuperação ambiental das cidades. Não tratou apenas da introdução de novos ingredientes às velhas fórmulas, mas de reconceituação própria prática e metodologia do planejamento como instrumento de democratização da gestão (ROLNIK, 1990).

O acúmulo de toda a síntese intelectual produzida no Brasil nas décadas de 70 e 80 possibilitou o surgimento de importantes análises com reflexão técnica

sobre a experiência dos movimentos sociais e do planejamento, possibilitando que a temática tivesse maior visibilidade.

Foi nesse contexto, que no final da década de 1980 houve o amadurecimento da concepção de reforma urbana. Dessa forma, SOUZA (2004) faz a sua descrição e a caracteriza como:

[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também muito enfatizados. (p. 158).

Pode-se observar que a reforma urbana diferencia-se bastante de simples intervenções urbanísticas, que se preocupam somente com a cidade, enquanto estética e funcionalidade, deixando de lado a ordem da justiça social, imaginando que somente com a reorganização espacial ocorrerá uma harmonia espacial.

No que se refere ao desenvolvimento sócio-espacial, a reforma urbana não teve a mesma capacidade da reforma agrária para gerar renda, por meio da redistribuição da terra, já que para o agricultor, o solo é um meio de produção, o que não acontece com o trabalhador assalariado urbano. Embora o autor assinale que, programas específicos de geração de emprego e renda podem e devem ser acopladas as políticas de reforma urbana, principalmente quando se tratar da urbanização de favelas e loteamentos (SOUZA, 2004).

Voltando para a década de 1980, na busca de aproveitar a oportunidade sinalizada pelo Congresso Nacional, que tornava possível a elaboração de emendas populares, por parte da população civil a serem apresentadas a Assembléia Constituinte o MNRU elaborou uma emenda popular da reforma urbana, que contou o apoio de mais de 130.000 eleitores. No entanto, havia a obrigatoriedade do Congresso receber a proposta, mas não de incorporá-la integralmente.

Com o decorrer dos debates e as votações no Congresso a emenda perdeu bastante de sua proposta inicial. Restando somente, na nova Constituição de 1988, um conteúdo bastante modificado presente nos artigos 182 e 183, transcritos abaixo.

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

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

§ 2.º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.

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

§ 4.º - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para áreas incluídas no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente de:

I – Parcelamento ou edificação compulsórios;

II – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

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

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

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

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

(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

De acordo com Souza (2004) durante a elaboração da Constituição Federal houve uma derrota estratégica do ponto de vista da amarração da reforma urbana em escala nacional, uma vez que ficou a cargo de cada município legislar quanto à política urbana por meio da elaboração de seus planos diretores.

Com a intenção de elaborar planos diretores, denominados por ele, como “progressistas”, houve certos entraves que prejudicaram de forma acentuada. Alguns debates bastante relevantes, e ainda não concluídos (a “função social da propriedade” pode ser citada como exemplo), bem como a falta de um aprofundamento sobre a dinâmica e a crise dos movimentos sociais, que devido a um excesso de apego as leis acabaram gerando um tecnocratismo que impediram de avançar sobre uma análise social mais ampla.

Nesse caso, a participação popular que deveria ser vista como ponto-chave para o desenvolvimento de uma democratização do planejamento e da gestão, acabou ficando em segundo plano, ao se comparar à pequena atenção dedicada ao estudo dos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com as discussões em torno dos planos diretores progressistas.

Avanço significativo só foi alcançado com o Estatuto da Cidade em 2001, que estabeleceu diretrizes e parâmetros da política urbana no Brasil, oferecendo mecanismos para que os municípios pudessem elaborar seus planos diretores e atuar no processo de planejamento conduzindo uma política urbana que permita a gestão democrática e a realização do acesso e do direito a cidade.

Ressaltando que o Estatuto da Cidade contém mais de trinta instrumentos municipais de natureza normativa, buscando o desenvolvimento econômico e social do município. Do ponto de vista social, a inclusão social e espacial da população marginalizada e a gestão democrática da cidade são referências fundamentais que devem se amplamente divulgadas junto à população para permitir divulgação dos instrumentos de direito à cidade (SILVA; FREIRE, 2007).

### 3.3 O ESTATUTO DA CIDADE E A REALIDADE URBANA BRASILEIRA

Durante 11 anos tramitou entre a Câmara e o Senado Federal, sendo sancionada em 10 de julho de 2001, a lei nº 10.257, que estabeleceu as leis gerais da política urbana no país, mais conhecida como “Estatuto da Cidade”. Essa lei tem como principal objetivo garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o direito para que as mesmas tornem-se sustentáveis. Esses direitos são citados em vários artigos e parágrafos, como por exemplo, direito a terra, a moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, aos serviços públicos, ao lazer e ao trabalho. A lei propõe, entre outras coisas o ordenamento do uso do solo de forma a evitar a deterioração de áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental.

Nessa nova lei foram apresentados instrumentos da política urbana, como os planos nacionais, estaduais e regionais de ordenação do território, de desenvolvimento social e econômico, os planos diretores, os referendos populares e plebiscito, entre outros.

Conforme Freitag (2001) o Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, referentes à política de desenvolvimento urbano dos municípios. Podendo salientar que esta lei representou um grande avanço nas questões já citadas, com algumas novidades, dentre as quais, destacamos a do

capítulo IV que propõe a gestão orçamentária participativa. Onde podemos ler textualmente no art. 45: “Os governos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.

Esta lei é considerada como um marco progressista, arejada, com vocação democrática, demonstrando preocupação com as gerações futuras e os rumos das cidades brasileiras.

No entanto, comentaristas deram destaque ao caráter social do estatuto, apontando para o fato de mesmo beneficiar os habitantes de favelas e cortiços, buscando a legalidade do seu direito à moradia. E alguns estariam se perguntando se esta não seria mais uma lei progressista que não sairia do papel, ao considerar a realidade urbana enfrentada principalmente nas metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, que apresentam sinais catastróficos.

Alguns críticos veementes do Estatuto, dizem não haver competência dos municípios para que os mesmos possam elaborar e executar os planos diretores previstos na lei. Foram apontadas críticas principalmente contra os mecanismos para ordenar e regularizar os caos urbano já instaurado nas grandes cidades brasileiras. Muitos autores apontam para o fato de que, o fracasso de quase todos os planos diretores e projetos de planejamento urbano parecem ser de ordem estrutural entre as administrações públicas e as entidades paraestatais, estando entre elas o setor privado, que dificulta o processo de integração. Eles sinalizaram que o planejamento urbano no Brasil tem sido utilizado como discurso, servindo para ocultar e mascarar os problemas urbanos e favorecendo aos interesses das classes dominantes.

Para Bassul (2002) investir na democratização do acesso a condições dignas de vida urbana, mais que uma bandeira de luta política, representa um caminho indispensável no projeto nacional contra a miséria constituindo-se num atalho indispensável para um projeto nacional de combate à pobreza minimamente sincero. Possibilitar o acesso à moradia, dotar as cidades de sistemas decentes de transporte público, assegurar a prestação universal dos serviços de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, tirar crianças da rua e levá-las à escola, qualificar os espaços comunitários com equipamentos e atividades orientadas de lazer e

recreação são propostas factíveis e relativamente baratas. Resultam, afinal, numa forma eficaz de melhorar a partilha da renda nacional.

Quando de sua formulação, as principais perguntas relacionadas ao Estatuto da Cidade eram: Será que ele pegará? Quais seriam as medidas necessárias para que a lei viesse a funcionar? A resposta a esta e a outras perguntas seria, que isso se tornaria possível quando o controle da realização das medidas urbanas estivessem de fato nas mãos dos reais interessados, isto é, nas mãos dos moradores das cidades. Somente com a participação popular pode-se propiciar soluções para os problemas que afetam a cidade no dia-a-dia, possibilitando que ocorra uma mudança de papel em relação aos moradores que passariam de atores passivos para ativos (como prevê a lei).

No entanto, não é nossa pretensão aqui, avaliar o grau de eficácia do Estatuto da Cidade em nível nacional, mas sim trazer a discussão e uma reflexão na relevância dessa lei que orienta e assinala para uma gestão democrática do espaço urbano. E de nosso interesse avaliar a contribuição dessa lei, junto ao planejamento urbano de Campo Grande que visa a descentralização como ferramenta para o estabelecimento da democracia na construção da cidade, integrando a população nesse processo.

### 3.4 O ESTATUTO DA CIDADE E AS BASES PARA A FORMULAÇÃO DE NOVOS PLANOS DIRETORES

A Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada como Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil, oferecendo meios para que o município possa intervir nos processos de planejamento, gestão urbana e territorial para garantir a realização do acesso e do direito à cidade.

É importante ressaltar que a lei 10.257 disponibiliza mais de trinta instrumentos municipais para auxiliar na gestão urbana, de modo que foram criados novos instrumentos de planejamento territorial, além daqueles já existentes, para que seja alcançado o desenvolvimento municipal, nos setores social e econômico. Do ponto de vista social, deve ocorrer à participação da população marginalizada de

maneira a possibilitar a gestão democrática da cidade com a criação de mecanismos que possam informá-la de forma ampla sobre o direito no processo de decisão para os rumos da cidade.

Para tanto, se faz necessário à elaboração do Plano Diretor, que nesta concepção difere bastante daquela utilizada anteriormente, em que o mesmo era considerado um mero documento administrativo com a pretensão de resolução de todos os problemas locais, deixando de considerar as questões sociais cotidianas. Nessa nova concepção, o Plano Diretor tem a função de ser um instrumento que possa interferir diretamente no desenvolvimento local e territorial, integrando os fatores políticos, econômicos, culturais, ambientais, sociais, etc.

Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está definido como um instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Determinando a sua obrigatoriedade para os municípios com as seguintes características:

- ✓ Com mais de 20 mil habitantes;
- ✓ Com áreas de especial interesse turístico;
- ✓ Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- ✓ Situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades; com significativo impacto ambiental na região ou no país.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal e se constituir em instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Como parte de todo o processo de planejamento municipal, ele deverá estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

A proposta de Plano Diretor não é uma proposta pronta acabada, mas um princípio para a reflexão a ser compartilhada desde o início por todos os cidadãos, representantes da sociedade civil e da sociedade política (legislativo e executivo).

Do ponto de vista metodológico, é de responsabilidade do município a formação de uma equipe técnica que dará suporte a prefeitura na organização do diagnóstico municipal, a partir dos dados apresentados. Essa equipe seria formada por diferentes profissionais (planejadores urbanistas, geógrafos, sociólogos, engenheiros, etc.), que atuariam de forma permanente para o desenvolvimento de uma infra-estrutura no território municipal, deixando de lado aquela proposta de

comprar planos prontos vindos de fora e que não teriam continuidade ao longo do tempo (SILVA; FREIRE, 2007).

O Plano Diretor deve respeitar as especificidades locais, regionais e culturais. Indicando que se faça inicialmente a elaboração do plano uma leitura da cidade, procurando entender e identificar a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. Essa leitura seria feita pela equipe técnica (produzida pelos profissionais da Prefeitura) e por equipes comunitárias, que seriam organizadas sob o ponto de vista de diferentes representantes de segmentos socioeconômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros.

Vale ressaltar a importância da participação popular na elaboração dos planos, valorizando o uso de diferentes dinâmicas e materiais para construir mapas temáticos do município, com elementos trazidos pelos próprios participantes (mapa de riscos para a ocupação humana, mapa de áreas para preservação cultural, mapas da estrutura fundiária, mapa histórico da cidade, mapa do território do município, etc.) contribuindo para melhor visualização dos fatores condicionantes e as possibilidades físico-ambientais. Identificando as áreas mais expressivas para a preservação ambientais já estabelecidas pelo município, Estado e União, para atividades rurais e para proteção de mananciais. (MINISTERIO DAS CIDADES, 2005).

Sendo importante identificar as dinâmicas imobiliárias, buscando reflexões sobre as legislações municipais, estaduais e federais vigentes sobre os instrumentos urbanísticos e ambientais: leis de uso do solo, parcelamento, códigos de obras, posturas ambiental e patrimonial. Levar as audiências públicas os planos, estatutos e projetos existentes sobre o município, reavaliando-os continuamente. Portanto, é necessário detectar no coletivo os problemas locais em seus diferentes aspectos, sejam eles, sociais, econômicos, demográficos ou ambientais e procurando destacar as potencialidades e a vocação do município frente ao seu papel em nível regional, estadual e nacional.

No processo de elaboração do Plano Diretor se faz necessária à formulação de um documento que traga o diagnóstico e o prognóstico feito pelos técnicos, gestores e a comunidade por meio de reuniões, palestras e encontros realizados para discutir sua elaboração, tornando transparente o confronto, o conflito e os pactos postos à mesa no intuito de definir as diretrizes e os instrumentos de

planejamento e a política de desenvolvimento traçados a serem cumpridos pelo município. Caso não haja a participação da comunidade desde o início, pode ocorrer seu impedimento por parte do legislativo, podendo levar o prefeito a julgamento por improbidade administrativa (Art. 52 – Estatuto da Cidade).

Com a II Conferência das Cidades foi possível maior divulgação do Plano Diretor, no entanto, as audiências públicas são as orientações obrigatórias no processo de discussão para a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal, sendo condição para validação da lei municipal que institui o plano. Em alguns municípios, a Lei Orgânica Municipal determina a quantidade de audiências, que devem aprovar de acordo com a população e as propostas de participação popular (SILVA; FREIRE, 2007).

É de responsabilidade da prefeitura a ampla divulgação de modo a facilitar o acesso aos documentos produzidos durante o processo de elaboração do Plano Diretor. Através da disponibilidade desses documentos por parte da prefeitura dá-se à possibilidade aos cidadãos conhecerem as informações indispensáveis para que parcela significativa da população participe efetivamente nos debates até a aprovação final do Plano Diretor. Depois de criado na forma de lei, este deve conter a estrutura pela qual se dará o processo de participação da sociedade no planejamento, indicando os mecanismos para que ocorra a implementação, atuação e monitoramento da política de desenvolvimento urbano do município.

Durante um prazo de dez anos, o Plano deverá ser acompanhado com monitoramento e implementação, sendo avaliado e atualizado com ajustes permanentes definidos por lei. Dentro do próprio Plano Diretor deverá estar definida as instâncias que farão parte das discussões no acompanhamento do planejamento que se realizará por meio de conselhos, com normas previamente estabelecidas para sua composição e suas respectivas atribuições, possibilitando que ocorra a permanente participação da população viabilizando a plena gestão democrática do espaço urbano.

Oliveira (2001) aponta para que as formas de gestão e de planejamento devam ser monitoradas para garantir o controle social, o que depende de um pacto previamente construído no período de sua elaboração, devendo estar coerente com a capacidade de gestão e intervenção do município, que se realizará através dos conselhos da cidade, auxiliando na gestão e planejamento do município. Mostrando haver a necessidade de criação (quando não existirem) de secretarias de

planejamento urbano e ambiental com estruturas assemelhadas, atualizando, permanentemente, os dados quantitativos e qualitativos sobre o território municipal. De modo que a implementação do Plano Diretor não encerra a questão, somente inicia um processo permanente de planejamento que deve ocorrer constantemente.

Recomenda-se que os Planos Diretores determine os meios e a sistemática para a sua revisão, conforme orienta o Estatuto da Cidade, a lei que instituiu o Plano Diretor estabelecendo que ele ocorra a cada dez anos. A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com ampla participação popular, com demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações aplicadas pelos diferentes níveis de governo.

Espera-se que os Planos Diretores elaborados a partir de bases responsáveis e prevendo a aplicação dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, possam se tornar gradativamente uma ferramenta útil na construção de uma política nacional que privilegie o desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros, promovendo a democracia através da participação dos cidadãos nos assuntos relacionados à cidade. Porém algumas perguntas devem ser formuladas para fazermos uma reflexão sobre o assunto. Qual o real interesse dos administradores municipais em cumprirem tal legislação, que tem como objetivo principal o processo de democratização na gestão urbana? Até que ponto os interesses das classes sociais dominantes estariam sendo afetados? Qual a efetiva participação da população na formulação dos planos diretores e no cumprimento dos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade?

## **4 A EVOLUÇÃO E AS INTERVENÇÕES NO ESPAÇO URBANO DE CAMPO GRANDE**

Situada no divisor de águas das bacias dos rios Paraná e Paraguai, a área onde surgiu a cidade de Campo Grande servia de local onde os comerciantes ambulantes que vinham do extremo sul do estado de Mato Grosso desde o porto de Concepción, realizavam seus negócios. Para desviarem dos obstáculos físicos (evitar a travessia de rios), eram utilizados roteiros terrestres estratégicos que permitiam sua locomoção e o transporte de mercadorias. Outra rota de comerciantes, oriunda do porto de Corumbá, também utilizava, como ponto de passagem, as atuais terras de Campo Grande. (LE BOULEGART, 2000).

A região, até então já ocupada por alguns criadores de gado, oriundos de Minas Gerais, passou a servir como rota dos dois fluxos comerciais que se intensificaram devido a forte dinâmica comercial com os mercados platinos, possibilitando o fortalecimento do lugar com o acúmulo de novas funções, que permitiram conferir ao povoado de Campo Grande relevante importância como entreposto comercial naquele período.

Como aponta Le Bourlegat (2000) devido à vocação comercial do povoado, numa visita eclesial, Dom Carlos Luiz D'amour previu de que poderia ocorrer um grande futuro naquele local, já que ele apresentava um crescimento espantoso, indicando que em quatro anos o número de moradias havia quadruplicado<sup>6</sup>. Em 1886 ocorreu a doação das terras do povoado e, somente três anos depois, ele foi elevado à categoria de vila, como sede do que viria ser o município de Campo Grande.

---

<sup>6</sup> Em 1882 ocorreu a visita episcopal do frei Mariano Bagnaia oriundo de Corumbá, que, ao chegar em Campo Grande, deparou-se com um pequeno povoado de apenas 20 casas, embora já conseguisse captar o dinamismo presente, em função do comércio regional catalizado pelo lugar. Em 1886, o então bispo de Cuiabá Dom Carlos Luiz D'amour visitou o povoado que já apresentava 86 casas, embora sem apresentar arruamento.

Cabe ressaltar, que em 1886 quando ficou instituído o povoado<sup>5</sup>, os coronéis se fizeram representar por meio do partido republicano e quando o primeiro delegado tomou posse, foi reivindicado o restabelecimento da ordem no povoado, devido a grande, a solicitação de melhoria nos meios de comunicação (correios e jornais) e também uma maior disciplina referente às questões urbanas. (GARDIN, 1999).

Mas, foi somente em 1905 que a Câmara Municipal passou a legislar e decretou o primeiro Código de Posturas da vila de Campo Grande. A lei atentava para um ordenamento na forma de ocupar o espaço urbano e estabelecia critérios para construções e utilização de espaços públicos. Para Oliveira Neto (2005) o Código de Posturas tinha como objetivo estabelecer uma nova relação dos moradores da vila com o meio em que viviam, apontando também, que ao tratar de ruas, praças e outros logradouros públicos, mesmo havendo somente uma única rua com um punhado de ranchos dispostos um do lado do outro, tornava-se evidente a preocupação em produzir uma cidade naquele lugar.

Outro ponto importante a ser destacado sobre o espaço urbano de Campo Grande foi o Plano de Alinhamento das ruas da vila, aprovado em 1906 e não executado. Era um plano de arruamento, para a vila que contava somente com uma rua, que passaria a contar com uma planta para a cidade, mesmo sem haver uma mancha urbana definida, já que o que existia era somente algumas casas. Este fato demonstra uma certa preocupação em orientar a forma de crescimento da vila, estabelecendo padrões e normas a serem seguidas, ficando evidente a tendência a um controle espacial do meio urbano.

Em 1909 ocorreu a elaboração de uma planta (figura 1) e o primeiro alinhamento de ruas da cidade de Campo Grande, que foi desenhada segundo dois critérios bastante importantes na época: o primeiro foi o da lógica capitalista, surgido após a Revolução Industrial na Europa e que diferenciava áreas de circulação e concentração (exigência da nova fase de produção e circulação de mercadorias).

---

<sup>5</sup> Em setembro de 1886, quando da visita de Dom Carlos Luíz D'amour já se observa um número significativo de pessoas no povoado; e por decisão do fazendeiro Joaquim Silvério Ornellas, proprietário da antiga sesmaria de Lageado, onde se assentava Campo Grande faz uma doação de terras visando oficializar a existência do povoado já existente.

Figura 1: Campo Grande: Planta de 1909, organizada pelo Engenheiro Municipal Nilo Javari Barem



FONTE: Reconstituição a partir do livro "A RUA E A CIDADE ..." de Antônio Firmino de Oliveira Neto

O segundo critério a ser considerado, era a situação precária principalmente das cidades portuárias constantemente assoladas por epidemias que se alastravam para outras cidades, que levou a necessidade de se estabelecer um caráter higienizador<sup>6</sup> para a cidade. O traçado de Campo Grande foi definido com a forma de tabuleiro de xadrez, com largas ruas e calçadas e a construção de amplas praças. A atual Av. Afonso Pena tinha a forma de bulevar, influência de Haussmann (criador dos bulevares de Paris), que oferecia bastante espaço arejado, demonstrando preocupação com a higiene e a saúde da população.

No entanto, é a partir da instalação da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil – NOB, em 1914, que Campo Grande passou por uma transformação, tanto no que se refere às relações sociais, quanto econômicas, como destaca OLIVEIRA NETO:

A inauguração da ferrovia instaurou, inexoravelmente, na região, uma nova relação social, ditada, dessa vez, pelo capital monopolista de São Paulo, ao mesmo tempo em que estabeleceu, no imaginário dos habitantes do lugar, novos paradigmas em relação ao tempo e às distâncias. O trem simbolizava, para aqueles moradores do oeste quase inóspito do Brasil, as insígnias da modernização e do progresso. Ele representava todos os elementos e fatores que difundiram e faziam desenvolver novas técnicas e davam sustentabilidade às novas formas de pensar e agir. (2005, p. 99).

Desde então, Campo Grande se firma como a principal cidade do sul de Mato Grosso, e principal centro de trocas de mercadorias (posição antes ocupada por Corumbá), sendo influenciada pelas idéias vindas dos principais centros econômicos do país (São Paulo e Rio de Janeiro) e fortalecendo cada vez mais suas trocas comerciais, estando definitivamente inserida no mundo da mercadoria. Diante dessa nova conjuntura econômica, em que a cidade passou a ser o centro nodal do comércio no sul do estado, foram possíveis mudanças bastante significativas refletidas em sua estruturação. Pois até mesmo a NOB havia firmado um acordo com o Governo Federal para adotar uma política de direcionar o ordenamento do espaço urbano da cidade.

Com a instalação da ferrovia e com o crescimento comercial apresentado por Campo Grande, a cidade começou a receber grande quantidade de imigrantes, dentre eles, podemos destacar os japoneses, vindos de Bauru durante a construção

---

<sup>6</sup> OLIVEIRA NETO, Antônio Firmino de. **A rua e a cidade ...** p. 85. O médico sanitário Osvaldo Cruz foi o grande responsável pelo modo de pensar as cidades como um espaço doente e por isso buscava cura através de um espaço mais propício para a circulação.

da ferrovia e dos libaneses (comerciantes) que deixaram Corumbá para se estabelecer em Campo Grande que oferecia melhor possibilidade para a sua atividade.

A chegada do trem foi um importante fator no crescimento econômico propiciando um grande dinamismo para a cidade e em 1918 foi estabelecida a zona urbana de Campo Grande com 222 hectares. Com o passar do tempo, no período compreendido entre 1914 a 1930, a elite da época passou a pressionar cada vez mais as autoridades locais para a regulamentação sobre a estrutura urbana, com a criação de novas exigências e a necessidade de se obter alvarás de licença para construção. Pode-se observar com isso, forte pressão da classe dominante junto ao poder público municipal, no sentido de criar leis que ordenasse o seu crescimento (LE BOURLEGAT, 2000).

Na década de 1940, foi aprovado o primeiro Plano Diretor da cidade de Campo Grande sob a lei nº 39 de 31 de janeiro de 1941, um código de obras que “Divide a Cidade em Zonas de construção e dá Outras Providências”. Esta lei fazia a divisão do espaço urbano de Campo Grande em cinco zonas de uso e ocupação, definidos conforme quadro abaixo:

**Quadro 01** – Zoneamento de Campo Grande proposto pela Lei nº 39/41

ZONA	ÁREA DE CONSTRUÇÃO	RECUOS	ALTURA
Central ou comercial	Construção principal não podendo ocupar mais de 60% da área do lote	Frente= alinhamento da via Fundos = 5m	Altura mínima= 5m
Industrial	Construção industrial não pode ocupar mais de 70% da área do lote	livre	
Residencial	Construção principal não pode ocupar mais de 1/3 da área do lote	Frente= 4m Lateral = 1,5m	
Mista de 1ª categoria	Construção principal não pode ocupar mais de 50% da área do lote	Frente= 3m Fundos = 5m	
Mista de 2ª categoria	Construção principal não pode ocupar mais de 50% da área do lote	Frente= 3m Fundos= 5m	

**Fonte:** Decreto-lei nº 39/41

Esta lei de 1941 foi elaborada pelo escritório do engenheiro Saturnino de Brito que havia elaborado também a proposta de expansão da rede de água e implementação da rede de esgoto para a cidade. Houve, por meio dela, o

redimensionamento do tamanho dos lotes, que é tratado em seu Art. 7º, regulamentando os lotes com área mínima de 300 m<sup>2</sup>, observando que na Zona Central a testada seria de no mínimo 10 m<sup>2</sup>. Nas demais zonas os lotes deveriam ter área mínima de 360 m<sup>2</sup> com 12m de frente, tamanho que predomina até os dias atuais.

Segundo Ebner (1999), um importante ponto a ser destacado sobre o primeiro Plano Diretor de Campo Grande é que, salvo algumas exceções, ele só veio consolidar uma realidade já existente na cidade que, ainda que fosse em estágio inicial, havia um processo de fragmentação, ou seja, a divisão das funções urbanas da cidade, bem como a divisão das classes sociais existentes em sua produção espacial.

Oliveira Neto (2005) destaca, que embora de 1909 a 1940, quando Campo grande passou por um crescimento espantoso de mais de 4000% na sua população, a planta elaborada por Nilo Barem, conseguiu assimilar todo o novo contingente populacional sem grandes problemas, não havendo graves dificuldades a serem administradas na época. No entanto, o autor observa que, após 1940, com o intenso crescimento da populacional do município, havia um esvaziamento de sua área rural e um inchaço de sua área urbana, representando entre 1940 e 2000, o dobro do crescimento da cidade em relação a zona rural.

**Quadro 2:** Campo Grande: População total, urbana e rural – 1909 a 2000

	<b>Total</b>	<b>Urbana(%)</b>	<b>Rural (%)</b>
1909	1.200		
1940	49.629	49,32	50,68
1950	57.033	58,31	41,69
1960	74.249	87,45	12,55
1970	140.233	93,49	6,51
1980	291.777	97,22	2,78
1991	526.126	98,59	1,41
1996	600.069	98,66	1,34
2000	663.621	98,84	1,16

**Fonte:** IBGE.

Foram constantes, as medidas adotadas pelo poder público municipal, com intuito de ordenar a ocupação do espaço urbano. Nesse período, podemos destacar dois momentos que contribuíram de maneira significativa para esse adensamento populacional de Campo Grande.

O primeiro relacionado ao processo de expansão do sistema de transportes rodoviários que passou a ser implantado e permitiu a multiplicação do

rendimento por meio dessa modalidade de transporte, integrando o pólo industrial do Sudeste ao sul do estado de Mato Grosso com ligação à Campo Grande. A cidade ficou no cruzamento de duas rodovias federais estruturais, fortalecendo ainda mais a situação de entroncamento. Desse modo, tornou-se o espaço mais fluído, não só para canalizar e exportar a produção do estado para São Paulo, como para distribuir regionalmente os produtos oriundos daquele pólo industrial, transformando-se na praça comercial mais dinâmica do estado (LE BOURLEGAT, 2000).

Esse fator associado aos ideais militares do pós-guerra que demonstravam os fortes laços estabelecidos com os norte-americanos, que propuseram a ocupação dos vazios demográficos como forma de manter a segurança e a posse dos territórios nas áreas fronteiriças, promovendo a estratégia de integração e segurança nacional.

Isso se deu com a expansão e modernização da atividade agropecuária e a concorrência comercial sobre produtos tradicionais das colônias favorecendo um forte êxodo rural em favor de Campo Grande, a partir da década de 1950, quando a cidade então foi equipada de estrutura de comércio e serviços, tornou-se capaz de atrair para si grande parte da população urbana do que viria a ser o estado de Mato Grosso do Sul. Em função da infra-estrutura existente naquele momento e da facilidade de circulação dentro do território, proprietários e empreendedores rurais passaram a migrar para Campo Grande, com o intuito de serem beneficiados dos serviços prestados<sup>7</sup>.

O mesmo aconteceu com o grande contingente de trabalhadores agrícolas, que foram afetados pelo modelo agrícola capitalista adotado naquele momento, bem como os recém-chegados, que eram atraídos pelo forte dinamismo econômico apresentado pela cidade.

O segundo ponto a ser destacado é a criação do Estado de Mato Grosso do Sul em 1977, quando Campo Grande foi escolhida para exercer a função de capital político-administrativa, recebendo verbas da União para abrigar os novos aparelhos administrativos e o esperado aumento da população.

A década de 1980 ficou caracterizada como uma das mais marcantes, com relação à chegada de novos moradores, devido ao processo de modernização dos cerrados que se processava no norte do estado. De 1980-91, mudaram-se para

---

<sup>7</sup> Na década de 1950-60, Campo Grande registrou a maior perda de população rural entre os municípios do estado (60,8% da população do campo), seguida por Nioaque (45,5% de perda), Rio Brillhante (39,9%) e Rochedo (38,5%).

a cidade 235.144 habitantes, ou seja, 47,4% do total dos novos moradores das cidades do Mato Grosso do Sul daquele período. Em 1991, na área urbana de Campo Grande já havia 518.033 habitantes, quase duas vezes o montante apresentado na década anterior. Esse período foi marcado pela forte intervenção do Estado na construção do espaço urbano, tanto com financiamento de conjuntos habitacionais, como na construção de grandes obras de equipamentos públicos, destacando o Parque dos Poderes.

Na década de 1960 os bairros Cascudo e Amambaí, que apresentavam maiores concentrações populacionais, passaram a desenvolver os primeiros focos de serviços e comércios locais, principalmente nas principais ruas e avenidas de acesso<sup>10</sup>. Sobre o crescimento acelerado, observado principalmente a partir desse momento, EBNER atenta para os vazios urbanos, ocasionados pelo surgimento de novos bairros, demonstrando:

Torna-se curioso observar que, já nesta época, começam a surgir bairros populares muito afastados do centro da cidade, como por exemplo, os Bairros Bandeirantes, Taquarussú e Monte Castelo, ou ainda totalmente descolados do contíguo urbano como os Bairros Tiradentes, Jardim São Paulo, Vila Guanabara, entre outros. (1999, p.45)

Aqui, no entanto, concordamos com Ebner, pois conforme Corrêa (1998) o espaço urbano é produzido por diferentes agentes que atuam sobre ele e, nesse caso, o surgimento dos vazios urbanos foi reflexo da ação dos proprietários e promotores imobiliários que se beneficiaram de falhas na política urbana da época e promoveram a especulação, por meio da retenção de terras esperando a sua valorização ou criando novos loteamentos totalmente distantes da mancha urbana com o intuito de ampliar sua renda. Posteriormente, o Estado também contribuiu para a formação dos vazios, na medida em que atuou exercendo forte intervenção no espaço urbano com financiamentos de conjuntos habitacionais distantes do centro da cidade.

A partir da década de 1960 ocorre uma grande explosão do tecido urbano da cidade. Esse crescimento se deu com o intenso processo migratório que a cidade recebeu e que teve como consequência o surgimento de grandes loteamentos destinados às populações de baixa renda.

---

<sup>10</sup> Prova disto foi a criação da Lei nº 687 aprovada em 1960 que ampliava a área estabelecida para o comércio, delimitada pelo Plano Diretor de 1941.

Esses novos bairros apresentavam somente uma via de acesso ao centro da cidade, que normalmente eram as próprias rodovias. Esta ligação entre os bairros distantes e o centro, foi responsável pela configuração urbana radial onde todos os acessos convergem para o centro, reforçando a centralidade comercial e de atividades de serviços que já eram existentes na área central. EBNER demonstra a realidade da cidade ao comparar as duas áreas (o centro e a periferia), pontuando:

Esta centralidade é enfatizada ainda mais pela contribuição de uma boa infra-estrutura na área central: asfalto em ruas largas; rede de água e esgotamento sanitário; iluminação pública e rede elétrica; arborização; além de uma rede de serviços e equipamentos de uso coletivo, em contraposição a bairros totalmente desassistidos, localizados em regiões desprovidas destes confortos e conseqüentemente, dependentes do centro e dos serviços que este oferece. (1999, p. 46)

Diante do crescimento acelerado já mencionado foi adotada em 1965, a Lei Legislativa nº 26 para a regulamentação de uma série de equipamentos públicos, dentre as quais podem ser ressaltadas a subdivisão da Zona Comercial em Principal e Secundária e a definição dos tipos de rua, diferenciando-as em três funções: habitação, trabalho e lazer.

No final de década de 1960 e início de 1970 a Prefeitura Municipal encomendou a Hidroservice<sup>11</sup> a elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município – PDDI. Era mais uma tentativa do Poder Público Municipal de diagnosticar a estruturação urbana daquele período e a partir daí planejar ações para ordenar a ocupação do espaço urbano. Oliveira Neto (2005) aponta que o plano elaborado pela Hidroservice fazia projeções para os quinze anos seguintes, visando à concretização de um modelo territorial de estrutura urbana.

O levantamento da Hidroservice fez algumas revelações da situação urbana, como por exemplo, o adensamento urbano, que demonstrava que a área geral edificada estava excepcionalmente baixa, se agravando principalmente pelo incremento de novas áreas loteadas e praticamente desocupadas. De acordo com o levantamento de 1938 a 1970, enquanto a população urbana aumentou seis vezes, a área loteada cresceu dez vezes, apresentando índices de densidade de 36 hab/ha em 1938 para 20,6 hab/ha em 1970 (HIDROSERVICE, 1970: 2.1.4). Isso se dava pelo crescimento de novas áreas periféricas, que apresentavam baixíssimas densidades, que eram de 5 a 50 hab/ha, somente na área central havia maiores densidades devido a um crescimento vertical.

<sup>11</sup> Empresa sediada em São Paulo, sob responsabilidade técnica de Henri Maksoud.

A empresa observou também uma preocupação em relação ao grande perímetro urbano da cidade, que se reflete com a seguinte análise: “Estima-se em mais de 400.000 pessoas a capacidade da área loteada, sendo que a capacidade da zona inteira em processo de loteamento ultrapassa a espantosa cifra de dois milhões de habitantes” (HIDROSERVICE, 1970: 2.1.1). Destacando que nessa época a população de Campo Grande era de 131.110 habitantes.

Sob o ponto de vista de planejamento e de implementação de equipamentos e serviços públicos a grande expansão da mancha urbana da cidade dificultava bastante na distribuição dos mesmos, já que essa dispersão fazia com que os custos crescessem de forma astronômica, prejudicando diretamente a população de menor poder aquisitivo. Ressaltando também que a Hidroservice em sua análise demonstrou a dificuldade de se alocar os equipamentos de uso coletivo como praças, escolas, postos de saúde etc., nesses novos bairros, pois de acordo com os dados da empresa dos 114 novos loteamentos aprovados na década de 1960, quase a metade não previa áreas livres. (HIDROSERVICE, 1970: 2.1.3).

No entanto, o estudo da Hidroservice diagnosticou que mesmo com “o intenso grau de desenvolvimento alcançado pela cidade, não se observou à especialização em zonas, embora reconhecesse que esse processo estava em curso” (HIDROSERVICE, 1970: 2.2.6).

Oliveira Neto (2005) destaca que o Plano Hidroservice estabelecia como meta para 1985:

- 1) A definição da área de aglomeração e
- 2) A distribuição das funções por seis Grandes Zonas Homogêneas: Centro Principal; Área Atacadista; Área Comercial Mista; Zona Industrial e Zonas Residenciais de média e baixa densidades. Eram estabelecidas também zonas de planejamento, definidas como: Centro principal de negócios e comércio; Zona residencial em geral; Zona comercial mista, de expansão do centro principal; Zona industrial e atacadista; e Zona de proteção paisagística.

O Plano da Hidroservice apresentou uma proposta audaciosa para a região central da cidade, propondo a formação de um padrão de arquitetura que tornasse harmoniosa sua paisagem, constituindo “blocos de comércio” com a fachada mantendo a altura constante de 7 m; formando um conjunto de “torres”. Cabe, porém, salientar em relação ao Plano alguns exageros propostos pela Hidroservice, conforme destaca Oliveira Neto (2005):

Observa-se um rasgo de devaneio, somente imaginado na conjuntura política e econômica em que estava mergulhado o país no final dos anos sessenta. Pois, somente num ambiente de falta de liberdades e forte apelo ao planejamento, como se encontrava o Brasil naquele momento, seria possível imaginar total reformulação, inclusive física, de uma estrutura urbana já sedimentada, como era o centro de Campo Grande naquela época. Esse tipo de proposição é a expressão do que poderia ser concebido em planos elaborados por técnicos que não vivenciavam a realidade da sociedade que produzia e se apropriava do lugar que estavam planejando. (2005, p.130).

Houve excessos por parte do Plano na formulação das propostas a serem executadas na cidade, mas o projeto previa a concretização de um plano viário com obras que deveriam ser executadas em diversas ruas e avenidas. Parte dessas obras foram realizadas no segundo mandato do prefeito Antônio Mendes Canale de 1970 a 1973, sendo continuado pelo prefeito Levy Dias de 1973 a 1977.

No ano de 1978 na gestão do prefeito Marcelo Miranda Soares ocorreu a contratação do Escritório do arquiteto Jaime Lerner para a elaboração de uma nova proposta de planejamento do espaço urbano de Campo Grande. Denominada de Plano de Estrutura Urbana o projeto de Lerner propunha uma nova lei de uso do solo, reestruturação viária e do transporte coletivo, como também reformulações de algumas áreas públicas. No levantamento elaborado pelo escritório de Jaime Lerner ficou constatado que tanto os principais equipamentos e serviços públicos, ainda se concentravam fortemente na área central, sobrecarregando essa região e ocasionando congestionamentos.

O plano promoveu uma tendência já existente de descentralização das atividades de comércio e serviços se localizarem nos corredores viários que constituem as saídas da cidade. A Lei de Uso do Solo nº 1.747, de 1978, estabeleceu para as avenidas Bandeirantes, Costa e Silva e Coronel Antonino, o mesmo tratamento dado ao centro da cidade. Promovendo um maior adensamento fora da área central e promovendo um maior fluxo de transporte e diversificação de atividades. Essa diversificação proposta iria possibilitar a constituição de alguns corredores naturais de expansão urbana, permitindo a concentração de habitação e serviços nesses locais. Oliveira Neto ressalta, que de todos os planos e projetos desenvolvidos o de Lerner foi o que previa a maior intervenção pública no espaço urbano da cidade.

Desse modo, podemos observar que Campo Grande ao longo de sua história e evolução urbana passou por uma série de transformações e por diversos Planos e intervenções por parte do Poder Público no sentido de orientar a estruturação de seu espaço urbano, porém na maioria das vezes esses projetos não respeitavam as reais necessidades da população, pois eram propostos por técnicos que desconheciam a realidade do seu cotidiano e realizavam planos que eram impostos sem que houvesse uma discussão sobre sua viabilidade.

Isto se dava pela conjuntura política existente na época, onde não havia liberdade para uma ampla discussão sobre os rumos da cidade. Essa pode ser uma causa para não aceitação por parte da comunidade e um fator para que os mesmos não tenham alcançado o resultado esperado, esses fatores e o crescimento cada vez maior da cidade contribuíram para a criação da Unidade de Planejamento Urbano de Campo Grande (PLANURB) que será ser abordado posteriormente.

#### 4.1 A ADMINISTRAÇÃO DO PREFEITO JUVÊNCIO E O INÍCIO DA DESCENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA URBANA EM CAMPO GRANDE

No ano de 1985, Juvêncio César da Fonseca foi eleito o primeiro dirigente da capital do estado de Mato Grosso do Sul pelo voto direto após a redemocratização política do país, exercendo o cargo de 1º de janeiro de 1986 a 31 de dezembro de 1988.

Conforme citado, anteriormente, a década de 1980 foi marcada pelo fim do regime militar e o processo de redemocratização do país e é nesse contexto que Juvêncio assume o cargo de prefeito. A cidade apresentava uma posição estratégica para o desenvolvimento, tinha uma população entre 350 e 370 mil habitantes, apresentava uma taxa de crescimento da ordem de 7 a 8% ao ano e, no que se refere à estrutura urbana, com diversos planos de intervenção para o ordenamento urbano<sup>12</sup>, já mencionados anteriormente.

---

<sup>12</sup> Projeto de Uso do Solo será refeito. Correio do Estado, Campo Grande, p.01 e 11, 31 de jan. 1986. O prefeito Juvêncio César da Fonseca deverá retirar da Câmara e reelaborar o novo projeto de uso do solo, retomando do ponto inicial, um trabalho que se estendeu durante mais de nove meses, promovido na administração passada.

De acordo com relato do próprio prefeito da época, havia que se elaborar uma estrutura legal que permitisse organizar um planejamento urbano, que respondesse de forma adequada aquele crescimento. Para ele, era necessário adotar medidas urgentes para minimizar o quadro de desorganização na estrutura urbana da cidade.

Conforme Ebner (1999) Campo Grande é uma cidade espacialmente dispersa, tal fato deve-se à ausência de barreiras físicas de grandes dimensões, aliada às condições geológicas que facilitam a construção, viabilizando o crescimento em todas as direções. Porém, é importante salientar que tal dispersão espacial não se deve necessariamente à ausência de barreiras físicas, mas sim pela política urbana adotada pelo poder público municipal e também pela forte influência dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários que atuaram com o propósito de obterem lucro, gerando especulação imobiliária. Isso contribuiu para o aumento de vazios urbanos ocasionados pelo crescimento acelerado da cidade.

Os vazios foram aumentados também, em parte, pela política nacional de habitação com implementação de conjuntos habitacionais em todo o país sem nenhuma orientação, demonstrando falta de coerência no planejamento para a ocupação dos vazios já existentes. Naquele momento já existia as Moreninhas com aproximadamente 15 km de distância do centro e a Coophavilla II, quase nas mesmas condições.

A existência dos vazios urbanos se caracterizava como um grande problema para a administração municipal, já que fazia crescer a prestação de serviços e equipamentos públicos, como transporte coletivo, coleta de lixo, rede de água, etc. e forçava os servidores públicos (professores, médicos, dentistas, assistentes sociais) a se deslocarem para regiões de difícil acesso. Esses são alguns elementos que demonstram as grandes dificuldades da prefeitura em cumprir a missão de elaborar uma forma de trabalho capaz de ordenar o crescimento da cidade naquele momento.

Buainain (2006) destaca que, naquele período, os programas de governo eram elaborados mais para atrair a simpatia do eleitorado, do que para atender as reais necessidades da cidade. Demonstrando a necessidade de se elaborar uma legislação capaz de disciplinar o crescimento da cidade.

Entre os anos de 1982 e 1983 estava em execução o programa federal criado para atender as “Cidades de Porte Médio”, onde eram oferecidos recursos

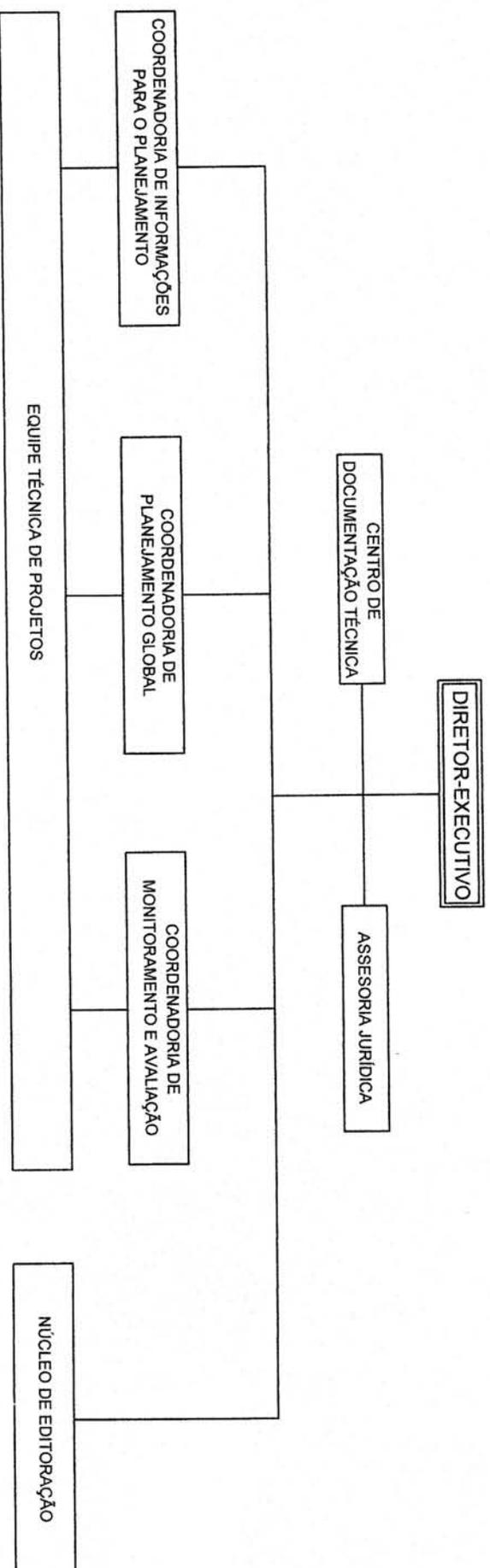
para institucionalizar o planejamento nesses municípios. Isso já demonstrava que, no início dos anos 80 havia, por parte da União, uma preocupação com o crescimento acentuado das cidades no Brasil, principalmente pelo processo de migração das pequenas cidades e áreas rurais para as cidades de porte médio. Campo Grande se enquadrava perfeitamente nessa categoria de cidade com crescimento populacional acentuado. Diante desta conjuntura os vereadores da época, entre eles Fausto Matogrosso e o próprio Juvêncio, encaminharam na Câmara de vereadores o projeto para a criação do Instituto de Planejamento Urbano de Campo Grande.

Para compreender a realidade das cidades brasileiras nesse período, desencadeado pelo processo de urbanização, recorremos a SANTOS (1994) que descrevia as cidades, observando que, com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibiam problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc., são elementos de diferenciação, mas em todas elas problemas como: ausências de emprego, habitação, transportes, lazer, água, esgotos, educação e saúde, são genéricos e revelam enormes carências. Daí a necessidade das cidades em estabelecer critérios de ocupação e uma legislação para ordenar esse crescimento e possibilitar uma melhor qualidade de vida para a sua população.

Ainda no ano de 1983 foi realizada em Campo Grande uma “Semana de Estudos Sobre os Problemas de Campo Grande”, onde foi inserida a discussão sobre a necessidade de um instituto de planejamento para a cidade, demonstrando a urgência para a realização desse trabalho.

Assim, na gestão do prefeito Juvêncio, de acordo com a lei nº 2.383 de 11 de Maio de 1987, foi criada na Estrutura Básica da Secretaria Municipal do Planejamento, a Unidade de Planejamento Urbano de Campo Grande (PLANURB) e dava outras providências.

Quadro 3: ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DA UNIDADE DE PLANEJAMENTO URBANO DE CAMPO GRANDE - PLANURB (1987)



De acordo com a lei:

Art. 2º - A unidade de Planejamento Urbano de Campo grande (PLANURB), é o órgão municipal encarregado de formular a política de desenvolvimento urbano, tendo por finalidade:

I – a coleta, análise, sistematização e divulgação de informações estatísticas, geográficas, cartográficas, conjunturais, de infra-estrutura, entre outras;

II – a elaboração, coordenação e acompanhamento de estudos, pesquisas, planos físicos globais e setoriais, programas e projetos de natureza urbanística, inclusive sua legislação;

III – a análise e avaliação do desempenho da situação física, socioeconômica e conjuntura, de natureza global ou setorial, no âmbito externo e interno da Administração Municipal.

Art. 3º - A PLANURB tem a seguinte estrutura organizacional básica:

I – Órgão de Direção Superior:

a) Diretoria Executiva.

II – Órgãos de Assessoramento Técnico:

a) Centro de Documentação Técnica;

b) Assessoria Jurídica.

III – Órgãos de Atuação Programática:

a) Coordenadoria de Informações para o Planejamento;

b) Coordenadoria de Planejamento Global;

c) Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação.

IV – Órgão de Apoio Técnico:

a) Núcleo de Editoração. (Lei nº 2.383 de 11 de maio de 1987)

A partir da criação do PLANURB foi montada uma equipe que era liderada por José Marcos da Fonseca e Ângelo Marcos Vieira de Arruda, que organizaram um grupo para criar, naquela gestão, o início de uma cultura de preocupação com o futuro da cidade. Procurava-se também, possibilitar um processo para promover a descentralização na gestão urbana da cidade, de modo que a população tivesse um canal de participação nas decisões relacionadas à estruturação, pois se sabia dos riscos de se encomendar pacotes prontos vindos de fora, por experiências próprias como o plano de Jaime Lerner. Seria necessário realizar um trabalho que formasse uma cultura, com a participação, com a inteligência, com a experiência e principalmente com a história local.

De acordo com Ferrari (1991) todo planejamento deve ser politicamente aceitável, isto é, quando atende aos justos anseios do povo. O simples crescimento econômico de um país não deve ser confundido com desenvolvimento, que pressupõe mudanças qualitativas ao lado do crescimento quantitativo dos valores materiais. O homem deve ser valorizado dentro da comunidade, permitindo também que ocorra, no campo social, um desenvolvimento que deve ser entendido, qualitativamente, como “mudança de valores sociais”, para melhor.

Em um sentido amplo, planejamento urbano é um método de aplicação, continua e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores conseqüências; o planejamento é o processo de ordenação - territorial - e previsão para conseguir a utilização ótima dos recursos de uma sociedade – eficiência. (FERRARI 1991, p.03)<sup>13</sup>.

Diante dessa orientação e estimulados com o apoio da Associação dos Engenheiros e Arquitetos, pela Associação dos Geógrafos e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, foi realizado na cidade um seminário, cujo título foi “Um seminário na busca de um órgão de Planejamento Urbano para Campo Grande”, para efetivar o instituto criado na Câmara de Vereadores<sup>14</sup>. No entanto, havia a preocupação de que aquela unidade tivesse uma estrutura que não permitisse os vícios de outras.

No seminário estiveram presentes autoridades responsáveis por institutos de outras cidades (de Curitiba, de Goiânia e de Florianópolis) que deram a sua contribuição com idéias e possibilidades a serem utilizadas em Campo Grande, pois cada um tinha a sua experiência na implantação desse modelo de Instituto. De acordo com o prefeito era necessário a criação de um órgão leve e ágil que representasse uma inovação na forma de trabalho para o país.

Pensava-se, desta forma em possibilitar a expansão da cidade de maneira ordenada, tendo uma prática moderna de planejamento urbano. O grande desafio era mostrar que a equipe montada era suficientemente capaz de produzir um modelo de planejamento em condições de atender as necessidades locais e criar projetos de lei sobre o espaço urbano, disciplinando a sua expansão.

Para que mais uma etapa de trabalho fosse elaborada, foram trazidas para a cidade diversas autoridades, na época bastante respeitadas e que tinham obras já executadas nessa área de atuação. Uma das autoridades contratadas foi o arquiteto Sérgio Zaratín<sup>15</sup> que, com sua experiência, escutava as proposições da

---

<sup>13</sup> Definição da Carta dos Andes, elaborada em outubro de 1958, Colômbia, pelo “Seminário de Técnicos e funcionários em Planejamento Urbano” promovido pelo CINVA – Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento

<sup>14</sup> Prefeitura cria Conselho Urbano. **Correio do Estado**, Campo Grande, p.11, 04 agosto 1986. Até o final do mês o prefeito Juvêncio César da Fonseca vai criar um Conselho Comunitário de Planejamento Urbano, integrado por representantes de todos os segmentos sociais e que terá caráter consultivo. A proposta de criação do Conselho foi uma das conclusões tiradas durante o recente seminário promovido pela Secretaria de Controle Urbanístico, que discutiu a implantação de um órgão específico para o planejamento urbano em Campo Grande.

<sup>15</sup> Arquiteto e Urbanista formado pela FAU/USP, em 1960, Sérgio Zaratín era assessor de Programação e Planejamento da EMPLASA/SP e tido como das grandes autoridades na área.

equipe e depois passava orientações no sentido organizar as ações a serem desenvolvidas.

Um importante ponto a ser destacado é que ele era pago por hora e não mais por pacote como acontecia anteriormente. Este profissional vinha, ouvia as sugestões apresentava suas propostas que, posteriormente, eram discutidas e, quando aceitas, cabia à equipe de trabalho executar as tarefas para depois serem feitas às avaliações dos objetivos alcançados. Dessa forma, passou a se desenvolver, naquela equipe de trabalho, uma cultura própria estabelecendo uma importante etapa para o amadurecimento profissional dos envolvidos.

No ano de 1988, foi alterada a lei do Uso e Ocupação do Solo<sup>16</sup>, que antecedeu o Plano Diretor, porém, era necessária a criação de uma lei que permitisse viabilizar o crescimento da cidade, já que a lei anterior era tida como uma camisa de força que impedia sua expansão, sem citar as inúmeras irregularidades que ocorriam nos licenciamentos e estabelecimentos.

Sobre a criação da lei de Uso e Ocupação ser anterior ao Plano Diretor o arquiteto Sérgio Zaratín deu uma entrevista minutos após a cerimônia de sanção da nova lei, para defender sua tese:

Zaratín, muitos afirmam que um Plano Diretor deveria proceder à elaboração de uma lei de Uso do Solo, e acaba de ocorrer o inverso: foi sancionada a Lei de Uso do Solo para posterior elaboração do Plano Diretor. Como é isto?

[...] Na lei de Uso do Solo de Campo Grande existem concretamente as diretrizes para a elaboração do Plano Diretor. Essas diretrizes são apoiadas na visão econômica e social baseada fundamentalmente no fato de que Campo Grande cresceu 6% ao ano de 1960 a 1970, cresceu 8% de 70 a 80 e vai chegar em 90 tendo crescido 8% da população. Com essas taxas, Campo Grande vai chegar no ano 2000 com 1,5 milhão de habitantes. Então, que emprego será necessário? E que previsões você tem que fazer de espaço para que as atividades que vão prover esse emprego possam se instalar? E há todo um processo de industrialização calcado no setor primário e também a atividade de serviços. Outra coisa há claramente no Plano Diretor a idéia de que a Constituição Civil deve ser estimulada porque nós queremos realmente que o empresário entre na produção de habitação para as faixas de renda inferiores. Isso tudo, evidentemente, especialmente direcionado. E tudo isso está na base desta lei<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> CAMPO GRANDE. Lei nº 2567, 08 de dezembro de 1988. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo do Município de Campo Grande – MS e dá outras providências. **Diário Oficial de MS**, 12 dez. 1988. nº 2453.

<sup>17</sup> Trecho da entrevista O pai da matéria: Sérgio Zaratín; 1ª parte. **Custos e obras**, v. 02, nº 22, p. 3-5, 1989.

Com a lei de Uso do Solo anterior, ocorria que o comércio não podia se expandir, por ser zona residencial. A cidade estava impedida de crescer verticalmente, pois também havia restrições na lei. O projeto de Lerner estabelecia os corredores de transporte, criando as zonas de alta, média e baixa densidade.

Segundo Zaratini a cidade era tratada de forma linear, pois previa o adensamento, de acordo com a criação de eixos de transporte de massa (que não se viabilizaram por falta de recursos).

Esta lei foi fundamental, tanto no sentido de avançar um pouco mais os limites do perímetro urbano, ao mesmo tempo, estabelecendo uma política voltada à ocupação dos interstícios e vazios não loteados. Padrões menores de loteamento foram constituídos, visando o barateamento dos mesmos, para abrigar o já expressivo contingente de trabalhadores excedentes do campo, despejados na cidade. Esse tipo de intervenção contribuiu no surgimento de focos de maior adensamento urbano.

A nova lei seria uma ferramenta para monitorar de forma mais apropriada a vocação natural que se estabelecia nos diferentes pontos da cidade, como por exemplo, a vocação para o comércio de implementos agrícolas e de autopeças na av. Calógeras.

Sobre a lei do Uso do Solo o então prefeito argumentou que a nova lei foi elaborada para um determinado momento, pois as cidades não são estáticas e que é impossível adotar um planejamento definindo a direção e a vocação de cada uma de suas regiões. É preciso respeitar e possibilitar uma certa autonomia de expansão urbana. Pois ela deve ser direcionada e não autoritariamente estabelecida (BUAIANAIN, 2006).

Durante o processo de elaboração da lei de Uso e Ocupação do Solo, houve a preocupação de mobilizar os segmentos da sociedade, principalmente o CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

O CMDU foi criado de acordo com o decreto nº 5.484 de 09, de março de 1987, considerando a necessidade de assegurar a ampla discussão no âmbito da Administração e da Comunidade, das políticas, das diretrizes e planos de desenvolvimento municipal. Também diante do interesse do Poder Executivo de estimular e garantir a participação da comunidade no processo de tomada de decisões sobre o desenvolvimento e a organização físico-territorial do município.

De acordo com o Art. 2º do decreto, compete ao (CMDU) dar parecer sobre planos, programas e projetos globais ou setoriais, que visem o desenvolvimento urbano integrado, encaminhados prévia e obrigatoriamente pelo Executivo Municipal, a título de consulta, demonstrando que o CMDU foi criado como conselho consultivo.

No que se refere aos conselhos de desenvolvimento urbano, SOUZA (2004) destaca que, ao lado dos conselhos de orçamento participativo, são as instituições-símbolo de um esforço consistente de democratização da cidade. Segundo o autor, os conselhos de desenvolvimento urbano são instâncias participativas referentes ao planejamento da cidade: definição, elaboração e acompanhamento da implementação de políticas públicas e intervenções diversas, tais como planos diretores, políticas setoriais de transportes e meio ambiente, programas de urbanização de favelas, e outros.

Embora tenha sido institucionalizado em 1987, o CMDU só foi implantado no final de 1988, devido a uma articulação para definir sua composição, gerando um ambiente de parceria e estabelecendo sintonia com a Constituição Federal de 1988, que estabelecia a formação de um sistema de gestão democrática em várias áreas da administração pública. Dentre elas, o planejamento participativo firma a cooperação no planejamento local das associações representativas como um preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII). Os fatos demonstram uma abertura na gestão pública municipal e a firmação do processo de descentralização, marcando o fim do período da administração autoritária. Esse era o caminho para se compatibilizar as decisões tomadas pelo executivo com a vontade da população.

Daqui por diante pretendemos fazer algumas considerações sobre a atuação do CMDU na política urbana municipal estruturação urbana de Campo Grande e analisar a sua contribuição nesses quase vinte anos, verificando os diferentes momentos, onde existiram épocas de efetiva participação e outras menos expressivas.

Procuramos demonstrar que houve diferentes gestões dos diretores-executivos do PLANURB, que na sua maioria eram arquitetos e apresentavam uma visão bem mais urbanística visualizando a cidade em seu aspecto funcional, com ações denominadas corporativistas. Houve mudança a partir do momento que assumiu a direção do Instituto uma profissional cuja formação esta voltada para as

ciências humanas e dando um novo foco de trabalho para este órgão vislumbrando a cidade enquanto fenômeno social.

## 4.2 O PROCESSO DE DISCUSSÕES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Para subsidiar os trabalhos na elaboração do Plano Diretor de Campo Grande, foi elaborado um documento que serviu de suporte para direcionar as etapas referentes às discussões e possibilitar a participação popular e o processo de discussões que deveriam ser conduzidos pela Unidade de Planejamento Urbano – PLANURB e Prefeitura Municipal, contando com a assessoria do Instituto Brasileiro de Administração municipal – IBAM.

Nesse documento foi feita uma análise pela socióloga Linda Gondim, chefe do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas – CPU, do IBAM, que se baseou em pesquisas sobre os seguintes pontos:

- a) Levantamento da bibliografia e documentação existentes;
- b) Leitura e análise da legislação e das atas das reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU;
- c) Observação de uma reunião do CMDU;
- d) Conversas e entrevistas informais com técnicos da prefeitura, membros do CMDU e de participantes de associações de moradores;
- e) Entrevistas com uma amostra de sete conselheiros (dois representantes do poder público, dois representantes do setor imobiliário, dois representantes de associações profissionais e um representante da sociedade civil).

O primeiro passo para a elaboração do documento foi à formulação de diretrizes na qual se definiu um quadro conceitual e um quadro institucional amplo, complementado por uma visão sociopolítica local. Essas diretrizes estavam apoiadas na realidade político-administrativa identificada e procurando aproveitar ao máximo a experiência e as sugestões apresentadas, tanto pelos técnicos e dirigentes municipais ouvidos, quanto por aqueles que eram os agentes dos processos participativos de Campo Grande naquele momento.

No quadro conceitual foi realizada uma reflexão sobre a utilização, nos dez anos anteriores da expressão “participação comunitária”, mostrando que a mesma havia se tornado quase que comum nos planos e programas governamentais brasileiros. Nele, Linda Gondim demonstra a ambigüidade com que a “participação comunitária” vinha sendo utilizada para designar práticas díspares e, por vezes, contraditórias. Demonstrando que era preciso evitar confundir a participação com mecanismos manipuladores da população, como o processo de cooptação de determinados grupos, por meio de comissões e conselhos que tinham como única função legitimar as decisões já tomadas pelo poder público sem o conhecimento e controle popular.

Para Gondim (1988) não se deve, tampouco, confundir participação com consulta para a identificação de necessidades, ou com a criação de canais para que o poder público receba reivindicações. Nestes casos, pode-se até dizer que a comunidade participou da identificação de problemas, mas tal participação é insuficiente, na medida em que cessa justamente nos momentos mais importantes, ou seja, quando se trata de encontrar soluções para os problemas, implementá-las e avaliá-las.

A participação genuína requer o envolvimento em todas as etapas do processo decisório. Quem participa não se limita a referendar, executar e dar sugestões; deve haver condições para apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecido pelos dirigentes e formular cursos de ação alternativos. (GONDIM, 1988).

O exercício democrático, porém, pressupõe a convivência de grupos de interesse que divergem não somente quanto aos meios, mas também quanto aos próprios objetivos a serem atingidos pela sociedade e o governo. Neste contexto, só se torna viável falar de participação quando se reconhece que o planejamento é uma atividade não só técnica, como política. Na linha que propõe uma definição mais política para o planejamento, parece coerente aceitar a noção de Plano Diretor como um pacto ou compromisso do governo com a população.

Sobre o quadro institucional, Linda Gondim chamou a atenção para o fato de que o debate sobre a participação popular na administração pública acompanhou o processo de abertura democrática do sistema político brasileiro, iniciado na década de 1980. E que, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, ficou

evidente a preocupação em garantir à população um papel de maior participação no processo decisório.

Segundo Linda Gondim a constituição Federal, como não poderia deixar de ser, não especificou qual a natureza dos planos diretores, nem deu dicas para a metodologia de sua elaboração. A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, por sua vez, foi sucinta na caracterização da política urbana e do plano diretor. Desse modo, esperava-se que as leis orgânicas municipais fornecessem diretrizes mais precisas para adequar as exigências constitucionais às realidades locais.

Dentro da visão sociopolítica, Campo Grande capital do estado de Mato Grosso do Sul, destacava-se como pólo econômico e de atração de migrantes, sendo locus de decisões e disputas de natureza político-administrativa. A formação do espaço urbano de Campo Grande, sua expansão e as modificações no seu uso, eram o reflexo da atuação de múltiplos agentes, dentre os quais se destacavam: o poder público; os empresários dos setores imobiliário, industrial, comercial e de prestação de serviços; e os moradores. Dentre estes últimos, os grupos de baixa renda apresentavam papel importante pois, na medida em que não tinham acesso à habitação, criavam formas alternativas de ocupação do espaço, como invasões e favelas, que escapavam ao controle do poder público.

Era imprescindível, então pensar formas de garantir a participação democrática no planejamento da cidade, identificando seus interesses e as formas de atuação, com a identificação de organizações e lideranças.

Para viabilizar as ações dentro das limitações existentes, adotou-se como estratégia, partir da análise de um campo de forças previamente delimitado e cuja importância para o desenvolvimento de Campo Grande era conhecida de antemão: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU.

Com base nos documentos obtidos, foi feita uma breve análise das associações de moradores, sendo complementada com depoimentos. Pode-se dizer que o movimento de moradores era ainda incipiente e frágil, pois havia reduzida participação e a dependência de suas organizações quanto a recursos e iniciativas do poder público pareciam ser problemas crônicos na trajetória do movimento.

Não constam informações sobre a atuação desse tipo de entidades na primeira metade da década de 1980, mas sabe-se que, no final de 1985, lideranças comunitárias com o intuito de revitalizar as questões relacionadas aos movimentos comunitários, elegeram uma junta governativa para a Federação, denominada de

FAMEMS (Federação das Associações de Moradores do Estado de Mato Grosso do Sul).

Vale mencionar ainda a União Campo-grandense de Associação de Moradores de Favelas – UCAF, criada na administração Juvêncio César da Fonseca (1986-1989).

Além da pouca participação dos moradores de bairros e das divisões internas, a cooptação pelo poder público era um fator que enfraquecia o movimento. Sobre isso, deve-se mencionar que havia o recrutamento de dirigentes de associações para trabalhar como funcionários municipais.

Era evidente o distanciamento das associações com a administração municipal, mas existia o interesse em dinamizar e democratizar o funcionamento das organizações de moradores, inclusive na estrutura interna das associações com a organização de diretorias colegiadas. O fato de o movimento de bairros contar com apenas um representante no CMDU, limitava as possibilidades de sua participação nas discussões e decisões sobre o desenvolvimento da cidade. Esta limitação era preocupante na medida em que apesar da fragilidade citada e de outros problemas já apontados, as entidades que congregavam as associações de bairros, que eram o único canal orgânico possível de expressar diretamente os interesses do morador das áreas mais carentes de Campo Grande.

No início do processo de discussão e elaboração do Plano Diretor de Campo Grande considerou-se importante a realização de palestras, eventos e consultorias, que direta ou indiretamente contribuíssem para a renovação das discussões com toda a comunidade, acerca do planejamento urbano, meio ambiente, desenvolvimento, justiça social e gestão democrática da cidade, possibilitando assim a formulação de uma metodologia de trabalho que permitisse a efetiva participação popular nas decisões do Poder Executivo.

Neste sentido, realizou-se em parceria com a Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB/Campo Grande e Instituto de Arquitetos do Brasil-MS o 1º ciclo de palestras: Cidades Brasileiras: desejos e possibilidades. Programa de estudos urbanos que foi realizado em seis finais de semana, visando instrumentalizar técnicos e cidadãos para a discussão ampla e permanente das conseqüências do desenvolvimento da cidade. Participaram como palestrantes profissionais experientes, conhecedores da realidade urbana brasileira, como o Arquiteto Sérgio Zaratin, a Geógrafa Ana Maria Marangoni, o Sociólogo Luis César Queiróz, o

Arquiteto Rafael Derly, o economista Paul Singer e os ex-prefeitos de fortaleza Juraci Vieira de Magalhães, de Goiânia Nion Albernaz, de Porto Alegre Olívio de Oliveira Dutra e de Campo Grande Juvêncio César da Fonseca. Além disso, foram realizadas consultorias específicas sobre drenagem urbana, ocupação de fundos de vale, análises de impacto ambiental, parques urbanos e direito urbanístico.

Do final da primeira administração do prefeito Juvêncio César da Fonseca (quando foram criados o PLANURB e o CMDU) para o início da segunda (espaço compreendido do ano de 1989 a 1993), os quatro anos da administração do prefeito Lúdio Coelho não apresentaram nenhuma melhoria significativa na estruturação urbana da cidade, ressaltando que foi enviado para a Câmara dos vereadores um projeto para a elaboração do Plano Diretor que, no entanto, nem chegou a ser discutido. Isso se deu, devido à falta de continuidade da política urbana iniciada e que não foi mantida, devido à prática bastante utilizada até os dias atuais, onde mesmo os projetos que apresentam resultados satisfatórios são interrompidos ou mudados totalmente porque pertencem a um outro partido ou é de autoria de outro prefeito. Isto fez com que se interrompesse o processo inicial de fomentação de uma cultura voltada a pensar a cidade de modo a ordenar o seu crescimento. O ponto principal para o desmantelamento desse trabalho foi à demissão de várias pessoas ligadas ao PLANURB, propiciando a ruptura daquela equipe formada inicialmente e que deveria permanecer unida para avançar com proposições que efetivassem a participação da população nas questões relacionadas à cidade.

Em seu segundo mandato o prefeito Juvêncio retomou as questões urbanas, transformando a Unidade de Planejamento (PLANURB) em Instituto<sup>18</sup>. O motivo para essa mudança era possibilitar uma qualificação dos profissionais envolvidos e sedimentar uma cultura no pensar a cidade que se tornasse permanente, adquirindo uma personalidade própria, apresentando autonomia e independência política para agir. A preocupação era poder desvencilhar o Instituto de Planejamento Urbano da Secretaria de Planejamento, pois dessa forma ficaria mais difícil manipulá-lo.

Sob o ponto de vista do planejamento urbano, o grande desafio a ser superado era de dar continuidade ao trabalho iniciado na primeira administração do prefeito Juvêncio César da Fonseca e, a partir daí, possibilitar as discussões para a

---

<sup>18</sup> CAMPO GRANDE. Lei nº 3.183, de agosto de 1995. Cria o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande – PLANURB – e dá outras providências.

elaboração do Plano Diretor da cidade, que era o documento mais importante a ser criado.

Foram realizadas diversas reuniões públicas com a temática: “Campo grande e o Plano Diretor. Que cidade queremos?”, nessas reuniões eram discutidos os principais problemas enfrentados por cada um dos bairros visitados. Inicialmente havia uma discussão sobre a realidade daquele bairro e as reivindicações da comunidade. Depois eram feitas algumas questões que serviam para nortear o trabalho.

Essas questões descritas aqui foram retiradas da 1ª reunião pública realizada no clube de mães “Lindo Jardim do Éden”, no bairro Guanandy:

1) Da discussão da manhã, cite os pontos positivos e negativos que se destacaram.

2) Do que você discorda?

3) com o que você concorda?

4) O que você não entendeu?

5) Dos problemas citados, quais você conhece muito bem? No seu bairro, ou na sua cidade?

6) O que faltou discutir?

7) O que você acha muito importante para a cidade?

De acordo com as respostas do questionário aplicado foi traçado um perfil da real necessidade da população, que demonstrava um interesse nas causas sociais, como pode ser observado na fala da representante do clube de mães do bairro Guanandy que, na época, se mostrava contrária à compra de um terreno onde estava situado o Banco do Brasil, por parte da prefeitura municipal, localizada na rua 25 de Dezembro com a Maracaju, para a construção de uma praça pública num bairro nobre da cidade, cujo valor estimado seria capaz de comprar 800 carros Uno zero km:

[...] em nome do Clube de Mães do Guanandy, peço as autoridades que dêem apoio para as crianças, profissionalizando-as a nível de capital, usando o prédio do Banco do Brasil para implantação de um centro profissionalizante, onde essas crianças de rua possam aprender uma profissão e as empresas possam admiti-las sem problemas, como qualquer outro profissional. Antes, porém, seria interessante que essas crianças de rua, passassem por um psicólogo, porque podem estar na rua por um problema emocional e todos tem a sua história e se não tirarmos da rua, com certa urgência, a tendência é que eles mergulhem no mundo das trocas por se sentirem desprezadas de tudo e de todos. (Trecho da reivindicação da representante do clube de mães do bairro Guanandy, 24 dez. 1993).

Apesar de Campo Grande já contar, naquele momento, com um conjunto de leis urbanísticas (Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei sobre habitação de Interesse Social, entre outras) e de possuir o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, as matérias referentes ao Direito Urbanístico eram sistematicamente prejudicadas no que se referia à discussão, por falta, dentre outras coisas, de difusão e aprofundamento dos conhecimentos disciplinares referentes ao assunto.

Mesmo as legislações existentes, vistas de regra, foram geradas com a participação de especialistas de outras cidades. Por isso foi proposta a realização do Curso de Direito Urbanístico. O curso foi realizado de 18 a 22 de julho de 1994, tendo a participação das professoras Mirian Fontenelle (advogada) e Nídia Inês Albeza de Rabi (arquiteta), ambas técnicas do IBAM.

Depois da realização de várias reuniões públicas, seminários, capacitações e estudos realizados pela comunidade com o intermédio do PLANURB, o processo de discussão foi encaminhado para o CMDU para que esse conselho apresentasse seu parecer.

#### 4.3 A IMPORTÂNCIA DO CMDU COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO DE CAMPO GRANDE

A criação do CMDU veio de encontro a um movimento de profissionais ligados à área do urbanismo e do planejamento urbano, utilizado para estabelecer um canal de comunicação mais direto entre o poder público e a população, tendo como principal objetivo atuar junto ao planejamento urbano de Campo Grande. Diante desta motivação, um fato específico parece ter influenciado na decisão do então prefeito Juvêncio César da Fonseca de criar, em março de 1987, o Conselho: a elaboração de uma nova lei de uso e ocupação do solo para substituir a que estava em vigor.

O CMDU foi formulado a partir do decreto nº 5.484, de 09 de março de 1987, o CMDU – então denominado de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – tinha como atribuição dar “parecer sobre planos, programas e projetos

globais setoriais, que visavam o desenvolvimento urbano integrado, encaminhados prévia e obrigatoriamente pelo Executivo Municipal, a título de consulta” (art. 5º). Esse conselho reuniu-se pela primeira vez em 08 de dezembro de 1987, e em seu primeiro ano de funcionamento teve a seguinte composição:

- a) O Prefeito Municipal de Campo Grande (MS);
- b) O Secretário Municipal de Planejamento e respectivo suplente;
- c) O Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Mato Grosso do Sul e respectivo suplente;
- d) Um representante da Secretaria Especial de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul e respectivo suplente;
- e) Um representante da Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul e respectivo suplente;
- f) Um representante da Associação Comercial de Campo Grande e respectivo suplente;
- g) Um representante da Associação dos proprietários de Imóveis de Campo Grande e respectivo suplente;
- h) Um representante do Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de Mato Grosso do Sul – SECOVI e respectivo suplente;
- i) Um representante do Sindicato da Construção Civil e do Mobiliário de Campo Grande e respectivo suplente;
- j) Um representante do Sindicato dos Corretores de Imóveis no Estado de Mato Grosso do Sul e respectivo suplente;
- k) Um representante do Sindicato dos Empregados no Comércio de Campo Grande/MS e respectivo suplente;
- l) Um representante do Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Mato Grosso do Sul e respectivo suplente;
- m) Um representante da União das Associações de Moradores de Campo Grande – UMAM e respectivo suplente;
- n) Um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB – Departamento de Mato Grosso do Sul e respectivo suplente;
- o) Um representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Campo Grande e respectivo suplente;

p) Um representante da Associação dos Economistas de Mato Grosso do Sul e respectivo suplente;

q) Um representante da Associação dos Advogados de Campo Grande e respectivo suplente;

r) Um representante da Associação dos Geógrafos Brasileiro – Seção Campo Grande/MS e respectivo suplente.

Analisando a composição do CMDU, pode-se observar que os setores mais diretamente ligados à produção do espaço urbano estavam super-representados. Fazendo parte do conselho quatro representantes de entidades do setor imobiliário e dois representantes de entidades de profissionais de arquitetura e engenharia.

Importante ressaltar que na medida em que o conselho foi concebido para tratar assuntos relacionados com o desenvolvimento urbano, tornava-se difícil justificar a presença e a inclusão de entidades de interesse mais genéricos como, o Sindicato dos Jornalistas Profissionais e a Associação dos Advogados de Campo Grande.

Em 04 de julho de 1988, com a Lei nº 2.503, o CMDU sofreu uma alteração, passando a ser denominado como Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização que dispôs sobre o processo de planejamento e participação comunitária no desenvolvimento do Município de Campo Grande, tendo como intenção ampliar a atuação e a composição do CMDU, que passou a ter como objetivo “emitir pareceres sobre quaisquer planos, programas, projetos globais ou específicos” (e não setoriais – “caput” do art. 3º).

Além disto, teve ampliadas suas atribuições na área de desenvolvimento urbano, cabendo a partir de então “emitir pareceres sobre matéria relacionada com a preservação do Patrimônio Natural e Cultural, bem como sobre áreas de Proteção Ambiental” (art. 3º, § 2º).

Quanto à composição, a lei nº 2.503 previu a possibilidade de aumentar o número de conselheiros para um máximo de 23 pessoas, distribuídas da seguinte forma:

- a) 5 (cinco) representantes da administração municipal e estadual;
- b) 12 (doze) representantes das Associações e Sindicatos da Sociedade Civil;

c) 6 (seis) representantes dos Institutos ou Associações Profissionais (art. 3º, § 1º).

A mudança prevista incidiu, efetivamente, sobre os representantes de associações e Sindicatos da Sociedade Civil, que contava com sete representantes podendo crescer até cinco conselheiros.

Naquele momento existiam críticas quanto a composição do CMDU que continuava fortemente influenciado pelo objetivo que havia lhe dado origem, ou seja, a discussão da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Demonstrando que a prática do CMDU estava somente voltada para as questões urbanísticas, e observando a ausência de representantes de determinadas entidades, considerando a necessidade de haver um maior número de representantes dos moradores de baixa renda, além da inclusão de um número maior de entidades de trabalhadores, sendo citados alguns sindicatos, como por exemplo, dos Trabalhadores de Construção Civil, dos Bancários, dos Transportes Coletivos e dos Correios e Telégrafos.

Havia aqueles que apontavam lacunas nas áreas representadas pelo CMDU, que deveria contar com a participação de profissionais de todas as áreas em que atuava a administração municipal. Porém, era necessário ter em mente que o objetivo do conselho não era o de funcionar como um órgão técnico multidisciplinar, papel este já desempenhado pelo PLANURB. O que se buscava era um órgão representativo dos interesses da população pertinentes ao desenvolvimento urbano e para isto devia-se buscar diversificação, mas principalmente visão de conjunto dos problemas da cidade.

Estava claro que o que ocorria então, era um trabalho voltado para o urbanismo e o desenvolvimento urbano e que no curso desse processo privilegiava-se o papel dos produtores do espaço urbano e do saber técnico, sendo necessário modificar esta situação e incluir outros aspectos do desenvolvimento, como também, contemplar formas mais eqüitativas dos interesses dos outros agentes que atuam na cidade.

O CMDU foi criado para ser um órgão eminentemente político, que devia, sim, lançar mão do conhecimento técnico, mas não produzi-lo. O conselho foi criado “para ser uma válvula de acesso ao poder público” e ser o intermediário entre a população e a Prefeitura, na formulação de projetos antes destes serem encaminhados para a Câmara de Vereadores.

Mesmo antes da elaboração do Plano Diretor de Campo Grande já haviam sinalizações no sentido de o CMDU não ser o único fórum aberto à participação direta da população. Indicando a necessidade do surgimento de conselhos, que permitissem a descentralização espacial do processo decisório, através da criação, por exemplo, de conselhos distritais e conselhos por bairros ou regiões administrativas.

E, esse novo mecanismo de participação da sociedade, foi criado a partir da elaboração do Plano Diretor de Campo Grande de 1995, que estabeleceu a divisão por regiões urbanas da cidade, sinalizando para a implementação dos conselhos que fossem representativos de cada região urbana, conforme será abordado posteriormente.

Nesses quase vinte anos o CMDU sofreu algumas mudanças em sua composição como veremos adiante, porém deve-se ressaltar que, nesse período de existência, foram muitas as contribuições do CMDU em projetos de urbanização negociada: Critérios para emissão, critérios para emissão de Guias de Diretrizes urbanísticas, criação dos Conselhos Regionais, Hierarquização do Sistema Viário, alteração do Código de Obras, desafetação de áreas públicas, Plano Plurianual 1998/2001, Plano de Gestão Integrada do Transporte e Trânsito de Campo Grande, Hierarquização do Sistema Viário, Política municipal de Habitação, Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental, Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Outorga Onerosa de Construção, legislação de loteamentos fechados (condomínios horizontais), construção da penitenciária de segurança máxima, Projeto Novos Bairros, entre outros.

As reuniões do CMDU acontecem uma vez ao mês na Plenária Engenheiro Nilo Javari Barem (auditório do Planurb) e extraordinariamente quando necessário.

#### **4.4 O PROCESSO DE DISCUSSÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, DO PROJETO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR**

Com base nos resultados das reuniões públicas, dos seminários e outros estudos realizados pela PLANURB, no dia 10 de maio de 1994, em reunião

extraordinária, a Prefeitura Municipal de Campo Grande remeteu ao Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU o anteprojeto de lei sobre “a Política de Desenvolvimento do Município de Campo Grande, o Plano Diretor Urbano” (documento nº 17) para discussão e parecer, de acordo com as disposições previstas na Lei 2.503.

Na ocasião foram indicados como relatores os conselheiros Marcos Augusto Netto e Cleonice Le Bourlegat, respectivamente representantes do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais – SECOVI e da Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB/Campo Grande.

Foram então realizadas entre os dias 18 de maio a 21 de junho de 1994, sete reuniões para discussão da matéria, nas quais a Unidade de Planejamento Urbano de Campo Grande – PLANURB participou como convidada, para prestar esclarecimentos e fornecer as informações necessárias.

No dia 05 de agosto de 1994 foi entregue, conforme o regulamento do CMDU, o Relatório-Voto<sup>19</sup> (documento nº 18).

Nos dias 17, 24 e 31 de agosto de 1994, o Relatório-Voto foi exposto em plenário e colocado em discussão.

Dada a abrangência das matérias contidas no anteprojeto de lei e as proposições e recomendações apresentadas no Relatório-Voto e nas próprias discussões empreendidas, no dia 31 de agosto de 1994, o CMDU constituiu um grupo de acompanhamento, que se responsabilizou em discutir com a equipe do PLANURB, as eventuais alterações feitas em consequência do processo de discussão realizado até então.

Este grupo foi composto pelos conselheiros Marcos Augusto Netto, Cleonice Le Bourlegat, Alex Maymone da Silva, Ângelo Marcos Vieira de Arruda e Fernando Madeira que se reuniram em oito oportunidades, entre os dias 06 de outubro e 08 de novembro de 1994, na sede do PLANURB para discussão do projeto de lei reformulado (documento nº 19), quando os trabalhos foram dados como concluídos e o PLANURB elaborou a versão do Projeto de Lei a ser enviada à Câmara Municipal de Campo Grande.

---

<sup>19</sup> Relatório-voto é o parecer sintetizando o resultado dos trabalhos realizados no Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização sobre determinado assunto que tenha sido discutido.

Ficou estabelecido que os Relatores apresentariam, em plenário, o Relatório-Voto, também complementado pelo processo de discussão, para votação final (documento nº 25).

À guia de sistematização, pode-se dizer que o anteprojeto de lei foi discutido principalmente:

1º Quanto à sua estrutura legislativa, em relação à Lei Orgânica de Campo Grande e à Constituição Federal.

2º Quanto ao seu conteúdo, em relação aos dispostos na Lei Orgânica de Campo Grande e na Constituição Federal.

3º Quanto ao seu conteúdo, em relação às especificidades de Campo Grande, suas características e problemas e às formas de enfrentamento.

Assim como o processo de discussão exigiu empenho e paciência, as próprias discussões foram, muitas vezes, complexas e difíceis. Até pelo caráter do anteprojeto de lei, composto de matérias de conhecimento multidisciplinar, com mútuas influências. As discussões, por isso, não se limitaram ao texto encaminhado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande, nem ao contido no Relatório-Voto produzido, tratando desde questões de encaminhamento administrativo, passando por discussões relativas ao processo de globalização econômica, e se estendendo até às relações entre a legislação ambiental e o direito urbanístico. Entre inúmeras outras.

Neste amplo processo de discussão foram investidos esforços de estudo e participação que demandaram mais de 40 horas de reunião.

#### **4.5 O PLANO DIRETOR COMO FERRAMENTA DE ORDENAMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA URBANA DE CAMPO GRANDE**

De acordo com a Constituição Federal de 1988 o plano diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada pelas cidades que tenham população superior a vinte mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Tendo como principal objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

O plano diretor é um instrumento cujo objetivo principal é dar transparência e democratizar a política urbana. De acordo com BRAGA (1995) para entender melhor o papel do Plano Diretor, devemos observar três pontos que auxiliam a compreensão sobre a sua importância para as cidades.

O primeiro é a sua característica política. Anteriormente, o Plano Diretor era vendido como um produto eminentemente técnico que deveria ficar a cargo de especialistas em urbanismo, na qual a participação do agente político era visto como algo que deveria ser evitado a todo custo, para o bem da racionalidade do plano. Não devemos ignorar o papel da técnica que é fundamental no planejamento, mas não é tudo. Para que os planos obtenham sucesso é necessário que haja equilíbrio entre os aspectos técnicos e políticos do planejamento, lembrando que em última instância, planejar é fazer política.

O segundo ponto a ser observado é o da transparência. Podendo ser apontado como o mais importante, pois o plano diretor é o instrumento que possibilita a transparência na política urbana, na medida que este é exposto num documento público (uma lei). Tornar públicas as diretrizes e prioridades do ordenamento urbano, para possibilitar a crítica e a avaliação dos agentes sociais, esta é a principal virtude de um bom plano diretor. Este deve tornar claras as prioridades para a expansão urbana e ter o papel de um livro de regras no jogo da cidadania, que até então sempre privilegiou a lei do mais forte.

O terceiro ponto é o da democratização da política urbana, que é fundamental, pois ela garante a transparência necessária das regras do jogo. Essa democratização é garantida ao menos em tese, já que a Constituição Federal, torna obrigatória a participação das entidades representativas no processo de planejamento municipal.

No processo de elaboração do plano diretor de Campo Grande foram realizadas diversas reuniões, com o intuito de aproximar a comunidade das discussões sobre os rumos da cidade. Foram realizadas mais de vinte reuniões públicas e temáticas em lugares estratégicos da cidade, visando abranger todos os bairros da capital. Isso ocorreu procurando fazer uma leitura mais próxima possível da realidade urbana da cidade e suas necessidades, fornecendo elementos que possibilitassem a formulação de propostas para enfrentar os problemas urbanos.

Em 22 de Novembro de 1995, ocorreu a criação da Lei Complementar n.º 05, que se refere ao Plano Diretor, instituindo a Política Urbana e a Política de

Desenvolvimento do Município. O Plano Diretor de Campo Grande é um conjunto de diretrizes e meios instituídos para implementação da Política Urbana do Município.

Segundo a PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE - PMCG (2001, p. 01), por Política Urbana do Município de Campo Grande entende-se "... o conjunto de princípios instituídos para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, integrante da Política de Desenvolvimento do Município de Campo Grande".

E, Política de Desenvolvimento do Município de Campo Grande:

[...] é o conjunto de diretrizes, meios de participação comunitária e de controle social das ações públicas, instituídas para viabilização da gestão democrática do Município, visando a melhoria da qualidade de vida, a justiça social, o crescimento econômico e a proteção ambiental" (Ibidem, p. 01).

A Política Municipal do Meio Ambiente e de Saneamento estabeleceu as diretrizes que viabilizaram formas para garantir o desenvolvimento sustentável e qualificar ambientalmente as ações da Prefeitura, à luz das resoluções enunciadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA e pela Lei Orgânica do Município. No que se refere a Política Urbana, dada a multiplicidade de interesses existentes na dinâmica da cidade e os conflitos decorrentes exigiu, além das diretrizes estabelecidas na Lei, os instrumentos de sua materialização.

Os princípios estabelecidos foram os seguintes: a democratização da gestão da cidade, a descentralização do planejamento e a qualificação do espaço urbano; e o seu instrumento básico de efetivação foi a criação do Plano Diretor do Município de Campo Grande.

Por ser o instrumento básico da mediação dos conflitos da cidade, o Plano Diretor estabeleceu critérios para o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana e mecanismos de descentralização das ações de planejamento, de desconcentração dos serviços públicos e de proteção do meio ambiente urbano.

Para a implementação do Plano Diretor, procurou-se estabelecer, ainda duas prioridades essenciais ao atendimento do direito à cidade: promoção do acesso à moradia da população menos favorecida e ampliação dos serviços de transporte coletivo.

Portanto, as ações de planejamento urbano e a busca do desenvolvimento do município passaram, a partir desta lei, a ser buscadas no dia-a-dia e de responsabilidade comum do Poder Público Municipal e da comunidade.

Com o intuito de ampliar a discussão sobre a política urbana e para facilitar a participação da comunidade nesse processo foi feita a divisão de Campo Grande em regiões urbanas partindo, segundo a Prefeitura Municipal, de dois pontos: a descentralização e a gestão ambiental urbana. O primeiro advém do reconhecimento de que a cidade tem vários centros e, portanto, as ações de planejamento teriam que ser descentralizadas, tendo em vista uma distribuição mais racional e eqüitativa dos serviços urbanos. O segundo parte do princípio de que as ações de planejamento, desenvolvimento e ocupação urbana devem basear-se em um entendimento do meio físico, sobre o qual se intervém.

Embora o Plano Diretor de Campo Grande tenha sido criado em 1995, isto é, antes da lei nº 10.257 (denominada de Estatuto da Cidade) que é de 10 de julho de 2001, muitos pontos como a participação popular e a questão ambiental foram estabelecidas tendo uma certa consonância com a mesma (pois essa lei demorou dez anos para ficar pronta), permitindo que o Plano Diretor da cidade tivesse então uma abrangência maior no que se refere à política urbana como um todo, não abordando somente as questões estruturais(vias de circulação).

Em 2005, o Plano Diretor completou dez anos e por isso foi submetido a alterações conforme cronograma contido na própria lei e em conformidade com o Estatuto da Cidade que estabelece esse período como prazo limite para revisão dos planos.

A Prefeitura Municipal de Campo Grande realizou em março de 2006, o 1º Ciclo de Conferências Locais do Programa Comunidade Viva, com três reuniões públicas que percorreu todas as regiões urbanas da cidade, tendo como objetivo colher subsídios para a Revisão do Plano Diretor do município, essas reuniões foram organizadas pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano – PLANURB em parceria com a participação de vários segmentos da sociedade, de conselheiros regionais (de cada região urbana), de lideranças políticas, além de servidores municipais.

Os trabalhos nas reuniões foram divididos em cinco grandes temas: estrutura urbana, aspectos ambientais, atividades econômicas, gestão democrática, infra-estrutura física e serviços públicos. No início, os participantes apontavam dois

aspectos positivos, ou seja, o que eles achavam que era satisfatório na sua região, na seqüência os participantes tinham de elencar os pontos negativos, que eram insuficientes ou não existiam. Por fim, os participantes tinham de destacar dois desejos, o que eles gostariam que fosse implantado ou aperfeiçoado na Região Urbana que residem.

Para Marta Lúcia da Silva Martinez, diretora de Urbanismo do PLANURB e coordenadora da Revisão do Plano Diretor, essas reuniões serviram para fazer uma leitura comunitária, ouvindo quem vive a cidade no seu dia a dia para saber como eles querem Campo Grande para os próximos dez anos.

No 2º Ciclo de Conferências Locais do Programa Comunidade Viva, foi abordada a questão relativa à atividade econômica de cada região urbana, nesta reunião os participantes respondiam a seguinte pergunta: Na sua Região Urbana, que tipo de atividade econômica pode ser fortalecida? Esse questionamento foi feito tendo por base um dos aspectos principais a serem discutidos pela população das Regiões Urbanas, que é a de oportunizar a geração de renda.

Nos dias 20, 21 e 22 de julho de 2005, foi realizado a 2ª Conferência da Cidade de Campo Grande, onde ocorreram diversas oficinas de trabalho para produzir material que subsidiasse a revisão do Plano Diretor. Essas oficinas foram divididas em doze temas, sendo eles: o papel do município na região/desenvolvimento regional; desenvolvimento econômico do município; interface das zonas urbanas e rural; tendências da expansão urbana; instrumentos urbanísticos; política habitacional; regularização fundiária; função social da propriedade urbana; patrimônio cultural do município; gestão democrática e controle social; transporte, trânsito e mobilidade urbana e saneamento ambiental e recursos hídricos. Dentre todos esses temas discutidos, o que nos interessa são dois especificamente: o de controle e participação social, que aprovou em plenária as seguintes propostas:

1. estabelecer uma política de desenvolvimento urbano com a participação da sociedade civil organizada tais como: conselhos regionais, movimentos sociais e populares, entidades de classes, culturais, sindicais, etc.; promover integração das políticas públicas nas três esferas de governo na formulação de planos, programas projetos, serviços e benefícios na política de desenvolvimento urbano; criar uma rede de interlocução entre a política urbana e as demais políticas públicas nas três esferas de governo.

2. que o orçamento público nas três esferas de governo seja construído com a participação das comunidades, em nível municipal, através de suas associações de moradores e demais entidades organizadas, conselhos regionais e conselho de desenvolvimento e urbanização; realização de sessões itinerantes da câmara municipal, de forma regionalizada, duas vezes por ano oportunizando a participação da sociedade na sessão; que o município de Campo Grande crie um plano de capacitação dos diferentes representantes da sociedade organizada, para qualificar a participação social e, assim, fortalecer a gestão democrática e elevação da qualidade de vida.

3. estabelecer mecanismos de comunicação entre conselheiros e o segmento que representa de modo a garantir a informação do que acontece quanto a sua atuação no conselho e o levantamento das aspirações da base, alimentando, desta forma, sua representatividade; criar mecanismos de ampla divulgação da política de desenvolvimento urbano e das demais políticas públicas (tais como a mídia eletrônica, impressa); quanto à natureza, alterar a denominação do atual CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização para Conselho Municipal de Campo Grande – CMCG/MS e acrescentar a atribuição eventualmente deliberativa além de proponente e consultiva: quanto à composição, incluir representação dos conselhos setoriais; quanto às atribuições, reestudar a inclusão de atribuições mais amplas, com base na nova composição.

No grupo temático referente à política urbana municipal, as propostas aprovadas em plenária foram as seguintes:

1. Fortalecer o sistema municipal de planejamento e ações coordenadas; buscar equidade entre as regiões através das políticas públicas e privadas com gestão participativa e controle social, bem como a reestruturação do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização (CMDU), com caráter deliberativo em questões específicas definidas em lei própria;

2. Criar programa de avaliação ambiental para o município, com o objetivo de instrumentalizar a legislação e projetos de desenvolvimento urbano, e um plano de coleta seletiva, tratamento, transporte e disposição final de resíduos sólidos urbanos; incluir a área rural nas políticas públicas municipais e inserir as dimensões ambiental e cultural como parte indissociável do desenvolvimento municipal;

3. que o crescimento de Campo Grande se dê dentro dos atuais limites do perímetro urbano com adensamento da área urbanizada, ocupação das áreas vazias

e combate à especulação imobiliária; redesenhar o sistema de circulação urbana privilegiando o transporte coletivo, os não motorizados e os privados visando minimizar deslocamentos de pessoas e bens;

Na revisão do Plano Diretor, no título III sobre o Sistema Municipal de Planejamento a lei ficou organizada da seguinte maneira:

#### Capítulo I – Conceito e estrutura

Art. 9 - O Sistema Municipal de Planejamento é a estrutura formada pelo Poder Executivo Municipal e pela comunidade, baseada em um conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos, objetivando a coordenação das ações dos setores público e privado e da sociedade em geral, responsável pela promoção da Política de Desenvolvimento e pelo monitoramento do Plano Diretor de Campo Grande, visando a integração dos diversos programas setoriais e a dinamização e modernização da ação governamental.

Art. 10 – A atuação do Poder Executivo Municipal, no que se refere à gestão e execução de ações no Sistema Municipal de Planejamento, dar-se-á por meio:

I – da Secretaria Municipal do Planejamento e Controladoria Geral – SEPLAC;

II – do Instituto Municipal de Planejamento Urbano – PLANURB;

III – da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADES;

IV – representantes dos demais órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal.

Art. 11 – Para garantir a gestão democrática da cidade com a efetiva participação da comunidade no Sistema Municipal de Planejamento serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU;

II – demais Conselhos Municipais;

III – Conselhos Regionais;

IV – debates, audiências e consultas públicas, inclusive quanto ao disposto no art. 44, da Lei Federal n. 10.257/2001;

V – conferencia sobre assuntos de interesse urbano;

VI – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

§ 1º - o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização CMDU tem como objetivo:

I – possibilitar a participação da sociedade civil nas discussões referentes à Política de Desenvolvimento do Município;

II – debater, avaliar, propor, definir e fiscalizar programas, projetos, a Política de Desenvolvimento e as políticas de gestão do solo, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana.

§ 2º - O CMDU terá a seguinte composição:

I – o Prefeito Municipal de Campo Grande, que o presidirá;

II – representantes do poder público;

III representantes das concessionárias dos serviços públicos municipais;

IV – representantes de entidades classistas e da sociedade civil organizada, movimentos populares, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, ficando garantido um assento para cada Conselho Regional.

§ 3º - Ficam criados no CMDU os Comitês de:

I – Habitação;

II – Saneamento Ambiental;

III – Transporte, Trânsito e Mobilidade Urbana;

IV – Planejamento e Gestão do Solo Urbano.

§ 4º - Os demais Conselhos Municipais, previstos nos arts. 78,79 e 80, da Lei Orgânica de Campo Grande, passam, em conformidade com suas atribuições, a subsidiar complementarmente o CMDU, no que se refere aos objetivos e diretrizes desta Lei Complementar.

§ 5º - Os Conselhos Regionais, compostos por conselheiros titulares e respectivos suplentes terão caráter consultivo, sendo formados por representantes de entidades legalmente constituídas com sede e atuação no âmbito do município de Campo Grande, as quais deverão se inscrever no cadastro permanente do Sistema Municipal de Planejamento.

§ 6º - Aos Conselhos Regionais competirá, no âmbito da respectiva Região Urbana, entre outras atribuições: acompanhar a aplicação das diretrizes do Plano Diretor e legislações pertinentes, sugerindo modificações e prioridades, inclusive no que se refere às obras e serviços; acompanhar a discussão do Plano

Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual; e, acompanhar a elaboração dos Planos Locais.

§ 7º - O CMDU poderá ser deliberativo nas matérias definidas em lei específica.

§ 8º - O executivo Municipal regulamentará, no que couber, as disposições deste capítulo.

Art. 12 – O Sistema Municipal de Planejamento é operacionalizado por meio de processo permanente devendo ser estabelecido um conjunto de procedimentos segundo os quais se encaminham e se divulgam as propostas e discussões referentes ao desenvolvimento urbano, visando à gestão democrática do Município.

§ 1º - Compete ao Instituto Municipal de Planejamento Urbano – PLANURB divulgar as informações sobre estas propostas e discussões, com o objetivo de possibilitar o controle pela sociedade civil.

§ 2º - O Poder Executivo Municipal atuará junto aos Conselhos Regionais de forma permanente no processo de planejamento e na discussão do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, bem como da distribuição das obras e serviços públicos nas respectivas regiões (Lei n.º 94/2006).

Alguns pontos reivindicados na 2ª Conferência da Cidade de Campo Grande, não foram inclusos na revisão do Plano Diretor como, por exemplo, a realização de sessões itinerantes da Câmara Municipal e a mudança da denominação do CMDU para CMCG/MS, porém deve ser destacado que de acordo com a revisão da lei o CMDU, passará a ser deliberativo nas matérias definidas em lei específica (que ainda está em processo de normatização) devendo ser aprovado em breve e representando um grande ganho para este Conselho. Quanto a política urbana municipal, boa parte dos subsídios produzidos na Conferência foram incluídos na revisão da lei que procurou se adequar ao Estatuto da Cidade e contemplar a participação da sociedade no planejamento.

Sobre a revisão do Plano Diretor de Campo Grande alguns pontos tiveram prioridade como, por exemplo, pelos próximos dez anos manter o perímetro urbano que possui hoje, passando a se preocupar em preencher os vazios formados ao longo de sua história. Promovendo o adensamento demográfico das regiões dotadas de aparelhos públicos, incentivar a descentralização econômica, promover mecanismos que garantam a preservação de áreas de interesse ambiental e

cultural, além da readequação do CMDU aos moldes das diretrizes do Estatuto da Cidade.

#### 4.6 A REGIONALIZAÇÃO DE CAMPO GRANDE EM SETE ÁREAS URBANAS

Em 08 de dezembro de 1988, conforme a Lei nº 2.567, ficou compreendida dentro do perímetro urbano de Campo Grande, a divisão setorial da cidade em 05 zonas e 67 setores. Esta lei foi criada, considerando a necessidade de dotar o perímetro urbano de Campo Grande de uma divisão setorial para fins de pesquisa e planejamento, a fim de identificar, classificar e mensurar os equipamentos urbanos, visando sua melhor adequação na cidade, bem como reconhecer os pólos geradores capazes de definir a expansão urbana.

Segundo a Prefeitura Municipal de Campo Grande, essa setorização foi elaborada considerando a necessidade de adequar uma nova divisão da cidade, buscando a definição das funções básicas dos setores e provê-los de bens e serviços, objetivando o desenvolvimento econômico e sua evolução urbana.

A cidade de Campo Grande ficou dividida a partir de então com as seguintes zonas, conforme a (figura 2).

A) Zona Central – área da poligonal compreendida dentro dos seguintes limites: confluência da Av. Mascarenhas de Moraes com a Av. Cel. Antonino, Rua São Borja, Vila Rica, Rua Itajaí, Rua Dona Ambrosina, Av. Eduardo Elias Zahran, Av. Salgado Filho, Av. Tiradentes, Rua João Nepomuceno Costa, Av. Tamandaré e Mascarenhas de Moraes, totalizando uma área de 20,13 km<sup>2</sup>.

B) Zona Norte – área da poligonal compreendida dentro dos seguintes limites: Ponte do Córrego Botas com Av. Cel. Antonino, Av. Mascarenhas de Moraes, Av. Tamandaré, Rua Dr. Euler de Azevedo, Rua Teodoro de Carvalho, antiga estrada para Rochedo, linha do perímetro urbano até a ponte do Córrego Botas, totalizando uma área de 45,35 km<sup>2</sup>.

C) Zona Sul – área da poligonal compreendida dentro dos seguintes limites: confluência da Av. Tiradentes com a Av. Salgado Filho, Av. Eduardo Elias Zahran, Av. Três Barras, contorno do Jardim Lagoa Dourada, trilhos da R.F.F.S.A.,

linha do perímetro urbano, Av. Marechal Deodoro até a Av. Tiradentes, totalizando uma área de 97,26 km<sup>2</sup>.

- d) Zona Oeste – área da poligonal compreendida dentro dos seguintes limites: confluência da Rua Teodoro de Carvalho com a Rua Dr. Euler de Azevedo, Av. Tamandaré, Rua João Nepomuceno Costa, Av. Tiradentes, Rua Marechal Deodoro, linha do perímetro urbano até a Rua Teodoro de Carvalho, totalizando uma área de 96,75 km<sup>2</sup>.
- e) Zona leste – área da poligonal compreendida dentro dos seguintes limites: confluência da linha do perímetro urbano com a Cel. Antonino, trilhos da R.F.F.S.A., contorno do Jardim Lagoa Dourada, Av. Três Barras, Rua Dona Ambrosina, Rua Itajaí, Rua Ceará, Rua Vila Rica, Rua São Borja até a Av. Cel. Antonino, totalizando uma área de 96,75 km<sup>2</sup>.

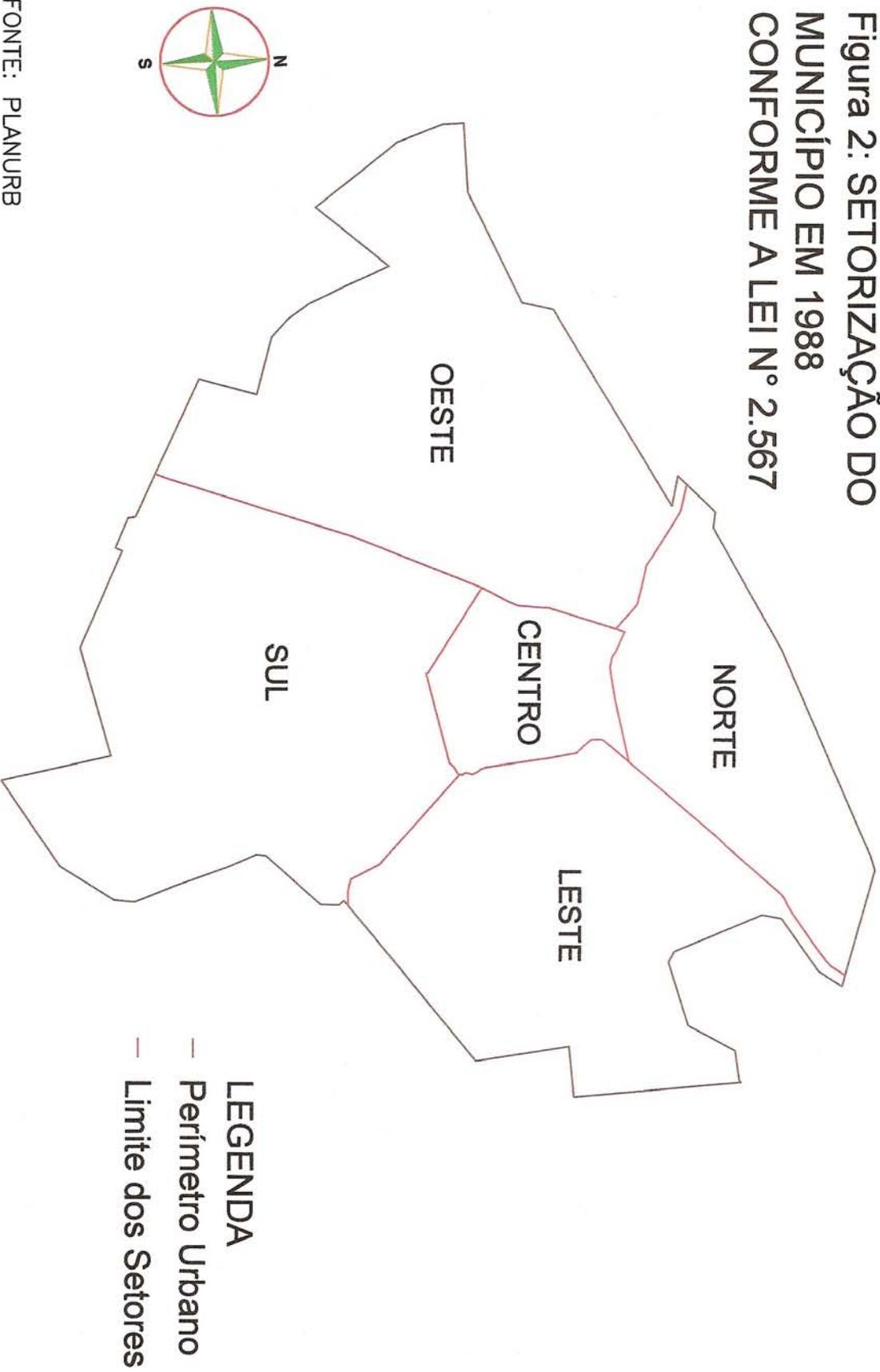
Nesta setorização a cidade foi dividida não apresentando um critério específico, reconhecendo somente a zona central e a partir daí foi feito um recorte que estabeleceu outras quatro zonas para fins administrativos, identificadas de acordo com sua posição geográfica, norte, sul, leste e oeste.

Quando da elaboração do Plano Diretor ficou estabelecida uma nova divisão da cidade em sete regiões urbanas, onde segundo a Prefeitura Municipal, Campo Grande, por ter a peculiaridade de apresentar um sistema hidrográfico que banha a área urbana composto de quatro micro-bacias formadas por vários córregos que atravessam a cidade, fato imprescindível para organizar a gestão urbana referenciada pelas micro-bacias.

Assim, a partir desse entendimento, a Prefeitura Municipal optou por dividir a área urbana em sete regiões (figura 3), tendo como base às micro-bacias hidrográficas locais e como limite as principais saídas da cidade, estabelecidas como importantes corredores viários, sem deixar de reconhecer a região central.

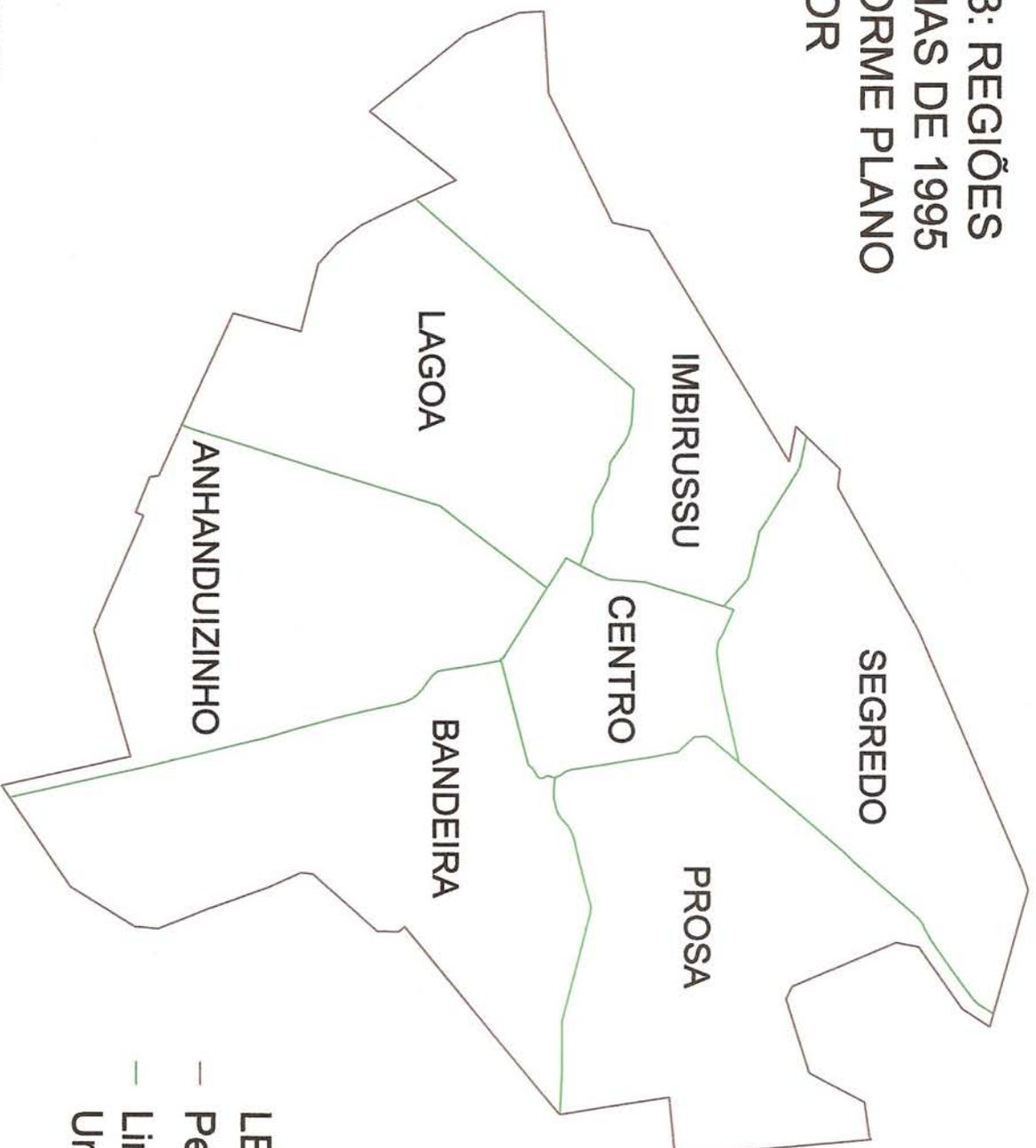
Desta forma, Campo Grande passou a contar com sete áreas urbanas, sendo elas: Regiões Urbanas do Centro (figura 4); Segredo (figura 5); Prosa (figura 6); Bandeira (figura 7); Anhanduizinho (figura 8); Lagoa (figura 9) e do Imbirussú (figura 10).

**Figura 2: SETORIZAÇÃO DO  
MUNICÍPIO EM 1988  
CONFORME A LEI Nº 2.567**



FONTES: PLANURB

Figura 3: REGIÕES  
URBANAS DE 1995  
CONFORME PLANO  
DIRETOR

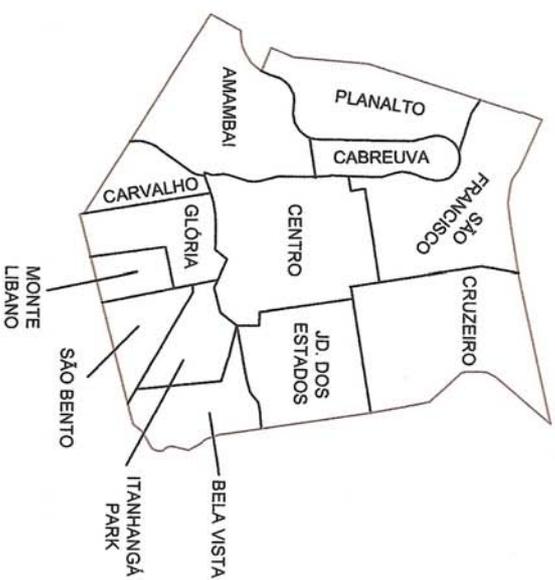


- LEGENDA**
- Perímetro Urbano
  - Limite das Regiões Urbanas



FONTE: PLANURB

**Figura 4: REGIÃO URBANA DO CENTRO**

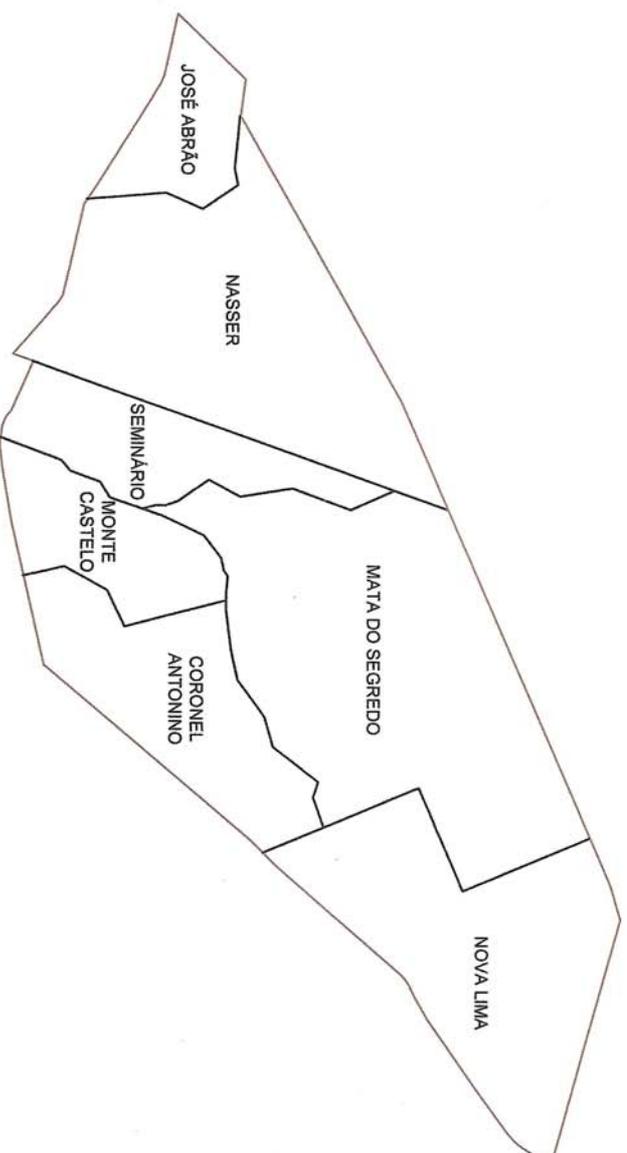


**POPULAÇÃO TOTAL: 73.817 Habitantes**  
**AREA: 2.010,68 ha**

FONTE: População do Município de Campo Grande por Regiões Urbanas-1996. PLANURB



**Figura 5: REGIÃO URBANA DO SEGREDO**



**POPULAÇÃO TOTAL: 73.782 Habitantes**

**AREA: 4.503,06 ha**

FONTE: População do Município de Campo Grande por Regiões Urbanas-1996. PLANURB



Figura 6: REGIÃO URBANA DO PROSA

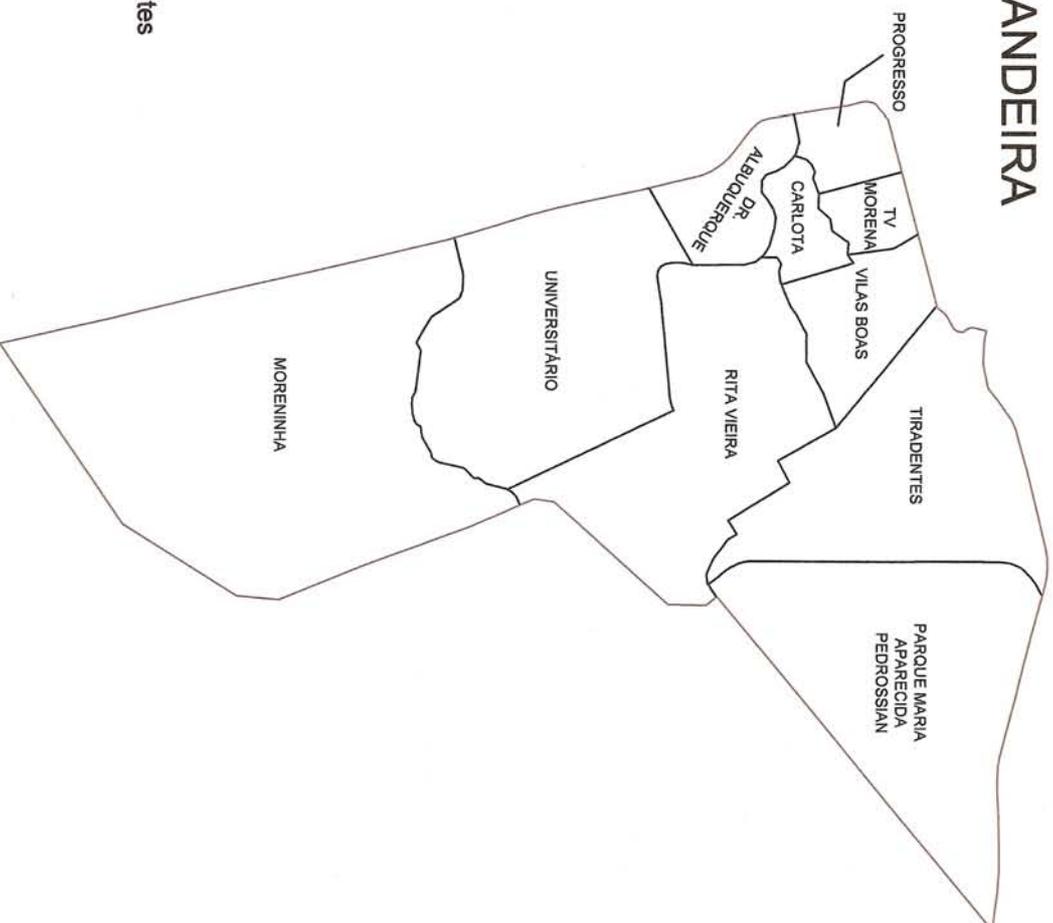


POPULAÇÃO TOTAL: 44.656 Habitantes  
AREA: 5.463,85 ha



FONTE: População do Município de Campo Grande por Regiões Urbanas-1996. PLANURB

Figura 7: REGIÃO URBANA DO BANDEIRA



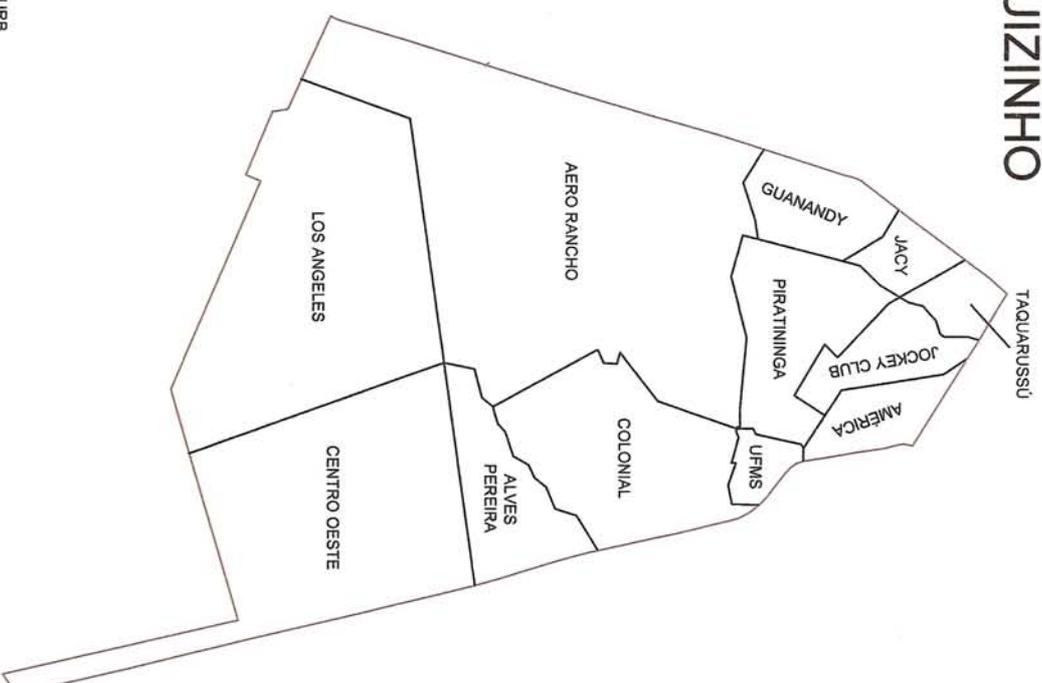
POPULAÇÃO TOTAL: 88.422 Habitantes

AREA: 6.137,13 ha

FONTE: População do Município de Campo Grande por Regiões Urbanas-1996. PLANURB



Figura 8: REGIÃO URBANA DO ANHANDUIZINHO



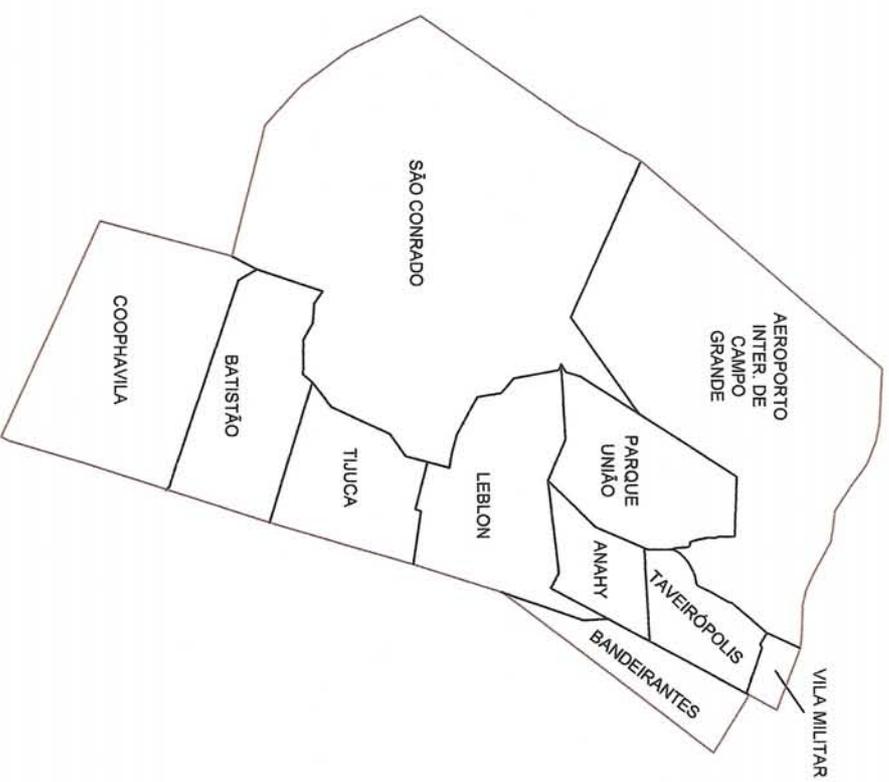
POPULAÇÃO TOTAL: 135.391 Habitantes

AREA: 5.403,90 ha

FONTE: População do Município de Campo Grande por Regiões Urbanas-1996. PLANURB



# Figura 9: REGIÃO URBANA DO LAGOA

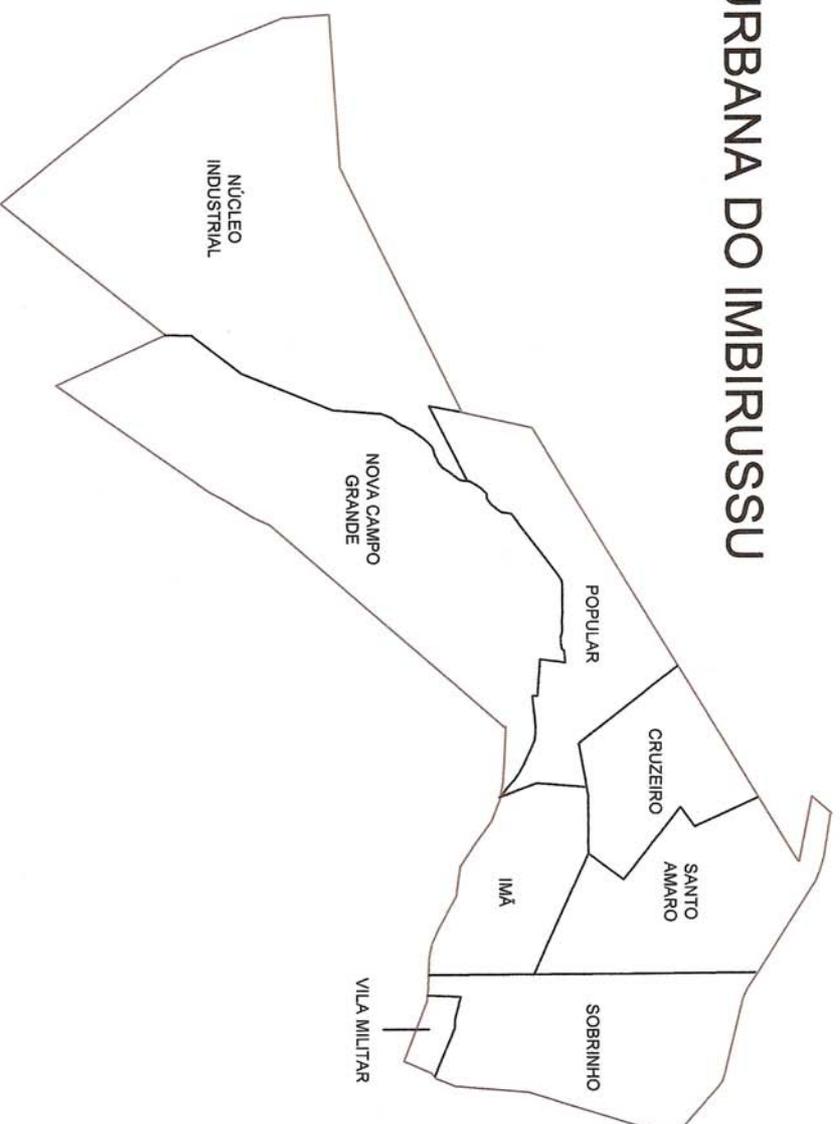


**POPULAÇÃO TOTAL: 91.056 Habitantes**  
**AREA: 5.041,65 ha**



FONTE: População do Município de Campo Grande por Regiões Urbanas-1996. PLANURB

Figura 10: REGIÃO URBANA DO IMBIRUSSU



POPULAÇÃO TOTAL: 83.340 Habitantes

AREA: 4.859,50 ha

FONTE: População do Município de Campo Grande por Regiões Urbanas-1996. PLANURB



Pode-se observar que o critério adotado para essa nova regionalização foi o das micro-bacias, sendo que comparado à carta de drenagem (em anexo) fornecida pela própria Prefeitura Municipal, os limites das bacias apresentam diferenças bastante significativas em relação à definição das regiões urbanas e não sendo percebidas mudanças significativas na Zona Norte que passou a ser denominada como Região Urbana do Segredo.

Sobre a divisão da cidade em regiões urbanas o que parece ter ocorrido é simplesmente a divisão setorial que permitisse facilitar a descentralização da política urbana e não uma regionalização baseada nos critérios físicos, já que de acordo com Corrêa (1991) é possível utilizar o termo região em diferentes situações, pois para ele a região é o meio para se conhecer a realidade, quer num aspecto espacial específico, quer numa dimensão totalizante.

No entanto, é necessário que seja explicitado o que se está querendo e ter um quadro territorial adequado. Parte-se do pressuposto que para efetuar uma regionalização deva haver um critério, e no caso específico de Campo Grande a divisão por regiões urbanas não apresenta nenhum critério, já que a delimitação das bacias hidrográficas não correspondem a definição proposta.

Se for observada a figura 11, em que foi feita a sobreposição da setorização de 1988, com as regiões urbanas estabelecidas pelo Plano Diretor de 1995, podemos constatar que só foram criadas novas regiões, já que os limites da setorização anterior foram praticamente mantidos.

A geógrafa Cleonice Alexandre Le Bourlegat (membro do CMDU desde sua criação) mencionou que: Essa divisão foi elaborada pelos arquitetos do PLANURB e não foi utilizado um critério específico para defini-la, apontando, que naquele momento os arquitetos formavam uma classe bastante corporativista e que o propósito de tal regionalização era dividir a cidade, tendo em vista que diferentes escritórios de arquitetura pudessem prestar serviços de planejamento nas Regiões Urbanas recém criadas por intermédio dos Planos Locais, então em discussão para serem implementados.

**Figura 11: SOBREPOSIÇÃO  
DA SETORIZAÇÃO DE 1988  
E DAS REGIÕES URBANAS  
DE 1995**



- LEGENDA**
- Perímetro Urbano
  - Limite da Setorização de 1988
  - Limite das Regiões Urbanas conforme Plano Diretor 1995

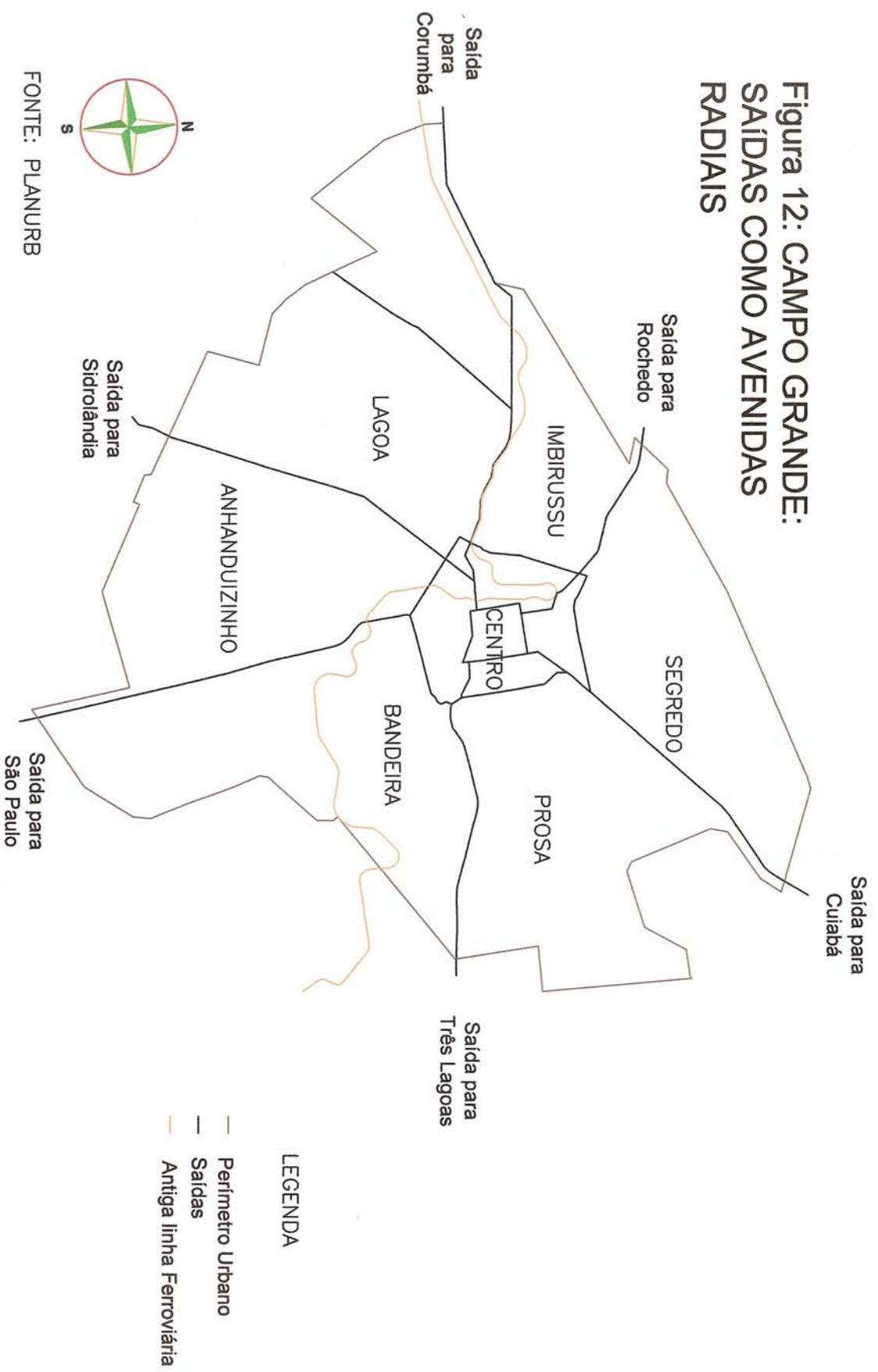


FORNTE: PLANURB

Observando a figura 12 que mostra as saídas da cidade, podemos notar que a regionalização foi estabelecida de acordo com as avenidas, tendo estas praticamente utilizadas como limite entre as regiões urbanas da cidade.

O IBGE não reconhece esta regionalização para fins de pesquisa, fato que torna difícil organizar dados estatísticos sobre qualquer uma das regiões, dificultando pesquisas quando se procura analisar somente uma das Regiões Urbanas organizada pelo PLANURB. Os dados mais recentes sobre a população de cada região urbana são de 1996, estando, portanto desatualizado.

**Figura 12: CAMPO GRANDE:  
SAIDAS COMO AVENIDAS  
RADIAIS**



**LEGENDA**

- Perímetro Urbano
- - Saídas
- Antiga linha Ferroviária

FONTE: PLANURB

## **5 A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA POLÍTICA URBANA DE CAMPO GRANDE POR MEIO DOS CONSELHOS REGIONAIS**

Com o propósito de possibilitar maior participação da sociedade desde a implantação do Plano Diretor, foi adotada uma Política de Desenvolvimento para toda a cidade, como também criou-se especificamente uma Política Urbana. Ambas complementadas pela Política de Meio Ambiente que pudesse garantir a sustentabilidade da proposta desenvolvimentista. De acordo com a Prefeitura Municipal, essas políticas foram estabelecidas sob a forma de indicação de grandes diretrizes ou de princípios a serem observados.

Para promover essas políticas de forma planejada e democrática, na mesma lei e regulamentada pelo decreto nº 7.361 de dezembro de 1996, o Município também instituiu um Sistema Municipal de Planejamento, baseado numa estrutura em que o Poder Executivo passou a contar permanentemente com a participação da comunidade, somente sob a forma de consulta. O canal de participação das comunidades passou a ser os Conselhos Regionais, ou seja, órgãos de participação coletiva, onde a comunidade pode participar das discussões, assim como fazer proposições referentes às políticas para o município. Todas essas políticas seriam discutidas pela sociedade civil e depois apresentadas sob a forma de programas, projetos, planos e projetos de lei, que contariam com a assessoria técnica do Instituto de Planejamento Urbano de Campo Grande – PLANURB e coordenados por um colegiado constituído por esse órgão, a Secretaria Municipal de Planejamento e o Secretario Chefe do Gabinete do Prefeito.

Com a finalidade de implementar a Política Urbana, foi instituído também na lei complementar nº 5, o Plano Diretor de Campo Grande, que além de definir a função social da propriedade para a cidade, estabeleceu, sob a forma de diretrizes, os critérios e os instrumentos jurídicos para a gestão dessa política, assim como os instrumentos para descentralizar a administração e as ações do planejamento urbano. A lei previa também a criação dos Conselhos Regionais.

Conforme o Art. 6º da Lei, os Conselhos Regionais, integrariam o Sistema Municipal de Planejamento – SMP, devendo ser criados em até um ano após a sanção do Plano Diretor. Os Conselhos foram criados para atuarem de forma consultiva e seriam formados por pessoas da comunidade. No entanto, uma crítica pode ser feita ao Plano Diretor por instituir esse conselho sem nenhuma capacidade deliberativa. Pressupondo que, para que um conselho possa atuar efetivamente na política urbana, ele deve ser consultivo em algumas matérias e deliberativo em outras para que possa funcionar plenamente e tornar-se um mecanismo de descentralização, promovendo a democratização na gestão urbana.

Entretanto, por integrarem o Sistema Municipal de Planejamento, os Conselhos Regionais, assim como o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU, foram criados com o propósito de participar das discussões da implementação da Política de Desenvolvimento do Município de Campo Grande e da Política Urbana do Município, bem como da elaboração da Política de Meio Ambiente e de Saneamento do Município, conforme as diretrizes estabelecidas em Lei.

Os Conselhos Regionais surgiram, segundo a Prefeitura Municipal, da necessidade de possibilitar uma maior descentralização na gestão urbana, de modo a garantir um canal de participação dos setores mais populares da comunidade, junto à administração pública. A idéia básica era potencializar o planejamento, promover a cidadania e elencar prioridades a serem realizadas, partindo do pressuposto de que o cidadão tem uma visão mais próxima dos problemas do seu bairro, pois diariamente convive com as necessidades do local que habita.

A instalação dos Conselhos Regionais procurava a descentralização no processo de planejamento urbano em Campo Grande e para que fosse alcançado os resultados esperados era necessário ter implicitamente a presença de dois princípios básicos:

O primeiro seria concernente à descentralização administrativa que possibilitaria a abertura à participação popular no processo administrativo, fomentando o diálogo, a argumentação racional, a informação técnica e a proposição dos representantes de entidades civil, dos mais diversificados interesses. Expressando-se aí, interesses que poderiam antes passar inadvertidos e que trazem prejuízos a certos segmentos da sociedade, assim como propostas que viessem de encontro às reais necessidades da sociedade. Este é um modelo que deve ter por

princípio tomar forma de uma democracia representativa de cidadãos, tendo nas suas distintas organizações, uma forma de intermediação, com abertura à participação da comunidade em geral (reuniões e audiências públicas). Assim o bem estar de todos necessitaria da participação de um número diversificado de atores da comunidade. Esse é um princípio de descentralização de competências do Poder Municipal, encerrando menos os poderes em suas mãos, buscando um maior aprofundamento com relação às questões a serem solucionadas e repassando parte da responsabilidade das ações administrativas à participação popular.

O segundo princípio diz respeito muito mais a uma descentralização do tipo territorial e político, com a criação das Regiões Urbanas, e os respectivos Conselhos Regionais. A implantação desses instrumentos de consulta e de proposição, deveriam criar maiores condições de participação e de fiscalização do Poder Público, por parte dos administrados, transformando o processo num jogo sutil de equilíbrio, para apaziguar interesses conflitantes dentro do mesmo espaço e promover complementaridades criativas na comunidade. Nesse particular, o Poder Público, ao menos em tese, deveria privilegiar as especificidades territoriais, no sentido de localidade.

Pois o lugar, como espaço de convivência, se torna elemento individualizado do espaço urbano, na totalidade das conexões das interações da cidade, o verdadeiro intermediário entre o indivíduo e o mundo num sistema social. Com isso tenta-se redescobrir na totalidade, a dimensão do local, buscando encontrar os significados da realidade vivida por seus usuários, no cotidiano, a partir das relações intersubjetivas que a caracterizam e que dão sentido à vida dos cidadãos que a vivenciam.

É no lugar de experiências comuns que os pontos de vista são, até certo ponto, compartilhados, construídos coletivamente com diversas interpretações das situações objetivas vividas por cada um, por cada grupo. Esse espaço de convivência e de mesmo conteúdo histórico tem suas próprias formas espaciais e sociais, que o particularizam. Portanto, é na realidade do cotidiano vivido pelos vários grupos da comunidade que o Poder Público Municipal deve buscar subsídios para o planejamento urbano, visando o bem estar social de interesse geral da sociedade local.

Nesse contexto, a participação do Poder Público local, representado pelo Governo Municipal, é decisiva na formulação de ações públicas que privilegiem a

construção do espaço da cidadania, com a mobilização dos recursos humanos e patrimoniais, num pacto territorial local. A participação da sociedade civil na construção da cidadania adquire um papel decisivo nas articulações locais, obrigando o poder público a deixar de se guiar pela lógica imediatista que, via de regra, permeia as ações públicas locais – divididas entre a autonomia e a cooptação – para buscar a melhor tradução dos interesses dos interlocutores transformadas em políticas consistentes de longo prazo (COELHO, 1996).

Segundo a PMCG (2001), o Plano Diretor de Campo Grande estabeleceu também a criação de instrumentos para descentralizar a administração e as ações do planejamento urbano definindo, territorialmente na área do perímetro urbano, além do centro, mais seis regiões (Segredo, Prosa, Bandeira, Anhanduizinho, Lagoa, Imbirussu). Além dessas, também instituiu mais duas, ligadas às áreas urbanas de dois distritos: Rochedinho e Anhanduí. Ao todo, portanto, foram criadas nove regiões urbanas. E cada região deveria instituir um Plano Local específico, visando distribuir de modo equilibrado as atividades administrativas e possibilitando um melhor desenvolvimento para cada região urbana.

Boisier (1998) contribuiu bastante no entendimento das premissas básicas a respeito do desenvolvimento regional quando, segundo ele, é necessária a existência de condições institucionais e sociais favoráveis ao desenvolvimento regional, em regime de interdependência. Para tanto, a região depende de sua participação relativa ao uso dos recursos nacionais – inclusive financeiros – dos efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais. Desta forma, pensa-se na não-neutralidade de qualquer política econômica e, por fim, do conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais sintetizados no poder de articulação dessas forças para o desenvolvimento.

Choguill (1993) assinala que o Estado precisa envolver a comunidade no processo de planejamento e ser o facilitador de melhorias comunitárias, mas para isso é necessário que haja sensibilidade da autoridade municipal na aplicabilidade dos recursos e que elas reflitam as verdadeiras aspirações e desejos da comunidade, gerando a otimização dos investimentos municipais. Segundo ele estabelecer um processo de “cooperação” entre Estado e comunidade é o primeiro passo para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável.

Dowbor (1987) destaca que a participação comunitária e o planejamento descentralizado permitem assegurar a racionalidade de um conjunto de atividades

econômicas que estão diretamente ligadas ao espaço de vida do habitante. A extensão da participação comunitária e do planejamento descentralizado é defendida por quem quer democratizar a sociedade, assegurando maiores benefícios para a base da população brasileira.

O aumento do espaço de decisão local significa um aumento de decisões em que os indivíduos da comunidade sabem de que se trata, quem é responsável, quais são os interesses em jogo. O cidadão tem o direito de contribuir para a orientação do seu desenvolvimento e a descentralização representa a devolução do espaço de decisão ao seu habitante. Recupera-se a tão necessária dimensão participativa por meio do local de residência e de convívio que representam o município, o bairro, a comunidade.

Mas, é no capital social, como expressão máxima do poder de articulações sociais e econômicas locais, que inúmeros estudos vêm sendo realizados no Brasil e no mundo. Também são importantes as experiências realizadas em várias partes do mundo e, em especial, na América Latina: nas comunidades camponesas de Chiquimula na Guatemala, Villa El Salvador no Peru, Barquisimeto na Venezuela, em Porto Alegre, Brasil. Essas experiências demonstram que a mobilização dos estoques de capital social como agentes de desenvolvimento local não são meras utopias, mas o resultado de amplas articulações entre o Estado e a sociedade civil.

Nesse sentido, é de fundamental importância possibilitar a participação popular de forma organizada no processo de construção e desenvolvimento da cidade nos dias de hoje, já que a valorização do capital social, enquanto conjunto de normas, instituições e organizações que promovem a confiança e a cooperação em uma comunidade local, tem demonstrando ser bastante eficiente na busca pelo desenvolvimento.

Diante dessa forma de participação popular na política de planejamento urbano de Campo Grande se faz necessário compreender o processo para a instalação dos Conselhos Regionais, bem como analisar as dificuldades encontradas para promover sua implantação, além de analisar a sua estrutura de funcionamento e as principais atribuições dos conselheiros. Outro ponto importante a ser destacado é a atuação dos Conselhos junto ao PLANURB, verificando os diferentes níveis de articulação de cada conselho e respectivamente sua atuação.

## 5.1 O PROCESSO DE INSTALAÇÃO E COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS REGIONAIS

De acordo com o Sistema Municipal de Planejamento e com as políticas e instrumentos estabelecidos pelo Plano Diretor, deveriam ser instituídos e constituídos os Conselhos na estrutura formal. Desse modo, ficou estabelecido que os conselhos deveriam estar organizados em três modalidades que seriam divididos da seguinte maneira:

**1. Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização** (que havia sido criado desde 1988, e sofreu alteração em sua composição para se adaptar a esse sistema) – um conselho único, de caráter consultivo e proponente, com relação à Política de Desenvolvimento do Município, à Política Urbana, à Política de Meio Ambiente, ao Orçamento Anual e às Diretrizes Orçamentárias. Foi constituído para facilitar a participação da sociedade civil organizada e de entidades classistas, ao lado de representantes da administração pública e de concessionárias dos serviços públicos municipais, assim como de representantes dos conselhos regionais.

**2. Conselhos Municipais** – já previstos na Lei Orgânica de Campo Grande, também com caráter consultivo e proponente (alguns até deliberam) para temas considerados relevantes para o Município, relativa a cada área – saúde, educação, etc., e constituídos por membros da sociedade civil organizada e de entidades classistas relacionadas com cada tema tratado, subsidiando complementarmente o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização CMDU.

**3. Conselhos Regionais** – deveriam ser criados com base na lei complementar nº 5/95 e no Decreto Número 7.361/96. Devendo ser ao todo, nove Conselhos Regionais, um para cada Região Urbana. Tendo caráter consultivo, sendo constituídos por pessoas da comunidade (sociedade civil organizada, entidades classistas e aquelas que desenvolvem papel social relevante), mas que a atuação estivesse no âmbito da Região Urbana que representa. Além de ter assento junto ao CMDU, teria como atribuição específica na Região Urbana que representa, as discussões do CMDU no nível da sua região, acompanhamento na elaboração do Plano Local e na aplicação das diretrizes do Plano Diretor e legislações pertinentes, inclusive sugerindo modificações e prioridades no que se refere a obras e serviços.

Sobre a composição dos Conselhos Regionais, procurou-se estabelecer uma reflexão a respeito das características que estes deveriam conter para que houvesse a representatividade de todos os atores locais, de modo que fosse contemplado os diferentes pontos de vista dos agentes de cada Região Urbana. A partir dessas considerações ficou estabelecido que os conselhos contariam com a seguinte representação:

- dos moradores organizados em unidades de vizinhança, como aqueles organizados por temas específicos vivenciados no lugar (saúde, educação, lazer, ambiente, creches) e por grupos locais de manifestação cultural. Os interesses, nesse caso, estariam agrupados não só por temas de relevância, como por necessidades específicas de cada espaço de moradia.

- dos empreendedores (não só de entidades produtivas, mas também as ligadas ao comércio e serviços), que nesse caso poderiam fazer parte de três tipos de circuitos econômicos:

- A) *pequenos empreendedores* do lugar para o atendimento dos consumidores também locais (comércio e serviços principalmente). Ex. Associação dos Feirantes, Associação dos Comerciantes, horticultores, etc.

- B) *pequenos empreendedores* (nem sempre do lugar) para o atendimento externo ao lugar.

- C) *grandes empreendedores* para o atendimento externo ao lugar.

- das instituições – que não estavam diretamente vinculadas à vida dos moradores locais, mas que possuíam presença relevante na Região Urbana, tanto pelo porte ou espaço que ocupa, pelo tipo de serviços prestados. Que possuíssem interesses específicos e pudessem interferir no espaço de convivência.

Com relação a esses agentes, deveriam ser observadas algumas particularidades, tais como:

- A) O que todos tinham em comum era o fato de partilharem o mesmo espaço físico, sofrendo carências e problemas similares com relação à infraestrutura e ao ambiente.

- B) As empresas e os moradores poderiam ter em comum a relação de emprego e de trabalho. Mas, nem sempre a comunidade do entorno satisfaz as necessidades das empresas em termos de qualidade requerida como força de trabalho, como também a presença de uma grande empresa ou de várias pequenas

não significa fonte de emprego para a população vizinha. Havendo de se buscar, na medida do possível, essa compatibilização.

C) As pequenas empresas de atendimento local já estariam mais diretamente relacionadas com o lugar de vivência e com o consumo das unidades de vizinhança.

D) Existiam as instituições que surgiam diretamente ligadas aos interesses dos moradores, do local de vivência, como aquelas que diretamente nada tinham a ver. Mas, era importante lembrar que, algumas, como as religiosas e as de lazer, poderiam atuar como verdadeiros pontos de coesão de vários segmentos da sociedade.

Dessa forma, cada Conselho Regional estaria constituído de 03 grupos de agentes do desenvolvimento:

**1) Grupo de desenvolvimento sócio-ambiental** – constituído por representantes da sociedade civil organizada, com a finalidade de discutir e propor soluções a assuntos ligados ao “espaço de viver” das comunidades da Região Urbana, tanto no tocante à qualidade de vida do ambiente construído, onde se inclui a moradia, infra-estrutura física (água, luz, esgoto, asfalto, transporte, telefone, etc), social (saúde, educação, segurança, lazer, creches, etc), como em relação ao ambiente natural.

**2) Grupo do desenvolvimento econômico** – constituído por representantes da sociedade civil organizada, tanto ao nível do empresariado como do trabalhador, com a finalidade de discutir e propor soluções para assuntos ligados ao “desenvolvimento econômico” da região.

**3) Grupo Institucional e de Identificação Cultural** – constituído por representantes de instituições e da sociedade civil organizada, de caráter científico, cultural, religioso ou de grande relevância no lugar (ex. os militares na Região Urbana do Imbirussu).

Esses grupos foram organizados de forma a contemplar e respeitar os interesses particularizados, assim como conhecer a base de percepção comum a todos, notificar-se do que era conflitivo e o que poderia unir ou complementar as necessidades desses usuários do mesmo território, no tocante à dinamização econômica e social do lugar.

Os Conselhos Regionais representariam grande diversidade de pontos de vista presente em cada comunidade, na busca do bem comum e de decisões

coletivas. Quando não chegasse a encerrar todas as heterogeneidades e não fosse bastante o fórum de debates, para conseguir canalizar os interesses de forma diferenciada, para se chegar a propostas comuns. Seriam criadas também as Câmaras Temáticas que poderiam exercer esse papel de super-representação das entidades menores, numa primeira instância, oferecendo garantias a qualquer tipo de minoria. O seu número e modalidade dependeriam da relevância que cada lugar daria a determinados temas, que congregam interesses mais emergentes. Também seria nas Câmaras Temáticas que deveriam surgir de forma criativa, as propostas de projetos e programas específicos. Essas Câmaras elegeriam os seus representantes para os Conselhos e criaria seus próprios regimentos.

Em uma fase preliminar, um termo de Referência sobre a instalação dos conselhos passou pela consulta popular, por intermédio do CMDU e de “Reuniões Públicas” e o processo de escolha dos conselheiros representantes, foi feito por:

- cadastramento das entidades que atuariam em cada Região Urbana e que participariam do Sistema Municipal de Planejamento, incluindo-as ao Grupo afim, quando se definiriam também as câmaras (número e modalidades);

- convocação de reuniões públicas, quando as Câmaras, encaminhadas pelo Planurb, discutiriam e elaborariam o seu Regimento Interno, e definiriam os critérios de escolha de seus membros para compor o Conselho Regional;

- eleição dos conselheiros em Assembléia Geral, a que deveria ser realizada em cada Região Urbana, convocada pelo Planurb, dentro de cada Câmara, onde seria eleito o representante para compor o Conselho Regional por 02 anos;

- preparação dos conselheiros e aberto aos representantes das Câmaras Temáticas, por técnicos do Planurb, ao exercício de suas funções, com um “Programa de Informações” sobre o Sistema Municipal de Planejamento e a Legislação pertinente.

- instalação dos Conselhos, que se deu com a nomeação das entidades eleitas e com os conselheiros preparados, dando início às reuniões, com a definição do Regimento Interno.

Desta maneira, no dia 31 de maio de 1998, foi realizada a primeira eleição para a escolha dos representantes dos Conselhos Regionais em cada Região Urbana. A instalação dos primeiros representantes seguiu a composição descrita anteriormente e contou com três grupos de agentes de desenvolvimento, sendo

eles: o Grupo de Desenvolvimento Sócio-ambiental, o Grupo do Desenvolvimento Econômico e o Grupo Institucional e de Identificação Cultural.

O primeiro passo foi a elaboração do regimento interno orientar as ações dos conselheiros. Praticamente todos os Conselhos Regionais apresentam em seu regimento as mesmas características que é composto de quatorze capítulos abordando os seguintes assuntos:

Da finalidade, das competências, da composição, das normas, da perda de mandato, da competência dos conselheiros, da competência do conselheiro suplente, da estrutura, da plenária, da presidência, da vice-presidência, da secretaria executiva, das eleições e das disposições finais e transitórias.

Todo o regimento interno trata do funcionamento das atribuições e normas que devem ser seguidas pelos membros dos Conselhos Regionais, ressaltando que possíveis mudanças no regimento só serão aprovadas, em votação nominal, por maioria de 2/3 dos Conselheiros Regionais presentes.

Já na segunda eleição para os Conselhos Regionais a composição inicial da primeira eleição foi alterada, os três grupos deram lugar a duas entidades, que se dividiram em: local e regional. A entidade local ficou dividida em três segmentos: saúde, educação e comunitária. Já a entidade regional foi organizada atendendo os seguintes interesses: econômico, cultural, ambiental, Assistência Social e afins. Embora tenha ocorrido mudança na nomenclatura, basicamente o que ocorreu foi à retirada do grupo institucional que contemplava os órgãos de caráter científico e religioso, pois a área cultural passou a compor a entidade regional.

E de acordo com o próprio regimento dos conselhos, para o preenchimento das vagas aos assentos de conselheiros referentes às Entidades Locais, devem concorrer entre si às entidades cadastradas pertencentes ao mesmo bairro, ficando assegurado, no mínimo, um assento para as entidades de educação, saúde e um assento para as entidades comunitárias, ficando com as vagas as entidades mais votadas. Um aspecto importante a ser mencionado é que conforme o regimento interno às entidades devem ser escolhidas por voto secreto, sendo permitida a reeleição sucessiva e ilimitada.

Em 2006, foi realizada a quarta eleição para o biênio de 2006-2008 dos Conselhos Regionais. Em 10 de junho de 2006, foi realizado no Tatersal de Elite do Parque Laucídio Coelho o termo de posse e compromisso dos membros representantes os Conselhos Regionais das Regiões Urbanas de Campo Grande.

As eleições das Entidades que formaram os Conselhos Regionais de cada Região Urbana do Município para um mandato de dois anos foram realizadas por meio da Coordenação Geral do Sistema Municipal de Planejamento. Sendo eleitas 161 Entidades, nas áreas de Saúde, Comunitária, Educação e Entidades Regionais. Que ficaram organizadas do seguinte modo:

- 10 entidades na Região Urbana do Centro
- 17 entidades na Região Urbana do Segredo
- 16 entidades na Região Urbana do Prosa
- 26 entidades na Região Urbana do Bandeira
- 40 entidades na Região Urbana do Anhanduizinho
- 25 entidades na Região Urbana do Lagoa
- 22 entidades na Região Urbana do Imbirussu
- 06 entidades na Região Urbana do Distrito de Anhanduí

Como pode ser observado, algumas regiões contam com um número maior de conselheiros que outros, por exemplo, a Região Urbana do Anhanduizinho é a maior, com quarenta membros, em contrapartida, a Região Urbana do Centro só tem dez representantes. Sobre a região do Anhanduizinho os técnicos do PLANURB informaram que desde a instalação dos primeiros conselheiros esta região é a que conta com maior representatividade.

Isso pode ser atribuído a dois fatores: o primeiro seria a grande quantidade de população dessa região urbana que é a mais populosa da cidade e o segundo seria relacionada às condições socioeconômicas da população, que apresenta maior carência nos equipamentos públicos e serviços de infra-estrutura e conseqüentemente sentindo maior necessidade de mobilização para reivindicar melhorias por parte do Poder Público Municipal.

Nesse quarto biênio tomaram posse então 161 conselheiros titulares e 151 conselheiros suplentes num total de 312 conselheiros que estão auxiliando na administração municipal.

Desde sua primeira composição a presença da comunidade se faz presente por meio dos Conselhos Regionais nas discussões sobre os rumos da estruturação urbana de Campo Grande, contando com reuniões que integram os Planos Locais e que servem para elaborar em fase inicial os subsídios que serão encaminhados para o CMDU com as reivindicações de cada região urbana para discussão da proposta orçamentária do ano posterior.

## 5.2 AS ATRIBUIÇÕES E A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS REGIONAIS

Os Conselhos Regionais foram implantados possuindo as mesmas atribuições do CMDU, no entanto, com discussões e propostas que se iniciam no âmbito de suas Regiões Urbanas. Sua finalidade é dar subsídios para as discussões e propostas do CMDU, tanto em relação às políticas (do Desenvolvimento Municipal Urbano e do Meio Ambiente), como à sua implementação, por intermédio do Plano Diretor, da mesma forma, em relação ao Plano Plurianual, Orçamento Anual e Diretrizes Orçamentárias. Além disso, especificamente, devem acompanhar a elaboração dos Planos Locais nas suas respectivas Regiões Urbanas.

No entanto, por manter uma maior proximidade com o lugar, com o espaço de vivência, esses Conselhos Regionais se relacionam muito mais que os outros conselhos com o lado pragmático das políticas a serem implementadas, com as ações a serem empreendidas.

Sedo assim, nas diretrizes estabelecidas pela Política de Desenvolvimento do Município e pela Política de Meio Ambiente na Lei Complementar nº 05/95, merecem atenção mais especial, no âmbito das Regiões Urbanas:

- O estímulo à legalização das atividades econômicas do setor informal e à formação de organizações produtivas comunitárias;
- O fenômeno às atividades de comércio de vizinhança;
- O incentivo à implantação de indústrias, próximas às concentrações habitacionais;
- A criação de mecanismos institucionais de capacitação técnica dos recursos humanos da comunidade;
- A promoção do acesso à informação sobre os avanços científicos e tecnológicos de interesse da comunidade, bem como a difusão de tecnologias existentes ou alternativas para o incremento das atividades produtivas locais;
- A proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental;
- O fomento a estudos e pesquisas, acerca do Meio Ambiente;
- Definição de critérios para auto-gestão de prestação de serviços de abastecimento de água e saneamento básico, pelas comunidades.

É importante que os Conselhos Regionais sejam apoiados por alguns instrumentos específicos, que permitam a consolidação dessas intervenções no espaço e na sociedade, de forma a dotar as Regiões Urbanas de maior dinamismo. Ao colegiado (Planurb, Seplan e Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito), por ser o coordenador dos programas, projetos, planos e projetos de lei do Sistema Municipal de Planejamento, cabe também a função de coordenar a ação desses instrumentos:

- Centro de Dinamização Econômica e Social – CEDES – um órgão, composto de uma pequena equipe técnica (integrante do Planurb), com a função de:

- sensibilizar e animar os diferentes segmentos da sociedade civil, componentes das Câmaras Temáticas, expondo as idéias, metas e caminhos do projeto de desenvolvimento e dos programas para o município, buscando adesões (propostas de projetos e programas locais ou de cada categoria).

- analisar a proposta da comunidade, articulando os agentes de desenvolvimento e a estrutura já existente do município para facilitar as ações e intermediar a busca de recursos financeiros, as parcerias que forem propostas com outros segmentos da sociedade, ou mesmo as organizações comunitárias.

- acionar instituições de ciência, pesquisa, tecnologia e cultura, capazes de difundir os modelos de inovação (informação sobre os avanços científicos e tecnológicos), realizar diagnósticos, monitorar a elaboração dos projetos e programas de desenvolvimento e capacitar recursos humanos (pequenos empresários e mão de obra).

- Centro de Estudos e Pesquisas do Município – CEPEM – um órgão de apoio aos programas, projetos e planos da comunidade, constituído pelas universidades, instituições de ciência, pesquisa, difusão tecnológica e cultural locais, conveniadas com o Município, para atuar:

- fomentando a inovação com projetos de pesquisa;
- contribuindo no melhor conhecimento das características do meio (físico, social, econômico e cultural) e no ordenamento territorial;
- na promoção de empreendedores e na capacitação dos recursos humanos.

No regimento interno dos Conselhos Regionais de cada Região Urbana, compete no âmbito de sua atuação:

I – acompanhar a aplicação do Plano Diretor sugerindo prioridades e modificações inclusive em relação às obras e serviços na Região Urbana que pertença;

II – acompanhar a discussão do orçamento anual da respectiva Região Urbana;

III – acompanhar a elaboração do Plano Local de sua região;

IV – propor ao Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização medidas que venham beneficiar a região;

V – indicar entre os eleitos titulares, os representantes: um titular e dois suplentes, para compor o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU;

VI – manifestar-se sobre os projetos de interesse da comunidade da sua região;

VII – participar da elaboração e acompanhamento de Programas de Educação, Saúde, Habitação, Lazer e outros de interesse da comunidade da região;

VIII – estimular a participação comunitária para o desenvolvimento da Região Urbana;

IX – elaborar aprovar ou modificar seu regimento interno, em conformidade com suas normas de organização e funcionamento;

X – solicitar pareceres dos órgãos municipais, quanto a projetos ou programas que intervenham na Região Urbana.

A atuação dos Conselhos Regionais se processa respeitando algumas etapas que são fundamentais para aproximar a população das discussões em torno dos problemas que afetam cada região. Um primeiro passo para ordenar os trabalhos dos conselheiros são os cursos de capacitação que são oferecidos desde a primeira composição dos conselheiros até os dias atuais com o intuito de possibilitar uma visão mais precisa sobre o mecanismo de funcionamento e as atribuições dos conselhos.

Atualmente o Instituto Municipal de Planejamento Urbano – PLANURB, juntamente com o Centro Universitário de Campo Grande – UNAES, está oferecendo para os Conselheiros Regionais um curso de capacitação.

Nesse curso que tem cinco turmas de 45 alunos, totalizando 245 conselheiros, é prestada uma capacitação que tem como objetivo fazer com que os conselheiros exerçam suas atribuições de forma produtiva, ampliando sua

capacidade de argumentar para desempenhar corretamente suas funções. Estando mais preparados para resolver de forma democrática os conflitos de interesses comuns. A ampliação dos conhecimentos sobre o território e seus elementos de identidade, facilitam ações integradas de políticas públicas, além de desenvolver a capacidade de comunicação, criando motivação pessoal para participação nas ações coletivas.

Esses cursos apresentam relevância na medida em que, como os Conselhos Regionais representam diferentes segmentos e estratos da sociedade. Alguns conselheiros têm pouca educação formal (escolar), atuando somente com o senso comum e sem conhecimento técnico, não que esse conhecimento seja necessário para os conselheiros, mas conhecer as competências dos diferentes conselhos e órgãos que atuam nesse processo facilita na identificação do papel dos conselheiros.

A atuação dos Conselhos Regionais se processa por etapas que devem ser respeitadas para possibilitar ao máximo as discussões sobre as prioridades a serem elencadas para cada Região Urbana.

A primeira etapa é a realização de sessões que ocorrem uma vez por mês nas regiões urbanas, que contam com a presença de interlocutores municipais e com a coordenação do PLANURB para que possam acompanhar os trabalhos. Essas reuniões fazem parte do programa implantado em maio de 2005, denominado de Rede Viva, que tem como finalidade criar condições para a participação da comunidade local na democratização da política urbana do município e fortalecer o Sistema Municipal de Planejamento – SMP. Essas reuniões são o espaço para a efetivação das prioridades a serem elencadas nos Planos Locais e que serão levadas para discussão nas sessões plenárias dos Conselhos Regionais.

A segunda etapa da atuação dos Conselhos Regionais se dá por meio das sessões plenárias, na qual são estudadas, analisadas, discutidas e decididas as prioridades de cada região urbana, em um trabalho que deve prevalecer à parceria e a integração. Essas atividades são coordenadas pela Mesa Diretora dos Conselhos Regionais que nesse momento já contam com os subsídios produzidos na realização das sessões locais para organizar a ordem das prioridades de cada região para serem encaminhadas ao CMDU e posteriormente para ser votada na Câmara Municipal.

Nas plenárias, porém, podem ser observadas algumas dificuldades para direcionar o que realmente é prioridade para a região, pois alguns conselheiros vêem o conselho como um espaço de solicitações e querem ter suas reivindicações atendidas. O problema é justamente a falta de coletividade, pois cada um se interessa em buscar, por exemplo, a melhoria para a entidade que representa, tornando esta tarefa uma briga de interesses particulares deixando de lado a coletividade.

Outros conselheiros utilizam os Conselhos Regionais como um possível trampolim para uma carreira política (esse é o caso principalmente dos representantes das associações de moradores), alguns tentam fazer com que a função lhe garanta um emprego em algum órgão da própria prefeitura municipal. E outros, quando percebem que não há remuneração e não podem ter benefício próprios acabam se desinteressando, demonstrando que algumas dificuldades se tornam grandes obstáculos para se chegar a um ponto de unanimidade para eleger as prioridades da Região Urbana, mesmo porque é difícil que todos entendam que as propostas sejam para melhorar a região e não seu bairro isoladamente. Embora com o passar do tempo algumas dessas características estejam sendo minimizadas em prol do bem estar comum.

Sobre a instalação dos Conselhos Regionais e a evolução de sua atuação o prefeito da época, André Puccinelli, fez o seguinte comentário, conforme aponta BUAINAIN:

Em 1997, fizemos a estruturação dos Conselhos Regionais e, em 1998, 166 Conselheiros Regionais foram empossados. De um início incipiente, hoje se vê que os conselheiros já têm uma noção melhor. Não é só pedir: "Ah! Eu quero uma escola", "Eu quero uma creche", "Eu quero um posto de saúde". Não é só isso. É ter conhecimento para, ouvindo o que o povo diz em seu local, seu bairro, em sua região, como conselheiro regional, trazer o elenco de prioridades para que, junto com o nosso Instituto de Planejamento, que tem o conhecimento e, portanto, detém o poder, possa conceber o que será necessário. (2006, p. 402)

Para que ocorra o bom funcionamento das sessões plenárias, algumas regras básicas devem ser obedecidas:

1. Mesa Diretora

- tem como competência à operacionalização de todo o funcionamento do conselho e para concepção deste objetivo deverá estar em consonância com o presidente, vice-presidente e secretário executivo.

- ter conhecimento profundo do regimento interno.

Caso alguma discussão não seja esgotada são acionadas as Câmaras Temáticas que são constituídas para sintetizar assuntos que não tenham sido esgotados, outro mecanismo adotado atualmente são as comissões específicas que abordam assuntos específicos tais como, saúde, etc., auxiliados pelos técnicos da PLANURB e contribuem com elementos para o melhor entendimento sobre a discussão do tema em questão.

As plenárias ocorrem de acordo com a natureza da sessão e são definidas como:

- ordinária aquela prevista em calendário de reuniões, discutida e aprovada pela plenária, observando que ao final de uma reunião fica o tema a ser discutido na próxima;

- extraordinária aquela que não está prevista no calendário de reuniões, destinada à aprovação de matérias específicas e de tramitação urgente. Nesse caso, é pautado somente um assunto para discussão.

Após a realização das plenárias são elaborados os subsídios que são encaminhados para a proposta orçamentária do município no ano seguinte, essas solicitações são apresentadas em reuniões públicas e elencadas em ordem de prioridade. Segue aqui as reivindicações para o ano de 2008, conforme cada região urbana:

**- do Anhanduizinho:**

1º - ceinf – jd. Das hortênsias

2º - ceinf – Paulo Coelho Machado

3º - Asfalto – Jd Nhá-nhá e Nova Esperança, passarela ligando Marcos Roberto e Taquarussú, construção de praça no Jd marajoara, asfalto no Aero Rancho, construção de telecentro no B. Jóquei Clube no antigo CEINF, construção de escola no Vespasiano Martins.

4º - praça residencial Anhaduí, construção de praça no Alves Pereira, asfalto B. Nashville, ampliação do centro de saúde Alves Pereira, CEINF Jd das Mansões.

5º - limpeza de ruas e calçadas no conjunto Parati, instalação de rede de esgoto no Pq do Sol, desativação da estação de tratamento da rede de esgoto, ampliação e pavimentação da Av. Marajoara, complexo de esporte e lazer B. Parque

do Sóter, asfalto na linha de ônibus no Jd marajoara, asfalto nas vias do Los Angeles, asfalto no Campo Nobre, asfalto na linha de ônibus Parque do Lageado, asfalto no Jd das Mansões, campo poliesportivo gramado no B. Los Angeles, campo de futebol gramado Parque do Lageado, praça poliesportiva Jd Centro-Oeste, construção da sede do idoso Jd Macaúba, melhoramento do posto de saúde do B. Pioneiros, ambulatório medico Jd Pênfigo, construção de CEINF Jd Centro-Oeste, ceinf Jd Pênfigo, ceinf Jd Parati, ceinf Dom Antonio Barbosa, centro de convivência do idoso Jd Bálsamo, micro-onibus Av. dos cafezais e região, sinalização de todas as vias do Aero Rancho.

**- do Bandeira:**

1º - asfalto na região do Bandeira;

2º - ceinf na região do Bandeira;

3º - escola na região do Bandeira;

4º - ligação das Moreninhas via Rouxinóis (Guaicurus), pólo empresarial

sul;

5º - PSF e área de lazer na região do Bandeira.

**- do Centro:**

1º - centro de educação infantil/creche (área central);

2º - unidade básica de saúde na área central;

3º - unidade básica de saúde na região do B. Cruzeiro;

4º - centro poliesportivo na vila Planalto.

**- do Imbirussú:**

-

1º - ceinf para a região do Imbirussú;

2º - implantação de escola técnica industrial na região do Imbirussú;

3º - PSF na rua Vanderley Pavão com a Júlio de Castilho;

4º - construção de CEMA nos bairros Santo Antonio e Nova Campo Grande; construção da sede da Associação de moradores Santo Antonio;

5º - pavimentação e drenagem Jd Aeroporto e Belinate, sinalização vertical e horizontal de semáforos na rua Yokoama e Pres. Antonio Carlos, asfalto,

drenagem esgoto no Jd Aeroporto, criação de espaços (Box) nas praças dos bairros, construção de escolas no Jd Inapolis e Santa Mônica, reitalização da praça da Nova Campo Grande, área de lazer no Jd das Reginas, quadra poliesportiva no Jd Panamá, reforma da praça – associação de moradores Coopatrabalho, construção de área de lazer no Jd Sayonara, revitalização de área de lazer no centro comunitário Santa Carmélia, atendimento 24 h no posto Serradinho.

**- do Lagoa:**

1º - ponte rua Poética/Pedro Gomes;

2º - asfalto rua Ilha de Marajó/ CEMA Jd Mato Grosso;

3º - urbanização do Córrego Lagoa;

4º - praça da Coophavilla I;

5º - asfalto Ouro Fino, Tatiana e V. Vilma, linha de ônibus União II, São Conrado, segurança pública Caiobá I, pronto socorro distrito oeste, praças no Tijuca e Ouro Fino;

6º - praça no lagoa parque, praça no Jd Batistão com revitalização da quadra de esportes, ceinf Tijuca I e Oliveira I, Rede de esgoto Oliveira I e II, Tarumã e São Conrado.

**- do Prosa:**

1º - centro técnico de capacitação profissional no Veraneio;

2º - asfalto no prolongamento da rua Turvo, abaixo da Uniderp;

3º - ceinf na região do Veraneio;

4º - centro de convivência do idoso;

5º - centro social no Paulo VI e Vila Limão.

**- do Segredo:**

1º - implantação de PSF Vida Nova;

2º - pavimentação asfáltica na rua Hanna Anache, rua Dallas e rua Francisco P. Coutinho;

3º - ceinf no Jd Presidente, construção de PSF no Jd Campo Novo, PSF no bairro Nossa Senhora das Graças, pavimentação asfáltica na rua Marie, Av. Carumã e na Av. Uraça no Jd Columbia, campo de futebol gramado e cercado no Jd Presidente, Área de lazer no bairro Nossa Senhora das Graças, entre a rua Cotegipe e a rua Maria Izabel Couto Fortes, área de lazer no Jd Imperial entre os bairros Jd Guanabara e Morada Verde.

Essas são as solicitações produzidas em cada região urbana para a elaboração do orçamento anual de 2008, sobre elas algumas considerações podem ser feitas como a grande quantidade requerida pela Região Urbana do Anhanduizinho. Segundo os técnicos do PLANURB um dos fatores que explica essa grande demanda de reivindicações é a falta de síntese no momento de eleger as prioridades da região.

Porém uma consideração deve ser feita em relação a essa região, pois ela conta com a maior população e com isso tem maior atenção dos políticos municipais em geral nos últimos anos sempre ficando com a maior parte dos gastos da Prefeitura. Já o Conselho da Região Urbana do Bandeira elegeu somente seis pontos como prioridades, isto se deve a maior articulação política entres seus conselheiros aliado a um maior conhecimento dos mecanismos de funcionamento para organizar essas diretrizes, pois na eleição das prioridades existe um verdadeiro jogo democrático onde os conselheiros fazem acordos para determinar que prioridade seja eleita como principal. O Conselho Regional do Centro ultimamente tem pressionado as autoridades para projetos de revitalização de algumas áreas, podendo ser citadas, um trecho de rua XV de novembro, ponto de prostituição e venda de drogas e na área da atual rodoviária com as mesmas características da rua XV.

Existe o compromisso da Prefeitura Municipal de que com base no documento produzido, as três primeiras reivindicações de cada Região Urbana, passe pelo CMDU e seja votado na Câmara de Vereadores, quando muito sofrendo algumas emendas, mas na maioria das vezes seja atendida pela Prefeitura, fato que estimula o interesse dos conselheiros em posicionar bem suas prioridades na ordem de solicitações.

Esses subsídios são então encaminhados para o CMDU que produz o relatório-voto sobre a minuta do projeto de lei que estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro do ano posterior. Esse

relatório sintetiza os trabalhos realizados pelos relatores do CMDU, durante o processo de planejamento que foi subsidiado e discutido junto aos técnicos do Executivo Municipal e os conselheiros das regiões urbanas.

Esse documento é composto de partes nas quais se dividiram os trabalhos para que fosse capaz produzi-lo: proposta orçamentária, dedução de receitas e despesas orçamentárias previstas, obras e instalações previstas para execução no ano posterior, discussões junto aos Conselhos Regionais Urbanos que são organizados seguindo uma ordem de prioridades que são organizadas em: educação, saúde, infra-estrutura, lazer e esporte, assistência social e outros encaminhamentos. É possível perceber que os Conselhos Regionais auxiliam e atuam de forma a possibilitar uma participação efetiva no planejamento e na estruturação do espaço urbano de Campo Grande.

No mês de agosto de 2007, em que o município completa mais um aniversário, foi lançado um pacote de obras pela Prefeitura Municipal, denominado de “200 obras”, com um investimento orçado em R\$ 250 milhões, das quais 70%, são creditadas ao processo de discussões junto aos Conselhos Regionais Urbanos. São obras na área de saúde, educação desenvolvimento urbano, assistência social, pavimentação asfáltica, habitação, urbanização e controle de enchentes, construção e revitalização de praças e áreas verdes e transporte coletivo.

### 5.3 OS CONSELHOS REGIONAIS COMO FERRAMENTA DE FORTALECIMENTO DO CAPITAL SOCIAL

Qualquer sociedade que tenha se desenvolvido teve que solucionar, com diferente grau de complexidade, os problemas relacionados com o processo de cooperação econômica entre seus indivíduos. A maioria dos teóricos institucionalistas atribuem que o grau de crescimento econômico dessas sociedades dependeu também da eficiência com que elas construíram suas instituições e, com isso, reduziram seus custos de transação, possibilitando que os indivíduos desse grupo tornassem-se mais interdependentes uns dos outros, aproveitando, assim as vantagens do processo da divisão social do trabalho.

Podemos constatar que foi a sociedade capitalista quem criou as bases mais elaboradas de divisão do trabalho e, como conseqüência, atingiu um nível sem precedentes de crescimento econômico, apesar de desigual social e territorialmente. Num primeiro momento imaginava-se que o que havia acontecido nas áreas rurais dos países desenvolvidos, pudesse ocorrer naturalmente nos países em estágios inferiores de desenvolvimento, por meio da adaptação das instituições mais eficientes existentes no centro do sistema.

Assim, ocorreria um sistema de fluxo de capitais que acabariam por direcionar os excedentes crescentes de capital para a periferia do mundo capitalista, de modo a amenizar a concentração acentuada nos países desenvolvidos. Algo não se concretizou. Já a partir da década de 1960, imaginou-se que a transferência de recursos dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos pudesse provocar um avanço significativo dos segundos, propiciando a transformação institucional desejada. Porém, as taxas de transferências de recursos dos países ricos não apresentaram os resultados esperados, estando muito distantes do retorno desejado. Na maioria das vezes esses recursos acabaram sendo empregados em projetos de retorno duvidoso, quando não eram desviados para fins particulares. Isso demonstra que os investimentos nos países subdesenvolvidos tiveram efeitos positivos, no entanto, a transformação ficou abaixo do esperado. Em especial pelos países não terem conseguido modificar suas estruturas institucionais, demonstrando que os recursos foram empregados na prática de forma bem menos produtiva do que o esperado pela teoria.

O Banco Mundial avaliou que somente a transferência de aportes de capital, embora necessária não é suficiente para induzir a transformações necessárias para elevar a taxa de crescimento dos países pobres, sendo preciso realizar transformações institucionais para que possam ser eficientemente utilizados os recursos financeiros. Tornando clara a preocupação de viabilizar mecanismos que promovam a sedimentação de instituições que possam assegurar o uso mais racional do capital nesses países, pensando nessas instituições antes mesmos de definições técnicas dos projetos de investimento. Essa preocupação pode ser observada, conforme BUENO que sinaliza ser:

Essa é a razão de o tema da construção de instituições tornar-se tão crucial, não apenas no nível teórico, em que a nova economia institucional tem apresentado inúmeras contribuições de grande valor, mas também no nível

essencialmente prático do delineamento de projetos de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos. Tornou-se impossível, hoje, obter qualquer financiamento para projetos de irrigação, por exemplo, sem especificar, claramente, como se espera ser alcançada a organização necessária dos usuários no que diz respeito, entre inúmeras outras questões, a utilização da água e à manutenção do equipamento. (2002, p.137,138).

Diante do exposto aqui, fazemos algumas considerações sobre o papel dos Conselhos Regionais de Campo Grande na fomentação de bases sólidas para o estabelecimento do capital social comunitário, partindo da participação dos atores locais no processo de planejamento urbano da cidade e discutindo propostas que não só venham melhorar a estruturação do espaço urbano, como também sinalizar para a necessidade de implementação de políticas de incentivo na promoção da geração de renda. DUSTON (1999) refere-se ao capital social comunitário como aquele que abrange o conteúdo informal das instituições voltado para o bem comum. Destacando dúvidas sobre a possibilidade de construir este capital onde não exista este lastro, o autor cita o exemplo dos grupos camponeses da Guatemala, que mostravam uma cultura relativamente individualista, de dependência e de dominação, sem instituições de capital social, mas que paradoxalmente, tinham um amplo e dinâmico repertório de normas diversas, capazes de dar suporte simbólico a práticas solidárias e recíprocas. Com o resgate de práticas institucionais do passado surgiram contextos e oportunidades para desenvolver novas estratégias no grupo, permitindo a construção de novos atores sociais, considerando que as normas culturais de confiança e as redes de relações de reciprocidade funcionaram como precursores de instituições mais complexas e orientadas para o bem estar comum.

No caso de Campo Grande, já no processo de discussões sobre a revisão do Plano Diretor da cidade, foi sugerido por alguns dos Conselhos Regionais medidas que promovessem a geração de renda nas regiões urbanas, sinalizando que ocorra um processo de descentralização também no aspecto econômico, permitindo a desconcentração das atividades econômicas por toda a cidade, com o incentivo, por exemplo, da implantação de um pólo industrial na zona sul da cidade, próximo ao bairro das Moreninhas. Essa mobilização por parte dos moradores e a participação nas discussões em torno dessas questões reforçam a importância dos líderes comunitários e toda a comunidade em estabelecer um pacto em prol da ampliação de oportunidades de emprego para a população.

KLIKSBERG (1999) afirma que a inclusão do capital social complexifica a busca de estratégias de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que a sua não-inclusão implica em muitas limitações. O autor propõe um novo debate sobre este tema, analisando o fracasso dos atuais modelos de desenvolvimento que abrem espaço para a discussão sobre o capital social e sua relação com o desenvolvimento.

Segundo o Banco Mundial, existem quatro formas de capital:

- a) O natural (recursos naturais);
- b) O construído (infra-estrutura, bens de capital, financeiro e comercial);
- c) O humano (graus de nutrição, saúde, educação etc.);
- d) E o social de inclusão recente.

O capital social é o único que não se esgota com o uso, mas se fortalece, diferentemente do capital construído. A prática da cooperação tende a aumentar o grau de confiança entre os indivíduos, desencadeando ciclos eficazes em países onde a estrutura de incentivos pune comportamentos oportunistas. O estímulo a valores como a solidariedade e a cooperação se traduzem em uma sociedade mais equitativa, com menos corrupção. Observando a importância da ação voluntária enquanto fator educativo. Constatando que países como Canadá, países nórdicos e Israel (parte considerável da população realiza atividades voluntárias) valorizam este tipo de atividade mostrando que a participação das pessoas quando jovens em práticas voluntárias, associativas e extracurriculares, determinam o engajamento, quando adultas, em atividades similares. KLIKSBERG (1999)

Boisier (1998) aborda o conceito de capital sinérgico, como o capital mais importante em uma comunidade. Atribuindo a este termo, a capacidade social de promover ações em conjunto, dirigidas com fins coletivos e democraticamente aceitos, tendo em vista obter um produto final que beneficie a maior soma de componentes. Sendo uma capacidade normalmente latente em nas sociedades organizadas.

O conceito de capital social diz respeito à estrutura de incentivos e sanções ao comportamento individual, definido por um conjunto preexistente de regras formais e informais, comportamentos organizados e organizações que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas. Engloba, assim, em primeiro lugar, a rede de contatos sociais que um indivíduo típico mantém, implicando, portanto, comportamentos sociais relativamente estáveis no tempo e,

por isso, confiáveis. Inclui também uma dimensão de bem coletivo, no sentido de que, se determinado número crítico de indivíduos pertence a essas redes, a comunidade como um todo se beneficiará, à medida que emerge um ambiente geral de confiança e segurança, o qual incentiva as pessoas e melhora a eficiência econômica da sociedade. (BUENO, 2002)

A consolidação e a efetiva participação da população por intermédio dos Conselhos Regionais pode funcionar como um avanço rumo ao fortalecimento do capital social em Campo Grande, já que foi criado para estabelecer um estreitamento nas relações de reciprocidade e confiança entre os membros da comunidade, que apresenta objetivos comuns para o local em que residem.

Os Conselhos Regionais Urbanos são novos (vão completar dez anos de existência) e tem muito para contribuir e podem ser utilizados como uma ferramenta bastante eficiente no acompanhamento da população junto ao Executivo Municipal pelos mecanismos que se tornaram fortes na consolidação de diretrizes para o início do processo de democratização da política urbana brasileira.

Representando um fator importante para a população na conquista desse direito como possibilidade de desenvolvimento e melhor estruturação do espaço, principalmente naquelas regiões que carecem de maior infra-estrutura e serviços e que tem populações de baixo poder aquisitivo que necessitam de geração de renda por meio do emprego.

Nesses lugares pode ser observado uma maior mobilização, ainda que pareça ser desorganizada pode e deve ser o principio de um período em que a população utilize cada vez mais esse fórum de debates e construção da cidadania na luta por uma melhor qualidade de vida. No entanto, para que isso ocorra é preciso que os próprios cidadãos tenham interesse e as informações necessárias para poderem atuar e fazer valer os seus direitos, pois grande parte da população é mal informada e nem sequer conhece os mecanismos de organização social que o permitam reivindicar seus direitos para atingir uma vida digna.

## **6 CONCLUSÃO**

Ao longo deste trabalho foram desvendadas as formas pelas quais ocorreu o processo de planejamento urbano adotado em Campo Grande. Analisou-se desde o momento em que se processaram alterações no cenário político nacional, com o restabelecimento da democracia, que possibilitou a existência de um novo paradigma de gestão que permitisse a participação da sociedade como forma de promover a melhoria da qualidade de vida dos moradores das cidades. Nesse contexto, foi necessário analisar a forma de planejamento, adotada pela municipalidade, em que transformações puderam ocorrer por meio da descentralização. Este foi o caminho adotado para que as decisões sobre a utilização dos recursos do município não fossem tomadas de forma centralizada somente por um grupo de técnicos, considerando, no processo de planejamento, algo que oportunizasse as discussões em nível local, incluindo as pessoas que vão gerir os recursos.

A descentralização se apresenta hoje como uma das principais condições para formular uma efetiva democratização do Poder Executivo. Do ponto de vista conceitual, o termo define uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central.

A análise e a interpretação dos dados e informações, à luz dos referenciais teóricos de suporte, conduziram a questão norteadora da pesquisa: analisar até que ponto o processo de descentralização na política urbana, por intermédio dos Conselhos Regionais, promoveram a democratização na gestão pública de Campo Grande. Além de analisar a contribuição desses conselhos na estruturação e otimização na aplicação dos recursos em nível local, ou seja, das regiões urbanas. E sob à luz desses referenciais, podemos em grande parte, confirmar as hipóteses levantadas no início da pesquisa.

Desde a década de 1980 com o processo de redemocratização na política nacional, observou-se um processo de descentralização em que o Executivo Federal transferiu maior autonomia para os estados e municípios efetuarem as intervenções em seus territórios. A partir daí a houve uma redefinição no papel do Estado e uma reorganização da participação social, em que os agentes sociais passaram a atuar mais efetivamente, rompendo com o modo tradicional e centralizador adotado pelo Estado até então. Isso permitiu a aproximação entre o poder público e a sociedade, apontando para um novo modo de pensar as cidades que, a partir dessa prática, pode romper com alguns vícios existentes e minimizar a segregação espacial urbana.

Na cidade de Campo Grande podemos notar que, desde a criação do PLANURB, tem sido realizado um trabalho de desenvolvimento da cidade, criando diretrizes e mecanismos que permitam a participação da sociedade nos assuntos relacionados a estruturação do seu espaço urbano. O primeiro passo para esse novo modo de gestão foi à criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU, que desde 1988 transformou-se num fórum para a discussão sobre o futuro da cidade, tendo contribuído muito nesses anos de atuação. Dentre essas contribuições podemos citar a participação na elaboração do Plano Diretor da cidade, de 1995, que permitiu haver uma visão voltada para o futuro, direcionando o crescimento da cidade, além de colocar em pauta assuntos bastante relevantes, como a questão ambiental, o acesso à moradia, e a gestão democrática com a participação dos diferentes agentes sociais.

Devemos considerar que o exercício democrático pressupõe a convivência de grupos de interesses que divergem não somente quanto aos meios, mas também quanto aos próprios objetivos a serem atingidos. Neste contexto, só é possível falar de participação quando se reconhece que o planejamento é uma atividade não só técnica, mas também política. Essa realidade pode ser constatada no funcionamento dos Conselhos Regionais, que estabelece que as três primeiras reivindicações elencadas no documento produzido para a elaboração dos subsídios, sejam realizadas no ano posterior. Demonstrando haver então, uma articulação onde cada membro do conselho atua para convencer os demais conselheiros a votarem na sua reivindicação, e, quanto maior for o nível de negociação maior será a possibilidade de posicionar bem sua reivindicação e conseqüentemente conseguir o atendimento da solicitação proposta.

Outro fato que deve ser mencionado é que os Conselhos Regionais incluem no debate pessoas de toda a região urbana, dos mais variados níveis de instrução, que em várias vezes necessitam do auxílio de técnicos que esclarecem as dúvidas sobre assuntos específicos. Portanto, a descentralização não pode ser percebida apenas como um movimento do Estado em relação à sociedade. Um dos desafios postos para sua consolidação consiste em dividir o protagonismo político com a sociedade civil nas regiões, a partir de formas efetivas de educação, participação e transparência de informação.

Desde quando se iniciou esse processo uma grande dificuldade para encaminhar os debates é a falta de visão dos conselheiros em relação a região urbana como um todo, trazendo a discussão para o problema específico de seu bairro. Mesmo nesse ambiente onde deveria prevalecer o consenso ocorrem muitas divergências, dominando o “eu”, mas que são sempre solucionadas de forma democrática. Porém, a dificuldade dos moradores de elencarem as prioridades do que realmente é melhor para a região se caracteriza como o principal problema para a efetiva distribuição dos equipamentos e serviços públicos. Devemos considerar que essa é uma prática democrática e que permite que todos os envolvidos se posicionem e atuem diretamente nos debates fortalecendo a cidadania.

Quanto à mobilização por parte dos moradores, ela se apresenta fortalecida nas áreas mais pobres, que devido à falta de infra-estrutura os moradores sentem a necessidade de se mobilizarem para reclamar pela prestação dos serviços públicos. Já nas regiões urbanas onde se observa uma melhor condição socioeconômica a mobilização se mostra bem menos efetiva. Isso pode ser exemplificado pela Região Urbana do Anhanduizinho que, desde a criação dos Conselhos Regionais, sempre teve maior número de conselheiros e apresenta grande volume de solicitações, pois se trata da região menos privilegiada economicamente da cidade, carecendo de maior intervenção do poder público municipal. Observando que como esse é um processo eminentemente político, as autoridades locais na maioria das vezes vem disponibilizando grande quantidade de investimentos para essa região, já que por ser a mais populosa também representa maior quantidade de votos.

No que se refere às questões relativas a implementação das reivindicações populares, em que as mesmas acabam de certa forma atendidas, essas funcionam também com o objetivo específico de amenizar as tensões sociais.

Os conflitos que poderiam gerar mudanças estruturais acabam amenizados por práticas que fortalecem a participação dos grupos locais, em que o papel do Estado passa a ser importante na administração e condução de políticas que permitam uma participação mais ampla das massas, embora os eixos centrais de dominação de classe não sejam abalados. Isso permite que políticas descentralizadoras sejam implementadas, mas sem abalar a estrutura central de poder.

Em conversa, um membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização comentou que, após a criação dos Conselhos Regionais, de certo modo o CMDU havia perdido importância em determinados assuntos, manifestando o desejo de se desligar do conselho, sendo incentivado a permanecer pela diretora-presidente do PLANURB, com a proposta de reformulação do CMDU que, de acordo com a revisão do Plano Diretor de Campo Grande, deve tornar-se deliberativo.

Embora ainda ocorra a necessidade de uma maior divulgação, nos meios de comunicação, em relação aos Conselhos Regionais e que às vezes esses sejam utilizados para poder tirar benefício próprio, como empregos na própria prefeitura ou vislumbrar o conselho como uma ponte para a carreira política, os Conselhos Regionais vem se constituindo num mecanismo que promove o debate e a melhor aplicação dos recursos municipais.

De posse desses elementos podemos considerar a atuação dos Conselhos Regionais significativa no processo permanente de planejamento do município e que a descentralização na política urbana trouxe maior democratização na gestão do município. Além de destacar que os debates e a mobilização entre os representantes da comunidade podem promover o fortalecimento do capital social e funcionar como um fator endógeno para potencializar esses espaços em possíveis lugares para a instalação de projetos que estimulem a geração de renda para a população, sinalizando de forma concreta para o desenvolvimento da cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T.S. **"Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?"** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Ano 11, n. 31, junho, 1996.

AGACHE, Alfred. **Cidade do Rio de Janeiro, remodelação, extensão e embelezamento (Plano Agache)**. Rio de Janeiro: Ed. Foyer Brésilien. 1931.

BARDET, Gaston. **O Urbanismo**. Campinas, SP: Papirus, 1990. (Tradução Flávia Cristina S. Nascimento)

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. *EURE (Santiago)*, vol.28, n.84, p.133-144. Set. 2002.

BENKO, Georges. **A recomposição dos espaços**. Revista Interações. Vol. 1, n. 2, Mar. 2001.

BOISIER, Sérgio. **El desarrollo territorial a partir de la construccion de capital sinérgico**. Santiago ILPES, 1998.

BONET CORREA, Antonio. **Las Claves del Urbanismo**. Barcelona: Ariel, 1989.

BRAGA, Roberto. **Plano Diretor Municipal: três questões para discussão**. Caderno do Departamento de Planejamento – UNESP. Presidente Prudente, vol. 1, n. 1, pp. 15-20, Agosto de 1995.

BRASIL. República Federativa. **Constituição Federal de 05 de Outubro de 1988**.

BUAIANAIN, Maura Simões Corrêa Neder. **Campo Grande: Memórias em palavras: a cidade na visão de seus prefeitos**. Campo Grande: Instituto Municipal de Planejamento Urbano, 2006

BUENO, Newton Paulo. **Capital social, organização da participação e emergência das instituições intermediárias: fundamentos da nova economia institucional**. In: MUNIZ, José N. & GOMES, Elaine C. (Orgs.) Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte, MG. Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e Classificação da Biblioteca Central da UFV, 2002.

CAMPO GRANDE – **100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora, 1999.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma Urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente**. Caderno IPPUR, vol. XI, N. 1 e 2, pp. 79-111. 1997.

CARLOS, Ana Fani A. **Uma leitura sobre a cidade**. In: O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, p.17-34, 2004.

\_\_\_\_\_. **O lugar no/do mundo**. São Paulo, Hucitec, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**, São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHOAY, Françoise. **Urbanismo: Utopia e realidades de uma antologia**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2003.

CHOGUILL, C. L. **Cidades Sustentáveis: Um pré-requisito para o futuro**. 1993. Texto para estudo.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. 6ª ed. São Paulo: Ática, 1998.

\_\_\_\_\_. **O espaço urbano**. 4ª ed. São Paulo: Ática, 2002.

COELHO, Franklin Dias, FONTES, Ângela (org.). **Desenvolvimento econômico local: temas e abordagens**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

DOWBOR, Ladislau. **Governabilidade e descentralização**. In.: Revista São Paulo em perspectiva, 10(3), 1996.

\_\_\_\_\_. **O que é poder local**. São Paulo. Brasiliense. (Coleção primeiros passos, 285), 85 p. 1999.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao planejamento municipal**. São Paulo. Brasiliense, 1987.

DURSTON, John. **Construyendo capital social comunitário**. Revista Cepal. n. 69, Dez. 1999, p. 103-118.

EBNER, Iris de Almeida Rezende. **“A cidade e seus vazios: Investigação e proposta para os vazios urbanos de Campo Grande”**. Campo Grande: Ed.UFMS, 1999.

FERNANDES, Annibal. **A constituição da transição democrática e os trabalhadores**. São Paulo: Novos rumos, 1996.

FERNANDES, R.C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo**. – 7ª ed. – São Paulo: Pioneira, 1991.

FREITAG, B.R. **O novo Estatuto da cidade**. Correio Braziliense, Brasília – DF, p. 5, 23 ago. 2001.

GARDIN, Cleonice. **Campo Grande: entre o sagrado e o profano**. Campo Grande: Ed. UFMS, 1999.

GENRO, Tarso. **Democracia e participação**. Editora Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, RS, 1997.

\_\_\_\_\_. **21 teses para a criação de uma política democrática e Socialista**. In: GENRO T. et All. (org.) Porto da cidadania. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p. 11-22.

GONDIM, Linda. **“Dilemas da Participação Comunitária”** Revista de Administração Municipal 187, abr./jun. 1988.

GRAZIA, G. **"Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas"**. Osório, L. M. (org.), Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre, Editor: Sérgio Antonio Fabris: p. 15-37. 2002.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: Uma história intelectual do Planejamento e do Projeto Urbano no século XX**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do urbanismo**. Campinas, SP: Papyrus, 1990.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HERINGER, Rosana R. **Estratégias de descentralização e políticas públicas**. In: MUNIZ, José N. & GOMES, Elaine C. (Orgs.) Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte, MG. Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e Classificação da Biblioteca Central da UFV, 2002.

HIDROSERVICE. **Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI**. Município de Campo Grande. Campo Grande: Prefeitura municipal, 1970.

HILDEBRAND, Antonio R. **Nova lei da reforma urbana e o estatuto da cidade**. Leme, SP: LED – Editora de Direito Ltda, 2001.

INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE. **População do município de Campo Grande: por distritos, regiões urbanas e setores: 1996**. Campo Grande, Ed. UFMS, 1999.

IVO, Anete Britto Leal (org.) **O poder da cidade: limites da governança urbana**. Salvador: EDUFBA, 2000.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo; KARRUZ, Ana Paula. (orgs.). **Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

KLIKSBERG, Bernardo. **Capital social y cultura – claves esenciales Del desarrollo**. Revista Cepal. n. 69, Dez. 1999, p. 85-102.

LACAZE, Jean Paul. **Os métodos do Urbanismo**. Campinas: Papyrus, 1993.

LANDIM, L. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome**. Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ, 1993.

LE BOURLEGAT, Cleonice A. **Ordem local como força interna de desenvolvimento**. Revista Interações. Vol. 1, n. 1, Set. 2000.

\_\_\_\_\_. **Mato Grosso do Sul: articulações espaço-temporais**. Presidente Prudente/SP: 2000. (Tese de doutorado em geografia)

LE CORBOUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.

LEFEBVRE, Henry. **O direito a Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. (Tradução Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur).

\_\_\_\_\_. **A Vida Cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: editora Ática, 1991.

LOBO, Thereza. **"Política Social e Descentralização: A Experiência do BNDES/Finsocial pós-1985"**, In: Economia e Desenvolvimento. n. 6, vol. 3, 1989.

MARICATO, Ermínia. **"Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta"**. Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: p. 309-325. 1997.

MARX, Karl. & ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004. (Tradução Frank Müller)

MATTOS, C.A. **La crisis de la enseñanza urbano-regional y la revolución de las teorías del crecimiento económico**. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, 1997.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2ª Edição/Coordenação Geral Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, Confeas, 2005.

MUNIZ, José N. & GOMES, Elaine C. (Orgs.) **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, MG. Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e Classificação da Biblioteca Central da UFV, 2002.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras. **Estatuto da cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA NETO, Antônio Firmino. **A rua, o fetiche da mercadoria e a produção da cidade**. Revista de Geografia. Campo Grande, MS. N. 14, p. 1-56. Jul/Dez 2001.

\_\_\_\_\_. **A Rua e a Cidade: Campo Grande e a 14 de julho.** Campo Grande, MS. Ed. UFMS, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE. **Lei complementar nº 05, de 22 de Novembro de 1995: institui o plano diretor de Campo Grande-MS e dá outras providências. Legislação afim e regulamentações.** 2ª edição. – Campo Grande: Prefeitura Municipal de Campo Grande, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE. **Lei complementar nº 94, de 06 de Outubro de 2006: institui o plano diretor de Campo Grande-MS e dá outras providências. Legislação afim e regulamentações.** Campo Grande: Prefeitura Municipal de Campo Grande, 2006.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **"Reforma urbana nos limites da modernização"**. Texto apresentado no III Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Rio de Janeiro. 1993.

ROLNIK R. **Cidade: O desafio da gestão urbana na próxima década. Revista Teoria e Debate. N. 9, Março, 1990.**

SALLUM Jr., Brasília & KUGELMAS, Eduardo. "The failing Leviathan – the brazilian Crisis in the eighties." **Coleção Documentos – IEA/USP** Série especial: Estados-Mercados-Democracia, N. 11. Junho, 1991.

SANTOS, Milton. **A redefinição do lugar.** In.: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia, 1995, Aracaju.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira – 2ª ed.** – São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão.** São Paulo, Nobel, 1987.

\_\_\_\_\_. (ORG.) **Território e territórios.** Programa de Pós Graduação em Geografia, uff/agb. Capítulo – O dinheiro e o território. Niterói, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo. Razão e emoção.** 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SERRAN, J. R. **O IAB e a Política Habitacional.** São Paulo: Schema Editora, 1976.

SILVA, Catia Antonia; FREIRE, Désirée Guichard. **Participação social, gestão urbana e contribuições da Geografia: em busca do humanismo concreto.** IX Colóquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre, RS; 2007.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual: Natureza, Capital e a Produção do Espaço.** Rio de Janeiro, Editora Bertrand, Brasil, 1988.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana.** – 3ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **Urbanização e Desenvolvimento no Brasil Atual.** São Paulo: Editora Ática, 1996.

SPINK, Peter e CLEMENTE Roberta. **20 experiências de gestão pública e cidadania** (org.) Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização.** 2ª ed. – São Paulo: Contexto, 1989.

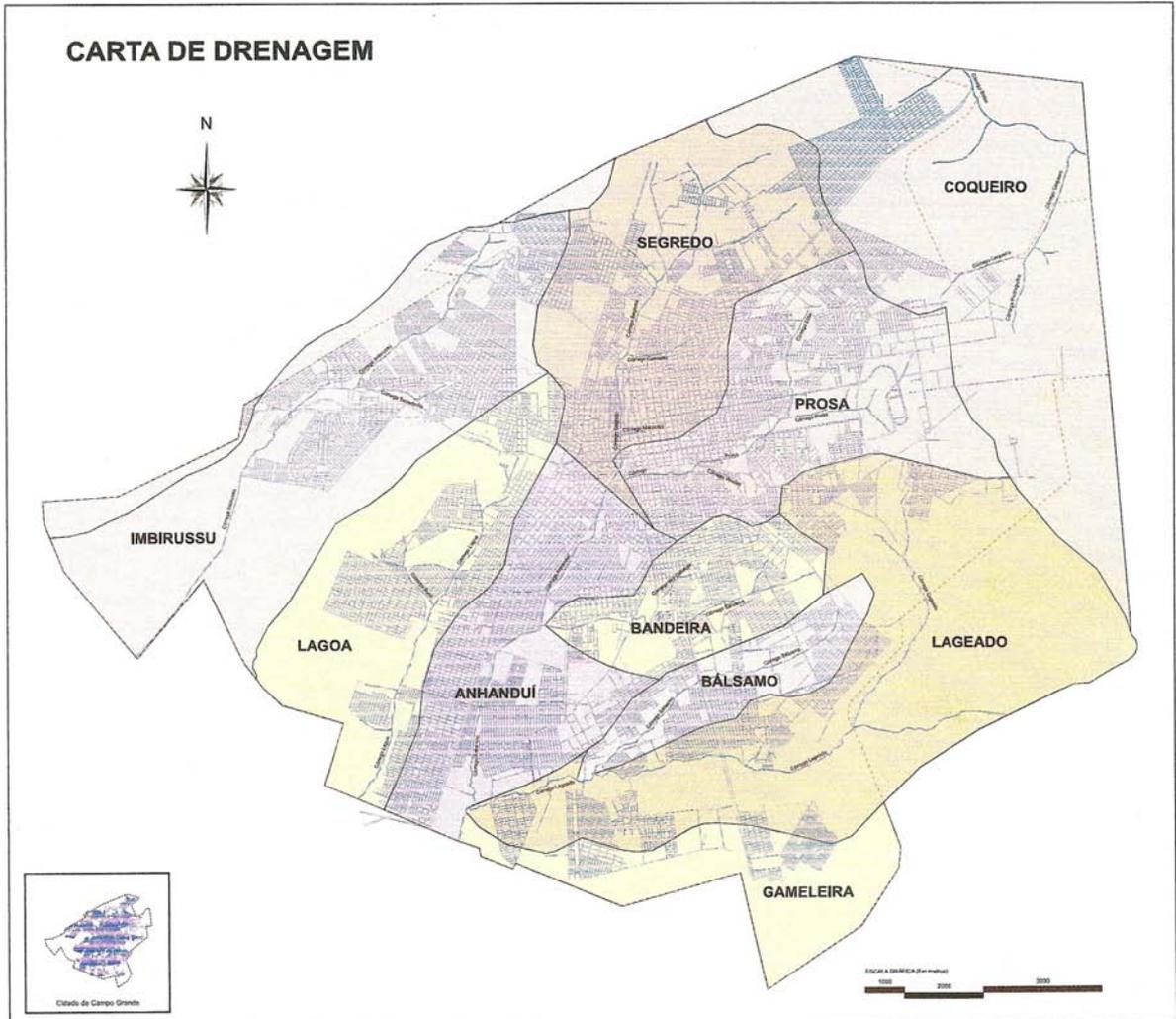
UNIDADE DE PLANEJAMENTO URBANO DE CAMPO GRANDE – PLANURB. **Programa de Estudos Urbanos.** Revista N.1, Campo Grande, 1993.

## **APÊNDICE**

### **APÊNDICE 1:**

**CARTA DE DRENAGEM DA CIDADE DE CAMPO GRANDE**

# CARTA DE DRENAGEM



ÁREA DE DRENAGEM	NOME	CATEGORIA	ÁREA (ha)	POPULAÇÃO (hab.)	DENS. POPULACIONAL (hab./ha)	INTERVENÇÕES RELATIVAS ÀS ENCHENTES		RECOMENDAÇÕES GERAIS PARA PROJETO DE PARCELAMENTO
						Problemas Atuais e Potenciais	Serviços e Obras Necessários	
I	Alameda Lagoa Lagoa	Urban. Rural Urban. Rural Lagoa	10,2 10,7 10,2	60,00 45,00 60,00	5,88 4,19 5,88	Alagamentos, inundações e problemas de drenagem em áreas urbanas. Inundações ocasionais, com possibilidade de contaminação ambiental.	Intervenções: Bacia e canalização, planejamento de drenagem, implantação de infraestrutura, manutenção de sistemas existentes.	Adotar medidas de controle de vazão de águas pluviais em áreas impermeabilizadas. Manutenção adequada dos sistemas de drenagem existentes.
II	Alameda Alameda	Urban. Rural Urban. Rural	7,4 7,0	60,00 40,00	8,10 5,71	Alagamentos e problemas de drenagem em áreas urbanas. Inundações ocasionais, com possibilidade de contaminação ambiental.	Intervenções: Bacia e canalização, planejamento de drenagem, manutenção de sistemas existentes.	Adotar medidas de controle de vazão de águas pluviais em áreas impermeabilizadas. Manutenção adequada dos sistemas de drenagem existentes.
III	Lagoa	Lagoa	11,1	60,00	5,37	Alagamentos, inundações e problemas de drenagem em áreas urbanas. Inundações ocasionais, com possibilidade de contaminação ambiental.	Intervenções: Bacia e canalização, planejamento de drenagem, manutenção de sistemas existentes.	Adotar medidas de controle de vazão de águas pluviais em áreas impermeabilizadas. Manutenção adequada dos sistemas de drenagem existentes.
IV	Prosa Lagoa	Urban. Rural Urban. Rural Lagoa	20,0 20,0 20,0	70,00 70,00 70,00	3,50 3,50 3,50	Alagamentos e problemas de drenagem em áreas urbanas. Inundações ocasionais, com possibilidade de contaminação ambiental.	Intervenções: Bacia e canalização, planejamento de drenagem, manutenção de sistemas existentes.	Adotar medidas de controle de vazão de águas pluviais em áreas impermeabilizadas. Manutenção adequada dos sistemas de drenagem existentes.
V	Lagoa	Lagoa	41,7	60,00	1,43	Alagamentos, inundações e problemas de drenagem em áreas urbanas. Inundações ocasionais, com possibilidade de contaminação ambiental.	Intervenções: Bacia e canalização, planejamento de drenagem, manutenção de sistemas existentes.	Adotar medidas de controle de vazão de águas pluviais em áreas impermeabilizadas. Manutenção adequada dos sistemas de drenagem existentes.
VI	Alameda	Urban. Rural	10,0	70,00	7,00	Alagamentos, inundações e problemas de drenagem em áreas urbanas. Inundações ocasionais, com possibilidade de contaminação ambiental.	Intervenções: Bacia e canalização, planejamento de drenagem, manutenção de sistemas existentes.	Adotar medidas de controle de vazão de águas pluviais em áreas impermeabilizadas. Manutenção adequada dos sistemas de drenagem existentes.

NOTA: 1- As áreas hachuradas apresentam problemas de drenagem e inundações. 2- As áreas em branco apresentam problemas de drenagem e inundações. 3- As áreas com pontos de drenagem apresentam problemas de drenagem e inundações. 4- As áreas com pontos de drenagem e inundações apresentam problemas de drenagem e inundações. 5- As áreas com pontos de drenagem e inundações apresentam problemas de drenagem e inundações.

## CARTA DE DRENAGEM

**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE**  
 Prefeito Municipal: Carlos Roberto de Paula  
 Secretário Municipal de Planejamento: José Manoel de Farias  
 Diretor-Procurador de Justiça: José Carlos de Farias  
 Diretor de Engenharia: Sérgio Sérgio Vasconcelos

**COORDENADOR**  
 Aparecida Lopes de Oliveira

**COORDENADORA**  
 Fernanda Luis Prandini  
 Valdir Antônio Nogueira

**ELABORAÇÃO**

Aparecida Lopes de Oliveira  
 Eduardo Campos de Araújo (PLANEJ) | Edson Amato de Araújo (DEINF)  
 Givaldo José Roque de Faria (PLANEJ) | Roberto de Faria (DEINF)  
 Jorge Carlos (PLANEJ) | Roberto de Faria (DEINF)  
 José Luiz de Faria (PLANEJ) | César Augusto Costa (DEINF)

**COLABORAÇÃO**

Edson V. Neto (DEINF) | Paulo Vinícius (PLANEJ) | José A. S. Gomes (DEINF)  
 Sidney Carlos (DEINF) | Paulo Vinícius (PLANEJ) | Zeneide S. de Faria (DEINF)  
 Marcos Antonio de Mello (PLANEJ) | Anaclá Magalhães (DEINF) | Wilson Paulo da Silva (DEINF)  
 Elias Matheus Faria (PLANEJ) | Paulo Vinícius (PLANEJ) | José Antonio Fernandes de Faria (DEINF)  
 Valdir Carlos de Faria (DEINF) | Paulo Vinícius (PLANEJ) | Wilson Paulo da Silva (DEINF)

1998

Controlado em Impressão: DATA: LOCAL: LUIZMORO