

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

ALINE CHRISTIANE SOARES DA SILVA

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS URBANAS DE VIAMÃO**

**PORTO ALEGRE
2021**

ALINE CHRISTIANE SOARES DA SILVA

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS URBANAS DE VIAMÃO**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof^a Dr^a. Ana Mercedes Sarria Icaza

PORTO ALEGRE

2021

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE VIAMÃO

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof^a Dra. Ana Mercedes Sarria Icaza

CONCEITO: A

APROVADO EM: 22 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a Dra. Luciana Pazine Papi (avaliadora)

Prof^o Dr^o. Pedro de Almeida Costa (avaliador)

Prof^a DraAna Mercedes Sarria Icaza (orientadora)

Dedico este trabalho à minha mãe, a
minha vó (in memória) e a todos os meus
sobrinhos (as).

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Elizabeth Duarte Soares da Silva, por todo amor e cuidado de sempre, com certeza o teu apoio e zelo foi muito importante para a trajetória que eu elegi.

À minha professora orientadora, Ana Mercedes, por me conduzir na produção deste trabalho, de forma riquíssima, com contribuições de leituras e orientações. És uma das(os) professoras(es) da Escola de Administração que eu admiro e tenho muito orgulho de ter sido aluna. Sinto-me honrada por ter te conhecido e ser orientada por ti. Muito obrigada.

À professora Luciana Pazine Papi, que mesmo antes de saber que seria a minha professora, eu já admirava. Agradeço também aos demais professores da graduação: Pedro Costa, Fábio Meira, Guilherme Dornelas, Andréia Oltramari, Jaqueline, Ariston, Renata, Silva Costa, David Carbonai, Aragon, Diogo, Rafael, Fernanda Tarabal. Cada um, de alguma forma, contribuiu com o meu aprendizado.

Aos professores dos cursinhos populares, em especial ao cursinho Alternativa Cidadã (PEAC) e ao seu idealizador, José Humberto Martins Borges. O PEAC, além de contribuir com a democratização da educação e qualidade de ensino, também proporciona esperança, sonhos e a possibilidade de ampliar horizontes.

A todos os professores que me inspiraram para continuar aprendendo e tendo posicionamento crítico.

Aos meus colegas de curso e amigos que fiz na faculdade, muito obrigada pelas trocas de ideias, aprendizado e amizade.

À Claudia, a minha chefe de trabalho da bolsa, pela sua generosidade, acolhimento, tratamento e ensinamentos; e aos demais colegas de trabalho, em especial, a Luana Melo, Luana Rodrigues, ao Rodrigo, Ramiro, Jorge, Michele e a Julia.

Agradeço à minha família por todo amor e compreensão.

À minha amiga Nathanielle, que caminhou comigo nesta jornada, ea todos contribuíram para que a minha passagem na UFRGS fosse a melhor possível.

Por uma educação libertadora.
(Paulo Freire, 1986).

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo tratar sobre os mecanismos de participação adotados na gestão das políticas públicas urbanas do município de Viamão. Pretende-se analisar os mecanismos de participação social relacionados com as políticas urbanas, especificamente o Plano Diretor ou Plano de Desenvolvimento Urbano, adotados pelo município de Viamão, entre os anos de 2013 e 2018. A participação da sociedade civil nas políticas públicas foi impulsionada por movimentos populares nos anos 80 em prol de adoção de práticas democráticas na gestão dessas políticas buscando se contrapor à centralização e exclusão da população na esfera pública. Neste cenário, os movimentos sociais direcionados às questões urbanas foram bastantes atuantes devido aos problemas sociais relacionados à questão urbana e à desigualdade social e territorial existente no Brasil. Assim, a reforma política administrativa dos anos 80 culminou na ampliação dos mecanismos participativos e institucionalização da participação social nas políticas públicas e no controle da coisa pública com o intuito de combater a desigualdade social e promover o desenvolvimento local de forma compartilhada entre a sociedade, o Estado e o mercado. O plano Diretor é o principal instrumento de planejamento das políticas urbanísticas e, assim, o presente trabalho trata da análise de um importante instrumento de gestão das políticas públicas o qual reverbera na promoção de ações políticas governamentais para a cidade e que afeta direta e indiretamente os cidadãos dentro do território. A pesquisa é de caráter exploratória e qualitativa. Os resultados apontam para o arrefecimento da participação dentro das estruturas de Estado no processo de construção da cidade. Desde as mudanças do PD de 2013, as mudanças nas políticas urbanas evidenciaram os conflitos urbanos/rurais relacionados com o meio ambiente e a sustentabilidade das cidades.

Palavras-chave: Participação social. Gestão urbana. Mecanismos participativos. Plano diretor. Políticas públicas. Sociedade.

RESUMEN

O presente trabalho tem como objetivo tratar sobre os mecanismos de participação adotados na gestão das políticas públicas urbanas do município de Viamão. Pretende-se analisar os mecanismos de participação social relacionados com as políticas urbanas, especificamente o Plano Diretor ou Plano de Desenvolvimento Urbano, adotados pelo município de Viamão, entre os anos de 2013 e 2018. A participação da sociedade civil nas políticas públicas foi impulsionada por movimentos populares nos anos 80 em prol de adoção de práticas democráticas na gestão dessas políticas buscando se contrapor à centralização e exclusão da população na esfera pública. Neste cenário, os movimentos sociais direcionados às questões urbanas foram bastantes atuantes devido aos problemas sociais relacionados à questão urbana e à desigualdade social e territorial existente no Brasil. Assim, a reforma política administrativa dos anos 80 culminou na ampliação dos mecanismos participativos e institucionalização da participação social nas políticas públicas e no controle da coisa pública com o intuito de combater a desigualdade social e promover o desenvolvimento local de forma compartilhada entre a sociedade, o Estado e o mercado. O plano Diretor é o principal instrumento de planejamento das políticas urbanísticas e, assim, o presente trabalho trata da análise de um importante instrumento de gestão das políticas públicas o qual reverbera na promoção de ações políticas governamentais para a cidade e que afeta direta e indiretamente os cidadãos dentro do território. A pesquisa é de caráter exploratória e qualitativa. Os resultados apontam para o arrefecimento da participação dentro das estruturas de Estado no processo de construção da cidade. Desde as mudanças do PD de 2013, as mudanças nas políticas urbanas evidenciaram os conflitos urbanos/rurais relacionados com o meio ambiente e a sustentabilidade das cidades.

Palabras-clave: Participación social. Gestión urbanística. Mecanismos participativos. Plan Maestro. Políticas públicas. Sociedad.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gestão democrática das políticas públicas urbanas	24
Figura 2: Município de Viamão na RMPA e no RS.....	30
Figura 3: Município de Viamão: um panorama do espaço físico e geográfico	32
Figura 4: Linha do tempo do planejamento urbano de Viamão	36
Figura 5: Mecanismos de participação utilizados no processo de 2013.....	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Metodologia: o previsto e o realizado	17
Quadro 2: Entrevistados.....	18
Quadro 3: Análise.....	41

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
CONCIVI	Conselho da Cidade de Viamão
IBGE	Instituto Brasileiro de Estatística
IPs	Instituições Participativas
MPRS	Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul
OP	Orçamento Participativo
PD	Plano Diretor
PPA	Plano Prurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
RS	Rio Grande do Sul
SEPLAG/RS	Secretária de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismos
SMPG	Sistema Municipal de Planejamento e Gestão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 METODOLOGIA	16
3 PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO	20
3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	21
3.1.1 Diferentes perspectivas teóricas sobre a participação institucional	24
3.2 AS POLÍTICAS URBANAS E OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS	26
4 UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO E A POLÍTICA URBANA	30
4.1 O PLANEJAMENTO URBANO E OS PLANOS DIRETORES DE VIAMÃO/RS	33
4.2 OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE VIAMÃO	37
4.2.1 O Conselho da Cidade de Viamão (CONCIVI)	38
5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE VIAMÃO	40
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50
APÊNDICE A — ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	55
ANEXO A — REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	57

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2017, o Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul (MPRS) promoveu um seminário denominado Novos Rumos para as Cidades: Reflexões Necessárias para a Revisão dos Planos Diretores, dando relevância à importância do planejamento urbano para o desenvolvimento sustentável das cidades e para a garantia de direitos sociais, como o acesso ao solo de forma democrática. Na ocasião, o MPRS ressaltou a importância do processo de planejamento urbano para a resolução dos problemas públicos relacionados à cidade, bem como para a necessidade dos gestores se atentarem às normativas que proporcionam o direito à cidade, como a participação social nas políticas que objetivam garantir o direito ao solo (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

É desse seminário que surgem as primeiras ideias para este trabalho, motivadas pelo interesse de compreender como esse processo de planejamento urbano é desenvolvido, de que forma a participação social é efetivamente implementada e quais seus resultados para garantir políticas urbanas democráticas e sustentáveis.

Como caso concreto para análise, foi escolhido o município de Viamão/RS, buscando compreender a forma como vem sendo implementada a política de desenvolvimento urbano, no qual se integra numa série de mecanismos de participação social para democratizar o acesso à cidade.

As cidades são espaços onde as pessoas buscam ter as suas necessidades atendidas, como o lazer, a moradia e o trabalho. O aumento populacional crescente gera demandas socioeconômicas também crescentes e urgentes. O Estado e os seus órgãos públicos têm o desafio de promover políticas públicas que contribuam com uma sociedade mais justa, além de poder distribuir melhor os recursos com o fim de atender as demandas da população e atender os problemas públicos.

O Estado brasileiro se caracterizou como um Estado que não considerava a participação da sociedade na formulação das políticas por ser um Estado centralizador. A Constituição de 1988 é expressão de um novo momento, que aponta novas possibilidades, ao consagrar a participação e dar relevância à democratização do planejamento governamental. Assim, o ordenamento jurídico inova no modo de elaborar as políticas públicas, que antes se situava

exclusivamente na burocracia do Estado, fazendo valer o reconhecimento do envolvimento da sociedade na sua elaboração, e consignando a necessidade de incorporar aqueles que, até então, ficavam à margem desse processo (ARRETCHE, 1996).

A participação social nas políticas públicas de Estado sofre influência de contextos sociopolíticos e econômicos ao longo do tempo. Nos anos 80, após o período de Ditadura Militar, houve um processo de redemocratização das instituições do Estado e uma abertura maior à participação da sociedade civil na construção das políticas públicas devido ao poder de organização dos movimentos sociais, que vinha sendo construído desde 1970, mas que se intensificou no período (ROCHA, 2009). Assim, diversos movimentos sociais ligados à luta pela reforma urbana (movimentos de luta por moradia, associações de arquitetos e engenheiros, ONGs, universidades e instituições de pesquisa) tiveram um papel fundamental no processo de definição de parâmetros institucionais para democratizar os processos de planejamento das políticas urbanas, na busca de cidades feitas por e para os cidadãos (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018). Nesse período, as organizações comunitárias e associativas foram bastante operantes na busca de melhores condições de recursos e de infraestruturas nas cidades e periferias (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

Foi necessária ainda muita luta para o que foi enunciado na Constituição fosse regulamentado e é só em 2001, depois de mais de dez anos da promulgação da constituição, que foi promulgado o Estatuto da Cidade Lei Federal n. 10.257/2001, o qual “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). Essa lei estabelece formatos participativos de formulação e implementação de políticas públicas urbanas, tais como Planos Diretores Participativos, audiências públicas, conselhos, etc. Assim, é assegurada a participação da sociedade civil na elaboração de tais políticas de forma a garantir os preceitos democráticos do acesso ao território (BRASIL, 2001).

O inciso II do artigo 2º da referida lei trata da gestão democrática e insere “a participação da população e associações representativas de diversos segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e

projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001). Assim, a agenda da participação no arranjo institucional do desenvolvimento urbano ganhou materialidade na aplicação do Estatuto da Cidade por meio dos Planos Diretores (GOULART; TERCI; OTERO, 2015, p. 126).

Esses instrumentos e ferramentas de gestão democrática da cidade regulamentados pelo Estatuto da Cidade ampliaram a participação cidadã e aproximaram o poder público da população no que concerne à construção das cidades (OIVEIRA; LOPES, SOUSA, 2018. p. 323). Entretanto, o estabelecimento de mecanismos de participação cidadã por si só não garante que esta seja efetiva e, menos ainda, que consiga os objetivos almejados.

Considerando esse cenário geral, nos colocamos o seguinte problema de pesquisa: quais os mecanismos de participação que foram adotados na elaboração/revisão do plano diretor de Viamão entre os anos de 2013 a 2018 e em que medida os mesmos permitiram uma participação efetiva e continuada no tempo e contribuíram para uma cidade mais democrática e sustentável?

O objetivo geral da pesquisa é analisar os mecanismos de participação social adotados na revisão do plano diretor entre os anos de 2013 e 2018 no município de Viamão e de que forma esses mecanismos permitiram uma participação efetiva e contribuíram para uma para uma cidade mais democrática e sustentável.

Neste sentido, os objetivos específicos desta pesquisa se desdobram em:

- a) descrever quais os mecanismos de participação foram adotados no processo de planejamento e implementação de uma política de desenvolvimento urbano no município de Viamão nos períodos de 2013 a 2018;
- b) identificar como ocorreu a participação da sociedade civil e de outros atores sociais na elaboração do Plano Diretor;
- c) identificar quais são os principais pontos de conflitos que estavam em jogo na atual redefinição do Plano Diretor;
- d) traçar um breve histórico sobre as políticas urbanas no município de Viamão.

Mecanismos institucionais participativos por si mesmos não garantem os benefícios democráticos que se propõem e, por isso, é necessário analisar os processos concretos onde eles acontecem.

Este tema é importante porque ajuda a compreender como os governos vêm implementando a gestão urbana participativa no desenvolvimento da cidade, bem como identificar como está sendo desenvolvida a relação entre Estado e sociedade na construção da política urbana e solução dos problemas públicos. Muito se fala sobre participação, mas muitas vezes, ela não é efetivamente considerada no debate político.

O município de Viamão, por sua vez, é de interesse porque é o maior município da região metropolitana de Porto Alegre, em extensão territorial, e se caracteriza pela riqueza de recursos naturais e ambientais, contando com uma área rural que se destaca pela sua fauna e flora. Por outro lado, possui muitas demandas sociais, desde as mais básicas, como infraestrutura. A revisão do Plano Diretor (PD) de Viamão, ocorrida em 2013, trouxe modificações no desenvolvimento do território e impactos socioeconômicos e ambientais, que repercutem na distribuição dos recursos e preservação das características socioculturais. Desta forma, então, entender como vem sendo desenvolvida a construção da cidade e suas políticas e a relação entre os atores envolvidos e suas influências na construção da cidade torna-se de interesse social devido à observância dos aspectos democráticos e distribuição justa dos recursos e ao acesso ao território.

O trabalho está estruturado em cinco partes: esta introdução, a metodologia, em que expomos o procedimento e as fontes de pesquisa, além das informações referentes à pesquisa de campo. O referencial teórico no qual serão tratadas as questões sobre participação de forma geral e especificamente no que diz respeito à questão urbana, posteriormente, adentramos no contexto histórico de desenvolvimento urbano e os planos diretores da cidade de Viamão; e, por último, a análise dos resultados e conclusão.

2 METODOLOGIA

Por suas características, de análise de uma experiência concreta, centrada nos mecanismos de participação cidadã no município de Viamão, com possibilidades muito limitadas de generalização, a presente pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso. Já do ponto de vista de seus objetivos, é uma pesquisa de caráter descritivo. Mas também apresenta características de pesquisa exploratória, considerando o limitado acesso que a pesquisadora teve às informações demandadas ao poder municipal e os poucos estudos anteriores encontrados sobre a participação no planejamento urbano do município em estudo.

Segundo Gil (2002, p. 41), pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. De fato, pode-se dizer que esta pesquisa teve “como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”, procurando elementos para construir hipóteses para aprofundamentos posteriores.

Do ponto de vista dos procedimentos utilizados, a pesquisa é de caráter qualitativo. Para cumprir com os objetivos traçados foram utilizando um conjunto de técnicas de pesquisa, integradas a uma estratégia que está sintetizada no Quadro 1, o qual ilustra como foi desenvolvida a pesquisa.

Estas técnicas são:

a) levantamento bibliográfico;

b) análise documental;

c) entrevistas com pessoas que participaram do processo, tanto do poder público como das organizações da sociedade civil.

Já em relação à análise de documentos, fomos atrás das informações da Prefeitura e da Câmara Municipal sobre os mecanismos de participação cidadã, sua composição e funcionamento, bem como a sistemática como aconteceram nas reuniões e consultas ao longo do processo de mudança do Plano Diretor de 2013. Entretanto, desde o início, a consulta no website da prefeitura nos indicou a falta de informações, um problema importante que acabou limitando sensivelmente o desenvolvimento da pesquisa. De fato, tivemos dificuldades de acesso às informações pelos canais institucionais, mesmo com solicitação no portal da transparência. Por não ter um tempo hábil para recorrer às instâncias superiores, foi

necessário recorrer a outras alternativas, restringindo os resultados inicialmente previstos.

Quadro 1: Metodologia: o previsto e o realizado

	Características a serem analisadas	Forma de levantamento prevista	O que foi realizado
Quais os mecanismos de participação foram adotados no Planejamento do PDDUA em 2013 a 2018.	a) Os mecanismos de participação utilizados para compartilhamento direto de poder;	- Análise documental - Entrevistas com gestores	- Análise documental; - Entrevista com o presidente do Conselho da Cidade; - Fontes secundárias (Website da prefeitura e revista eletrônica).
Concepção do processo participativo a nível local	a) Como os gestores percebem os mecanismos participativos; b) A população costuma se engajar e participar da elaboração da política urbana; c) Qual a percepção social do processo participativo na política urbana; d) Quais atores sociais que normalmente participam;	- Análise documental - Entrevistas com gestores e agentes diretamente envolvidos com os mecanismos participativos - Levantamentos bibliográficos	- Entrevistas com gestores e agentes diretamente envolvidos com o tema; - Levantamentos bibliográficos
Processo participativo e seus impactos para a resolução de problemas públicos urbanos.	a) Quais são os pontos urbanos que possuem muitos conflitos complexos de serem resolvidos; b) Teve alguma alteração no PDDUA que pudesse solucionar conflitos urbanos existente no município.	- Análise documental - Fontes secundárias - Entrevista com gestores	- Entrevista com atores sociais; - Fontes secundárias;
Implementação do PDDUA nas prefeituras	a) A prefeitura dispõe deste dispositivo com que frequência; b) Quais os canais e meios de divulgação deste mecanismo de participação; c) Modo de implementação;	- Análise documental; - Entrevistas com gestores; - Fontes secundárias	- Entrevista com agentes diretamente envolvidos com o tema; - Análise documental; - Fontes secundárias
Traçar um breve histórico sobre as políticas urbanas no município de Viamão e seus	a) Garantia de direitos; b) Resolução de problemas públicos com relevância social; c) PDDUA e Função Social; d) Como vem ocorrendo o Planejamento das	- Análise documental; - Entrevista com gestores; - Fontes secundárias; - Fontes	- Entrevista com agentes diretamente envolvidos com o tema; - Fontes bibliográficas; - Fontes

desafios.	Políticas públicas urbanas em Viamão ao longo dos anos; e) O que muda no planejamento das políticas públicas urbana em Viamão;	bibliográficas.	secundárias(website prefeitura e revista eletrônica); - Análise documental.
-----------	---	-----------------	--

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Já em relação às entrevistas, o outro procedimento metodológico fundamental da nossa pesquisa, o objetivo inicial era entrevistar oito pessoas, entre as quais gestores, atores políticos, um promotor do Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) e com integrantes da sociedade civil, envolvidos diretamente com o tema da pesquisa. Entretanto, foi difícil o contato com os representantes do poder público e no final só foi possível realizar cinco entrevistas, sendo quatro representantes da sociedade civil e um agente estatal. As entrevistas ocorreram de modo online e pessoalmente, dentro do rol de perguntas contidas no Apêndice A.

O quadro a seguir resume as características dos entrevistados.

Quadro 2: Entrevistados

Procedência	Características
Agente estatal	Presidente do CONCIVI, representando a Administração Municipal, locado na secretaria de gestão;
Sociedade civil	Integrante do Conselho da Cidade (CONCIVI) pela sociedade Civil e, também, servidor aposentado da prefeitura.
	Um político eleito a vereador no ano de 2016. Foi candidato a prefeito no pleito de 2018. Participava da política pela sociedade civil no ano de 2013.
	Presidente da Associação Alta do Lago Tarumã de Viamão
	Representante da sociedade de classe dos arquitetos, que foi presidente do CONCIVI.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

De maneira geral, tivemos dificuldades para acessar os dados do processo participativo de revisão do Plano Diretor de 2013. Não tivemos acesso às proposições, adendos e justificativas, bem como o número exato de participantes das conferências e pré-conferências e as datas dos encontros pelos canais institucionais. Assim, para auferir algumas informações do processo, as entrevistas, as fontes secundárias (website) e documentos disponíveis foram importantes para a análise. No fim, conseguimos alguns documentos oficiais com a Câmara de vereadores, mas neles não possuem registros do processo participativo de 2013.

3 PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO

O objetivo deste capítulo consistiu em abordar o tema participação da sociedade civil na gestão do planejamento das políticas públicas urbanas.

Diante disso, descreveu-se o contexto da participação de modo amplo a fim de ressaltar a mobilização e reivindicação social em torno de práticas democráticas na orientação das políticas de Estado e de governo (AVRITZER, 2013; DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005), mas com relevância em especial na política pública urbana por ser o enfoque deste trabalho (OLIVEIRA; LOPES, SOUZA; 2018; GOULART; TERCI; OTERO, 2015).

Nos anos 80, as pressões por mais participação eram sensíveis em todas as áreas de políticas públicas no Brasil. Diversos atores políticos demandavam e propunham a democratização do sistema político, ao mesmo tempo em que se iniciavam reorganizações institucionais em vários setores (CÔRTEZ, 2009). Como culminação desse processo, a Constituição Federal de 88 representa um marco importante no processo democrático da gestão das políticas públicas, pois, além de propor uma mudança de regime e a descentralização do planejamento das políticas públicas em nível local, inovou ao institucionalizar a participação social na formulação de políticas a fim de possibilitar o compartilhamento de poder entre a sociedade, Estado e mercado, de forma a assegurar direitos, como o direito ao solo e à cidade (ROCHA, 2009).

Entre os diversos mecanismos de participação institucionais promovidos no âmbito do executivo, cabe citar o referendo, o plebiscito de iniciativa popular, o Orçamento participativo (OP), os Conselhos e Conferências, além do Plano Diretor, (NÚÑEZ, 2016).

A institucionalização do planejamento urbano coincide com o regime autoritário 1964-1985 (GOULART; TERCI; OTERO, 2015), mas, com a pressão por maior participação cidadão, o Plano Diretor Participativo passa a ser o principal instrumento de planejamento que orienta as políticas urbanas, no qual é regulado pela Lei n. 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, e pela CF de 1988, capítulo II.

A importância que assume a participação social no contexto anteriormente descrito demanda um aprofundamento sobre suas diferentes concepções e significados. É sobre isso que tratará a primeira parte deste capítulo.

Além disso, abordar-se-á as diferentes perspectivas teóricas sobre a institucionalização da participação, com intuito de proporcionar elementos analíticos relacionados com a mesma, cujas perspectivas teóricas são relevantes para compreender a arena de poder. Ressalta-se que o objetivo desta pesquisa é explorar o tema participação e mecanismos participativos relacionando o com o planejamento das políticas urbanas.

3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado, enquanto estrutura pública organizada, detém o poder de conduzir as políticas públicas visando o interesse comum. Sabe-se que a Administração Pública possui um grande alcance e influencia no meio social por meio de suas estruturas, normas e leis. Assim, as políticas públicas promovidas pelos órgãos públicos são essenciais para sociedade, ainda mais num país tão desigual como o Brasil. Os governos brasileiros, por tempos, centralizaram as decisões políticas de forma autoritária sem considerar as diferentes necessidades da população brasileira, seja na formulação ou implementação de políticas, a exemplo da Ditadura Militar (1964-1985).

Por conta disso, a sociedade civil organizada, em diferentes movimentos populares, reivindicou medidas mais democráticas e participativas na gestão das políticas públicas, com o intuito de que as demandas populares conseguissem influenciar as decisões políticas de forma democrática, justa e com igualdade de condições. Os movimentos sociais, no Rio Grande do Sul, com o Orçamento Participativo (OP), destacaram-se com a proposta de práticas democráticas e participativas envolvendo a população na esfera pública, nos anos 80. Ademais, também se destacaram no cenário nacional, diferentes grupos em torno de mobilizações, como os movimentos populares, com destaque o de habitação, bem como as associações de classe, organizações não governamentais e instituições de pesquisa (GOULART; TERCI; OTERO, 2015).

Na agenda pela reforma urbana, os movimentos sociais conseguiram fazer uso das suas experiências para construção do Foro Nacional da Reforma Urbana e do Movimento Nacional pela Reforma (GOULART; TERCI; OTERO, 2015). Assim, os movimentos sociais em prol da questão urbana foram de suma importância para a aprovação da Emenda Constitucional de iniciativa popular de Reforma Urbana no Congresso Nacional (vide Emenda n. 63 de 1987), tendo em vista políticas baseadas numa gestão mais democrática e participativa da cidade, além de justiça e equidade social (OLIVEIRA; LOPES, SOUZA; 2018).

Naquele período, para Oliveira, Lopes e Souza (2018, p. 325):

Os movimentos populares que conduziram a Reforma Urbana compunham-se de um heterogêneo grupo de pessoas, que trabalhou em diferentes aspectos do Urbanismo com o propósito de atrelar a participação popular à politização dos problemas urbano, com a difusão de processos participativos na elaboração de políticas públicas.

A participação popular, requerida para os processos democráticos relacionados ao desenvolvimento urbano, pode ser compreendida pela forma como historicamente eram formuladas as políticas públicas, que se caracterizava pela exclusão da população brasileira das decisões políticas devido à centralização de poder na gestão pública.

Tendo em vista esse contexto, a Carta Magna cidadã de 1988 representa uma série de mudanças na condução da gestão pública por considerar a participação popular na orientação política. Com isso, a CF contém medidas como a descentralização de poder, com a distribuição política-administrativa de Estado entre os entes federados (União, Estados e municípios) e a inclusão da sociedade civil no desenho das políticas públicas sociais por meio de diferentes mecanismos participativos. Assim, desde então, a participação da sociedade civil foi institucionalizada e a participação da sociedade civil passa a compor as estruturas de Estado.

Desta maneira, além da valorização dos preceitos democráticos e eficiência, a administração inovou por passar a ampliar os canais de participação, passando a coexistir tanto a participação direta quanto a indireta na esfera pública (ROCHA, 2009). O que representa adoção de práticas democráticas na gestão pública que objetiva ir além dos mecanismos tradicionais representativos (NÚÑEZ, 2016). Neste

sentido, observa-se a possibilidade de compartilhamento da elaboração das políticas públicas entre os movimentos sociais populares que reivindicam direitos, e entre os partidos políticos eleitos pela população, além do mercado e outros.

A participação social e compartilhamento de poder ganha relevância na medida em que o Estado representa um modo de organização da sociedade (capitalista, centrado no trabalho) que, por meio das suas estruturas, detém o poder de orientar e conduzir as políticas sociais, ambientais e econômicas (FARIA, 2009).

Assim, mesmo que o Estado seja o intérprete de grupos hegemônicos dominantes (FARIA, 2009), a participação social na gestão pública é uma forma de assegurar direitos sociais, políticos e econômicos de modo justo, democrático e inclusivo. A sociedade, de modo geral, apresenta diferentes interesses, então não se trata de um processo simples, mas que precisa considerar os indivíduos que foram historicamente excluídos das políticas públicas no Brasil. Neste sentido, a democratização do Estado e a inserção da participação social na gestão pública tornam-se relevantes na medida em que diferentes grupos sociais sejam considerados na formulação de políticas e na resolução de problemas públicos.

A participação social é entendida como uma construção coletiva num processo complexo (SILVA, 2001).

Há diversas concepções sobre o que é participação, que remetem por sua vez a visões de democracia que vão as concepções liberais, passando pela democracia participativa de Habermas e a Democracia participativa de Patenam.

Conforme Avritzer (2008, p. 45), a participação pode ser definida como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, permeada por interesses corporativos e particulares que refletem a multiplicidade das sociedades contemporâneas. Já Goulart, Terci e Otero (2015), citando Lavallo e Vera (2011), sustentam que a participação também pode ser tomada como “categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais” (LAVALLE; VERA, 2011, p. 101, apud GOULART; TERCI; OTERO, 2015, p. 127).

Em suma, entendem-se os mecanismos participativos de gestão das políticas urbanas com sendo os canais institucionais de participação direta promovidos pelo Estado para proporcionar o compartilhamento das decisões e/ou resolução dos

problemas públicos urbanos orientados para garantir o direito ao solo e a cidade de forma democrática, como o plebiscito, referendo, a Iniciativa Popular, os conselhos e as conferências urbanas audiências públicas.

Figura 1: Gestão democrática das políticas públicas urbanas



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A Figura 1 sintetiza tópicos que envolvem a gestão participativa institucionalizada das políticas urbanas do município de Viamão.

3.1.1 Diferentes perspectivas teóricas sobre a participação institucional

No que tange à relação entre o Estado e a sociedade, as diferentes perspectivas teóricas relacionadas com a institucionalização da participação social na gestão pública oferecem diversos elementos para o entendimento dos mecanismos de participação e a influência destes no planejamento das políticas. Assim, trata-se de teorias que abordam a relação entre os atores estatais, de mercado e sociais dentro do contexto institucional sob diferentes perspectivas analítica da arena política participativa.

Assim, é importante destacar quais são as principais teorias em torno da institucionalização da participação: destaca-se neste trabalho a seguintes teorias: a

teoria neo-institucional, a teoria político-institucional e a teoria institucionalista-construcionista.

A teoria neo-institucionalista-histórica destaca o papel dos atores estatais e a relação destes com os atores sociais e individuais. Para Côrtes (2009), os defensores desta teoria atribuem uma relação direta entre os aspectos sistêmicos e estruturais do Estado e os desenhos das organizações estatais na influência das ações dos atores sociais e individuais.

Já teoria política-institucionalista reafirma a influência das estruturas e sistemas sobre a ação dos atores sociais no resultado político e acrescenta a ideia da ação humana agindo sobre um contexto de constrangimentos institucionais (CÔRTEZ, 2009). Essa teoria introduz a ação humana como uma parte influente na política num sentido de destacar a atuação de grupos e indivíduos como agentes influentes no processo decisório em suas atuações e adoção de estratégias dentro de um contexto institucional. Essa perspectiva ressalta também a influência externa e ideologias políticas na decisão e orientação política institucional (CÔRTEZ, 2009).

A perspectiva teórica-construcionista e a estratégica relacional também corroboram com a ideia de que os atores estatais e societais são agentes políticos promotores de mudanças e agem sobre um contexto institucional de constrangimento. Nesta perspectiva, o que se diferencia das demais é que seu objetivo se concentra nas orientações políticas dos agentes, isto é, na forma como ocorre a relação entre os atores estatais e societais e entre esses e a instituição. Em especial, essa perspectiva busca responder como os agentes promovem a mudança dentro das instituições (CÔRTEZ, 2009).

Essas teorias englobam um conjunto de perspectivas teóricas que trata sobre a interação entre os atores estatais e societais no contexto institucional sob um contexto de constrangimento. Elas nos permitem uma análise da participação no contexto das instituições com observância destas contribuições. Para além disso, também contribuem para o entendimento das relações sociais em um olhar mais amplo que perpassa as disposições estruturais para serem construídas estratégias numa atuação de agentes promotores de mudanças, tais fatores contribuem para a análise dos mecanismos participativos e processo de decisão política (CÔRTEZ, 2009).

Outro ponto importante acerca da participação repercute sobre o contexto de reformas privatistas do Estado, nos anos de 1990, que marcou mudanças na condução das políticas econômicas e sociais e na diminuição do tamanho do Estado. Na medida em que essa orientação política redireciona entendimento sobre o conceito de participação das políticas públicas reivindicada por agentes sociais nas mobilizações nos anos de 1980 (NÚÑEZ, 2016; BRASIL, 2004). Desta forma, com o intuito de implementar projetos de desenvolvimentos econômicos neoliberais, as instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Banco de Interamericano, direcionam o tema participação institucional do sentido deliberativo e democrático para um sentido gerencial de Estado em que a participação é vista no sentido de transferência da prestação do serviço públicos (NÚÑEZ, 2016).

Além disso, os anos de 1990, marca a expansão dos mecanismos de participação da sociedade civil, como a criação de Conselhos Municipais e a promoção da participação como uma construção coletiva e deliberativa (BRASIL, 2004).

Ao mesmo tempo, esses mesmos anos 1990 são palco de reformas de Estado e orientações políticas direcionadas para a privatização de políticas sociais, a partir dos anos de 1990. Desde esse período, vivenciamos o acirramento do neoliberalismo e a diminuição das políticas de Estado. Em consequência disso, surge o denominado “terceiro setor” e um crescente número de entidades privadas atuando na execução de políticas sociais. Este fato é importante para compreender o debate sobre a participação social nas políticas e o seu ressignificado, na medida em a participação não é vista no sentido de participação deliberativa de Habermas, mas sim no sentido de execução de políticas sociais (NÚÑEZ, 2016; BRASIL, 2004).

3.2AS POLÍTICAS URBANAS E OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

As primeiras medidas de institucionalização do planejamento urbano coincidem com o regime autoritário 1964-1985. Conforme Goulart, Terzi e Otero (2015, p. 127), há uma discussão sobre o potencial dos planos diretores, sendo que para alguns autores, os mesmos serviriam “para regular a ocupação urbana sob a ótica das elites, ocultar conflitos e legitimar o *status quo*, e por se resumirem a *discurso* esconderiam o que é recôndito e crucial: a dominação”. Já para outros

autores, “reportam-se ao novo marco regulatório da política urbana e à perspectiva de que seus instrumentos urbanísticos e a novidade da conjuntura democrática do país ensejariam um ambiente mais propício aos Planos Diretores Participativos” (GOULART; TERCI; OTERO, 2015, p. 127).

A participação nas políticas urbanas é uma atribuição conferida aos municípios, então, cabe à instância municipal cumprir as exigências constitucionais e promover a ampliação das instancias participativas. O Plano Diretor é o principal instrumento da gestão das políticas urbanas na qual visa ordenar o desenvolvimento de políticas públicas no território e tem caráter obrigatório aos municípios que contém mais de vinte mil habitantes. Conforme CF de 88:

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

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

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL,1988).

Neste sentido, o planejamento urbano foi descentralizado e o Plano Diretor é o instrumento orientador das políticas públicas urbanas. Além de ser obrigatório, deve vincular-se à participação da sociedade, por meio dos canais participativos.

O desenvolvimento urbano brasileiro é considerado tardio (DOWBOR, 2016). Neste sentido, são diversos os problemas que assombram os problemas relacionados à cidade que devem ser considerados na formulação e nos problemas públicos, que podem compor as pautas urbanas. Para Fernandes (2006), o processo de ocupação do solo advém de diversos fatores, que, para ele, ainda não é bem compreendido, mas que perpassam tanto por fatores globais como macroeconômicos. Dentre os exemplos elencados por ele, destaca:

A falta de opções formais resultantes da natureza das políticas fundiárias, habitacionais, urbanas e fiscais dos governos; a dinâmica excludente dos mercados de terras formais, que não incluem os pobres; os sistemas de planejamento urbano elitistas e tecnocráticos que são implantados pelas administrações locais, sem levar em conta as realidades socioeconômicas de acesso ao solo e produção da moradia, e nem a capacidade de ação das próprias administrações locais para garantir o cumprimento da legislação urbanística [...]. (FERNANDES, 2006, p.50).

O problema de planejamento urbano no Brasil é atravessado por diversos fatores. As questões econômicas e políticas, neste sentido, contribuem para perpetuarem as desigualdades sociais históricas, cujos fatores corroboraram para a exclusão das camadas mais pobres das zonas centrais das cidades, e o conseqüente deslocamento populacional para as zonas mais periféricas e precárias dos grandes centros urbanos brasileiros.

Conforme Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 322):

Os instrumentos e as ferramentas de gestão democrática da cidade, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, ampliaram a participação cidadã, aproximando o poder público da população no que concerne à construção das cidades. Tais mecanismos somente se efetivaram por meio da combinação entre democracia representativa e democracia direta, modelo adotado no Brasil que dá suporte à participação pública em várias áreas, entre elas a do planejamento urbano.

Os mecanismos de participação utilizados nos planos Diretores representam a institucionalização da participação da sociedade civil na política pública urbano. O Plano Diretor avança no sentido de promover a democratização acesso à terra urbana, além de propor um planejamento de Estado (não de governo) para a cidade.

Orientado para que sejam resolvidos os problemas urbanos de forma participativa e cumpra a função social atrelado ao direito ao solo e à cidade, o Estatuto da Cidade (Lei n. 12.257, de 2001) orienta a implementação do Plano Diretor, dentre as diretrizes, se destaca a importância da participação social e da função social atrelada à cidade na elaboração de políticas. Conforme art 2º, inciso I e II, do Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...]. (BRASIL, 2001).

Entretanto, os avanços esperados com os mecanismos institucionais para ampliar a participação popular e a incorporação dos movimentos sociais no planejamento urbano, acabam sendo freados pelas assimetrias históricas de poder e divisão de ambições sobre a gestão urbanística (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018).

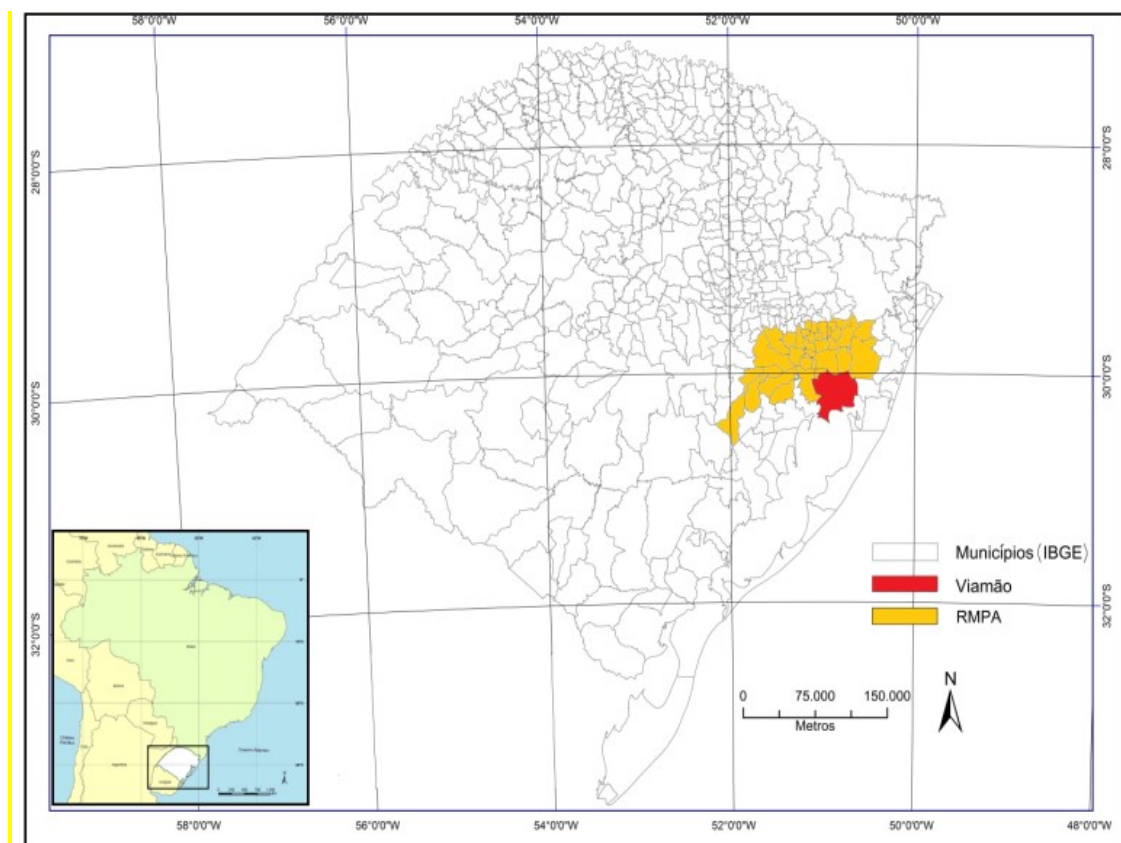
Neste sentido, é importante entender que a institucionalização da participação, que passa a ser absorvida pelo Estado e regrada por ele em grande medida, como pode ser observado nas políticas de desenvolvimento urbano e nos Planos Diretores Participativos (GOULART; TERSI; OTERO, 2015).

Assim, sabe-se que o jogo político não é um processo fácil, existem diversos interesses em disputa, mas a lei é um instrumento importante que pode contribuir para que a cidade cumpra sua função social, sendo posta à prova no processo concreto de construção do Plano Diretor do município.

4 UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO E A POLÍTICA URBANA

Acidade de Viamão possui 256.302 habitantes, pela estimativa prevista para 2020, com uma densidade democrática de 159.91/km² (IBGE, 2017)¹. No quesito territorial, o municio de Viamão possui uma área de 1.496,506 km², que, por sua vez, é cerca de três vezes maior que Porto Alegre, a capital do Rio Grande do Sul, cuja área é estimada em 495.390km² (IBGE, 2017). Ademais, compõe a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), destacando-se como o território mais extenso dentre os 34 municípios pertencentes a esta microrregião e uns de menor densidade demográfica (SEPLAG, 2020).Atualmente, a área urbana é de 80,25% e área rural de 19,75%.

Figura 2: Município de Viamão na RMPA e no RS



Fonte: Martins (2014).

¹ De acordo com o senso de 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/viamao/panorama>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

Viamão foi um dos primeiros núcleos territoriais a ser povoado no Rio Grande do Sul. A importância histórica e social atrelada ao desenvolvimento urbano da cidade está relacionada à criação de gados. No século XVIII, o território do RS (que antes era denominado Rio Grande de São Pedro) deixa de ser apenas uma zona de passagem entre Laguna (SC) e da Colônia do Sacramento pela Frota de Magalhães para o comércio gados no Sul e Viamão passa a ser povoado. Isso muito por conta da riqueza dos seus campos. No ano de 1725, Cosme da Silveira, integrante dessa frota, passa a instalar-se em Viamão. No decorrer do tempo, Viamão passa a ser colonizado pelos denominados lagunistas, que criam estábulos dando início à criação de gados e o desenvolvimento da região. Anos depois, em 1741, Francisco de Carvalho se instala nos campos de Viamão e constrói a Capela dedicada à Nossa Senhora da Conceição, que hoje é um dos símbolos culturais mais antigos da cidade. Neste período, Viamão ganha impulso no seu povoamento, e sua fundação se dá em 14 de setembro de 1741. De 1763 a 1773, Viamão passa a ser sede do governo do RS por causa das invasões dos espanhóis (VIAMÃO, 2021)².

No século XX, Viamão recebe a categoria de município pelo Decreto Estadual n. 7.842. Nesse tempo, o período de 20 a 50 foi considerado como de maior desenvolvimento urbano, sendo disponibilizado aos habitantes equipamentos de lazer e cultura. Na década de 40, o desenvolvimento industrial acelerado, tanto no âmbito nacional quanto na capital gaúcha, faz com que grande proporção de pessoas se desloque para arredores de Porto Alegre. Assim, a industrialização e o interesse mobiliário colaboraram para o crescimento descontínuo e desordenado da cidade, que pode ser percebido na distribuição da população na ocupação do solo; como também foi acentuado por conta da inversão da população da área rural para a área urbana do município na década de 70 (AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA, 2007)³. Assim, por conta da política de desenvolvimento econômico de Porto Alegre, o crescimento populacional de Viamão teve influência pela proximidade com Porto Alegre e a sua política de acesso à terra, que ficou mais cara devido ao desenvolvimento industrial.

Na década de 50, o município foi considerado como a cidade periférica e dormitório, dado a sua ligação econômica com a região metropolitana de Porto

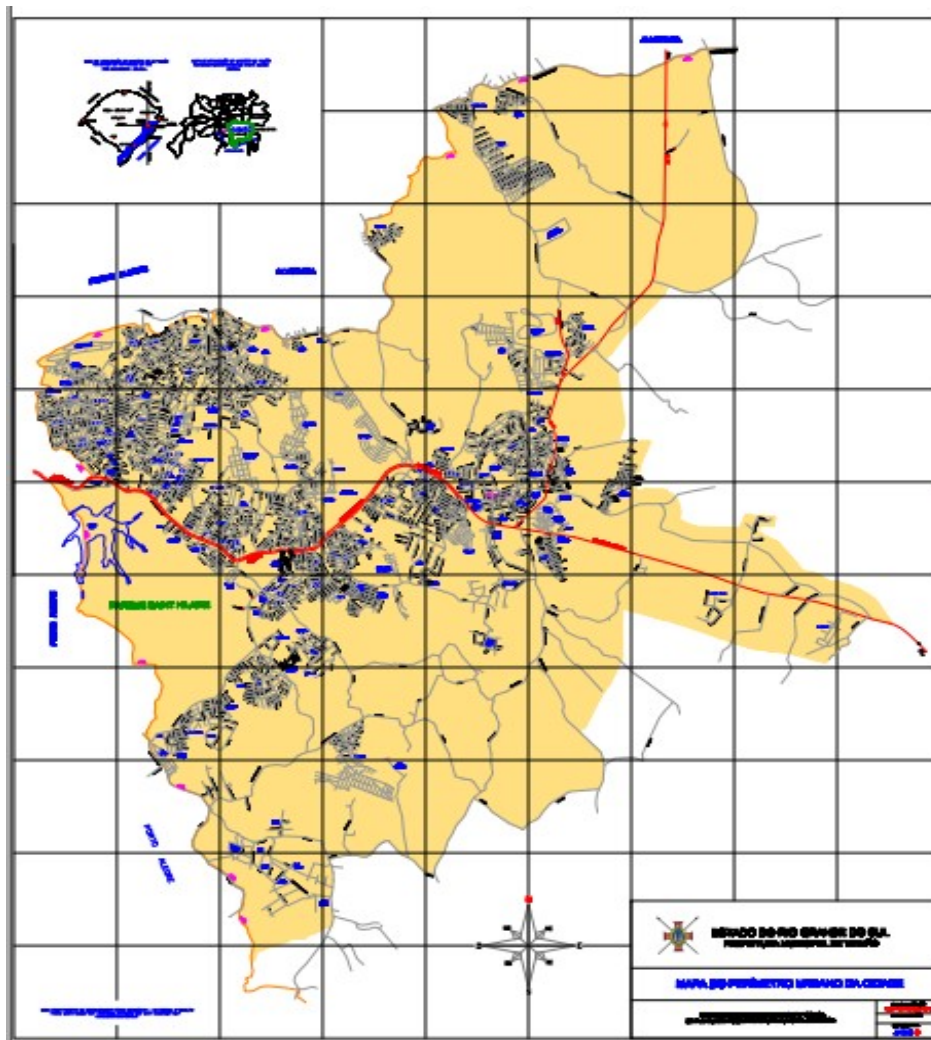
²Disponível em: <<https://www.viamao.rs.gov.br/portal/servicos/1002/historia/>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

³Disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/0004791029f271a1464fd>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

Alegre (a maioria dos habitantes desenvolve as suas atividades de estudo, lazer e trabalho em Porto Alegre (AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA, 2007).

Outro aspecto importante para o desenvolvimento urbano do município está relacionado com a construção da rodovia Estadual RS 040. Ao longo dessa rodovia se encontram os lotes habitacionais, com disposição de comércio e moradia. Além de ser a única forma de acesso com o restante do município, de tal forma que possui um grande fluxo de carros e pessoas nesta malha viária. Sendo, então, um fator que influencia no desenvolvimento urbano no território (AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA, 2007).

Figura 3: Município de Viamão: um panorama do espaço físico e geográfico



Fonte: Viamão (2013).

4.1 O PLANEJAMENTO URBANO E OS PLANOS DIRETORES DE VIAMÃO/RS

O Plano Diretor é um instrumento adotado pelo Estado Brasileiro para regularizar e ordenar o desenvolvimento das cidades. Diante disso, a partir do primeiro Plano Diretor de Viamão, destaca-se dois grandes e distintos contextos sociopolíticos conduzidos por diretrizes democráticas das instituições públicas para a gestão compartilhada das políticas da cidade.

O desenvolvimento urbano no município de Viamão começa a ser ordenado no governo Jorge Chiden (1989 a 1992). Foi nesse governo que foi instituído o primeiro Plano Diretor da cidade (Lei n. 1992/89, alterada pela Lei n. 2513/96)⁴ e o primeiro código de obras, dando início ao estudo de urbanização da cidade e a criação de leis referentes à regulação do solo. Apesar de o PD ser considerado um modelo padrão a ser seguido pelos municípios, ele foi considerado um marco importante porque foi a partir daí que se começou a pensar no planejamento urbano e a se definir uma normativa regulamentadora do uso do solo em Viamão. Conforme pode se observar:

Foi nos anos 80 que nós conseguimos fazer o primeiro Plano Diretor de Viamão, que planejava a cidade. Só que a visão de planejamento da época era uma visão tipo receita de bolo. Os próprios urbanistas falam isso. Era quase muito igual para todo mundo. Mas já ajudou muito Viamão. Na época que houve o êxito rural, Viamão inchou e deu uma ocupação que tu não conseguias segurar. Houve um crescimento populacional muito grande, uma ocupação muito grande em Viamão e aí começou a ter muitas perdas. Perda de patrimônio histórico, perdas de regularidade. A população aumentou muito, então foi importante esse plano que foi colocado porque deu um regramento. Assim como foi feito o código de obras. Algumas leis foram colocadas na época, inclusive o prefeito era o Jorge Chiden. (Entrevista 5).

O primeiro Plano Diretor, instituído no final dos anos 80, definiu alguns critérios para a ocupação e o uso do solo. Sendo importante devido ao aumento populacional da cidade devido ao êxito rural. O Planejamento Urbano foi desenvolvido mais por profissionais relacionados com o tema, embora houvesse algum teor de participação da sociedade civil nas políticas da cidade. A participação social na gestão da cidade teve um incentivo maior com a implementação dos mecanismos participativos, na medida em que incentivou as organizações sociais ligadas à sociedade e movimentos populares a acessar as instituições públicas para o acesso aos direitos sociais, conforme descreve:

⁴ O Plano Diretor foi instituído no governo de Jorge Chiden e alterado pela Lei n. 2513/96 (VIAMÃO, 2018).

Na década de 2000, foi quando iniciou mais a participação social, quando foi criado o Estatuto da Cidade. E daí sim se fez a revisão do Plano Diretor, criou-se o Conselho da Cidade, lá em 2004, 2005, e começou a participação da Cidade onde teve realmente a participação da comunidade. Então, a partir disso, lá em 2005 foi feita a estruturação do Plano Diretor, do parcelamento do solo e depois, novamente, foi feita mais uma revisão do Plano Diretor. E agora, em 2021, continua as mesmas leis de 2013.(Entrevista 1).

Antes de ser implementado o Estatuto da Cidade e os canais participativos, como o Conselho da Cidade de Viamão (CONCIVI) e o próprio PD participativo, a participação da sociedade civil adentra as estruturas da Administração Municipal, com maior intensidade, por meio do OP nos governos do PT. O OP foi um instrumento de “participação popular” bastante difundido em Porto Alegre e servindo como um modelo base para o governo municipal implementá-lo em Viamão no ano de 1997⁵ (SILVA, 2001).

O estudo de Silva (2001, p. 230) concluiu que:

Ao ser instituído o OP estabelece um conflito com a forma histórica de relação dos agentes sociais com a Administração Pública: o contato pessoal com o “político” e a troca do atendimento de demandas por apoio eleitoral, base de poder do líder comunitário tradicional envolvido com práticas clientelistas, torna-se inoperante e ineficaz.

Percebeu-se que o OP sofreu influência das práticas de participação associativas e comunitárias difundidas no tecido social, encontrando resistência para a sua utilização porque envolve um modo distinto daquele que habitualmente era praticado na cidade, como o clientelismo e o assistencialismo. Entretanto, é importante frisar, que no meio rural existe uma organização social mais comunitária que se diferencia das zonas urbanas (SILVA, 2001).

A Lei Municipal de n. 3520 de 2006 institui o PD participativo na cidade. Desde a publicação do Estatuto da Cidade, em 2001, o novo PD levou um período de cinco anos para ser implementado no município e foi efetivado no governo do prefeito Alex Sandrer Alves Boscaine do PT. Em observância às peculiaridades culturais do município, incluem-se no processo participativo e no conselho da cidade a comunidade indígena e a comunidade quilombola. O Plano de 2006 foi realizado

⁵ O OP teve dois momentos de implementação: primeiro, tentou-se construir uma base estrutural própria, e, o segundo, adotou-se a base estrutural do OP inspirado em Porto Alegre.

em cinco fases de trabalho: 1) a elaboração e aprovação de um plano de trabalho; 2) a leitura técnica participativa da realidade municipal; 3) a formulação pactuada das diretrizes e proposições; 4) a elaboração e debates sobre o projeto de lei; 5) a entrega final do projeto de lei. Além dos aspectos democráticos, o processo do plano enfatizou ordenação da zona rural (AMBIENSSOCIEDADE COOPERATIVA, 2006).

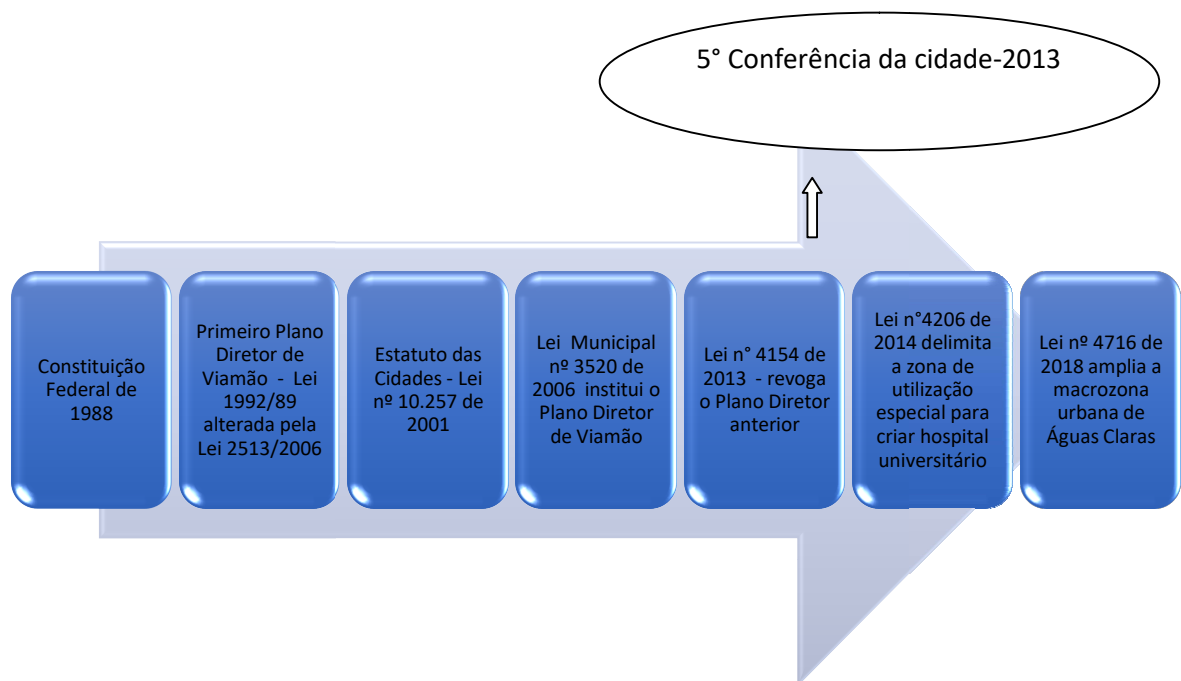
Apesar das limitações e dos desafios existentes relacionados à participação no município, conforme ressaltado pelo estudo de Silva (2001), deu-se início a um processo de mobilização social que teve como finalidade construir instituições e políticas democráticas, as quais perpassem a relação representativa, mas também cria um canal direto entre Estado e sociedade. Dadas as características políticas clientelistas presente na relação da Administração Municipal de Viamão e a sociedade, foi um marco na política de Viamão que mobilizou a sociedade em prol de políticas inclusivas.

Posteriormente, a Administração Municipal de Viamão revisou o PD no ano de 2013. De acordo com a determinação legal, a gestão municipal tinha até dez anos para revisar o seu Plano Diretor, a partir da promulgação do PD orientado pelo Estatuto da Cidade. No entanto, essa revisão foi realizada pelo governo municipal em sete anos, no primeiro ano de uma nova gestão de governo, o que dá a entender que se trata não somente de uma mudança de governo, mas também de uma nova mudança na condução da política urbana.

A Administração Municipal, por meio da Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação e em conjunto com o Conselho da Cidade, organizou o processo de reformulação do PD de 2013 e apresentou as propositivas do poder do executivo à sociedade para o debate das políticas urbanas. Neste primeiro momento, cumpre ao CONCIVI a função de “convocar, organizar e coordenar as Conferências e Pré-Conferências das Cidades” (VIAMÃO, 2013). Quando se trata de implementar empreendimento de grande impacto, econômico, social e ambiental, o gestor municipal deve promover a participação da sociedade nas discussões, conforme ressaltado no PD de Viamão (art.18, da Lei n. 4154/13). Conforme Viamão (2013), o processo participativo teve início em abril de 2013, com envolvimento de mais de 2.000 pessoas num total de 28 encontros preparatórios para a 5ª Conferência Municipal que foi denominada “Quem Muda a Cidade Somos Nós”. A 5ª Conferência, realizada em 29 de maio, abordou temas como saneamento básico,

transporte e mobilidade urbana, habitação e regularização fundiária, conforme Viamão (2013). Fruto desse processo, a Administração Municipal revoga a lei anterior e instituir um novo Plano, fazendo valer a Lei n. 4154 de 25 de novembro de 2013. Nos anos posteriores, percebem-se duas mudanças na lei, a saber: a Lei n. 4.206 de 2014, que dispõe sobre a delimitação da zona de utilização especial para criar o hospital universitário; e a Lei n. 4.716 de 2018, a qual amplia a Macrozona Urbana de Águas Claras e Tarumã.

Figura 4: Linha do tempo do planejamento urbano de Viamão



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

De acordo com as entrevistas dos agentes sociais e revistas eletrônicas, pode-se perceber que o novo plano gerou um conflito urbano/rural devido à ampliação das macrozonas na revisão do PD de 2013, como consequência da nova diretriz de desenvolvimento da cidade que orienta o seu desenvolvimento econômico e social pela expansão da sua área de ocupação urbana.

Na audiência ocorrida no dia 31 de julho de 2013, o executivo enfatizou os objetivos do novo PD e apresentou as emendas, que foram colocadas para apreciação dos presentes e suas considerações (MATTOS, 2013). O antigo plano foi considerado obsoleto com relação ao crescimento populacional, expansão urbana,

as ocupações irregulares, as edificações, as questões ambientais, sociais, turísticas. No que tange a organizações sociais, houve uma preocupação social em relação às questões ambientais devido às possíveis influências da nova diretriz política na preservação dos recursos (MATTOS, 2013), tal proposta versa sobre algo que no plano de 2006 teve prioridade na sua definição: a demarcação da zona rural, conforme será desenvolvido no próximo capítulo.

4.2 OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE VIAMÃO

Os mecanismos de participação social são canais institucionais disponíveis para a ampliação do debate democrático das políticas públicas a fim de manter um diálogo direto com a esfera pública (NUÑEZ, 2006). Para Brasil (2004), os possíveis papéis dos gestores nas instâncias participativas são: idealizador e financiador de políticas públicas e/ou mediador de conflitos societários. Para proporcionar a ampliação do debate, foram utilizados os seguintes mecanismos: Audiências Públicas nas microrregiões, Conferência da Cidade e pré-Conferências Regionais, e o Conselho da Cidade (CONCIVI)⁶.

A Conferência Municipal é realizada para aprovação das propositivas de revisão do PD. De acordo com o PD (Lei n. 4.154/2013, art. 62): “As Audiências e Debates Públicos têm caráter consultivo e as sugestões encaminhadas não vinculam as decisões do poder executivo”. Já para aprovação da proposta final é necessário a realização da Conferência da Cidade, que tem caráter deliberativo e as decisões tomadas vinculam as decisões do poder executivo (VIAMÃO, 2013). No que tange a esse processo, então, a 5ª Conferência da Cidade serviu como um alicerce para o poder executivo poder ter base legal para as mudanças na condução da cidade, uma vez que para a implementação de empreendimentos que tenha impactos sociais, ambientais e econômicos devem ser discutidos junto à população por meio do processo participativo. Na sequência, as deliberações devem ser provadas pelo CONCIVI e pela Câmara de Vereadores.

Na modificação ocorrida nos anos posteriores ao novo PD de 2013, como na proposta de ampliação da Macrozona de Águas Claras e Itapuã (Lei n. 4.716 de

⁶ Informação concedida pelo presidente do CONCIVI – Eduardo Escobar.

2018), as propostas foram analisadas e discutidas na 6ª Conferência da Cidade, que foi realizada em julho de 2016. Depois, a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Habitação e a Secretária Geral de Governo encaminharam-na para ser apreciada pelo CONCIVI, que deliberou e aprovou com unanimidade pelos 13 membros presentes na reunião no dia 05 de junho de 2017. Após, foi encaminhada para aprovação da Câmara de Vereadores (VIAMÃO, 2017).

Figura 5: Mecanismos de participação utilizados no processo de 2013



Fonte: Informações concedidas pelo presidente do CONCIVI, Eduardo Escobar e pela prefeitura de Viamão (2013).

4.2.1 O Conselho da Cidade de Viamão (CONCIVI)

O CONCIVI é um órgão colegiado, autônomo, de caráter opinativo, deliberativo e consultivo. É composto por 35 membros⁷ (titulares e seus respectivos suplentes) estatais, societais, mercado e outros articulados em torno da gestão urbana e da inserção da participação da sociedade civil nas estruturas

⁷ O CONCIVI é composto por 35 membros titulares e 35 suplentes, sendo oito membros do Poder do Executivo; um do Poder do Legislativo Municipal; dez demovimentos populares; quatro de empresários; quatro de Sindicatos de Trabalhadores; dois de Organizações não-Governamentais com atuação no município; três de entidades acadêmicas, de profissionais e de pesquisa; um das comunidades indígenas; um das Comunidades Quilombolas do Município de Viamão; e um de pessoas com deficiência, conforme Viamão (2013).

municipais pelo Plano Diretor. Os membros do CONCIVI são eleitos e destituídos nas Conferências da Cidade para um mandato de três anos, que são eleitos nas pré-conferências da Cidade ou indicados por representantes dos segmentos da sociedade civil com direito a voz e voto. O Conselho foi criado pela Lei Municipal n. 3.530/2006, e está ligado institucionalmente à Administração Municipal pela Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Habitação. As reuniões ordinárias são mensais e extraordinárias sempre que necessárias.

Dentre as 13 competências do Conselho da Cidade de Viamão, destacam-se:

- I - acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas a sua aplicação;
- II - convocar Audiências e Debates Públicos e deliberar sobre Projetos de Lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;
- [...]
- VI - Deliberar sobre as omissões e situações controversas da legislação urbanística e do planejamento municipal;
- [..]
- VIII - Emitir pareceres sobre a proposta do Plano Diretor;
- IX – Convocar, organizar e coordenar as Conferências e Pré-Conferências das Cidades;
- XII- acompanhar a implementação dos demais instrumentos para o desenvolvimento territorial tratados nesta lei (Plano Diretor de Viamão – Lei n. 4.154 de 2013, art. 88). (VIAMÃO, 2013).

Assim, compete ao CONVICI atuar no desenvolvimento do planejamento urbano por meio de deliberações envolvendo o Plano Diretor; convocar as conferências e audiências públicas. As deliberações desenvolvidas pelo Conselho da Cidade envolvem mais questões omissas e não contempladas pelo PD, como questões relacionadas a ruas e deliberações de recursos⁸.

⁸ Informação fornecida pelo presidente do CONCIVI – Eduardo Escobar.

5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE VIAMÃO

Neste capítulo, apresentaremos a análise dos dados encontrados sobre os mecanismos de participação social na gestão do planejamento das políticas de desenvolvimento urbano no município de Viamão, identificando os principais resultados encontrados em relação a cada um dos objetivos traçados na pesquisa.

O PD prevê mecanismo de inserção social na gestão das políticas urbanas como um modo de promover a transparência e o controle social das políticas. Assim, abrem-se espaços para que a sociedade possa contribuir e influenciar as decisões políticas por meio de diferentes canais. Entretanto, há de se considerar que tanto as políticas institucionais quanto o contexto social, político e econômico atuam sobre os aspectos democráticos e na garantia de direitos.

Nesse sentido, buscamos entender de que forma esses espaços institucionalizados para a participação social funcionaram no município de Viamão e como o contexto social, político e econômico condicionou sua efetividade e os resultados obtidos.

Cabe mencionar que, conforme colocamos na Metodologia, tivemos alguns problemas para obter as informações necessárias sobre os mecanismos utilizados no processo de modificação do Plano Diretor em 2013. As dificuldades para acesso às informações já apontam limites importantes na gestão das políticas urbanas, a falta de transparência seria um elemento fundamental de uma política urbana pretensamente participativa. Nesse sentido, as entrevistas realizadas adquirem um papel central no aporte de elementos analíticos para responder aos nossos questionamentos, mesmo se esses elementos adquirem um caráter mais indicativo e não conclusivo.

Nossa análise foi guiada pelas perguntas que nós colocamos no Quadro 1 da Metodologia, as quais tentamos responder a partir das informações coletadas. Os entrevistados trouxeram elementos importantes em relação à qualidade dos mecanismos de participação cidadã e o papel do poder público municipal e das organizações da sociedade civil, a partir dos quais trataremos de trazer algumas respostas ao nosso problema de pesquisa: de que forma isso tem permitido uma participação efetiva e continuada e uma cidade mais democrática e sustentável?

O Quadro 3 traz um resumo dos resultados, que são comentados a seguir:

Quadro 3: Análise

Objetivo específico/ Eixo	Perguntas para análise	Resultados encontrados
Quais os mecanismos de participação foram adotados no Planejamento do PDDUA em 2013 a 2018.	a. Os mecanismos de participação utilizados para compartilhamento direto de poder;	Os relatos apontam para a utilização dos mecanismos estabelecidos na lei PD/2013(lei 4154/13, arts. 55 e 58): Audiências, Conferências da Cidade e Conselho da Cidade (CONCIVI). Entretanto, não encontramos registros de dados sobre o processo de 2013.
Concepção do processo participativo a nível local	a. Como os gestores percebem os mecanismos participativos; b. A população costuma se engajar e participar da elaboração da política urbana; c. Qual a percepção social do processo participativo na política urbana; d. Quais atores sociais que normalmente participam.	A)Por força de lei para alteração do plano; uma forma de obter recursos do do governo Federal. b)Decadência da participação nas conferências regional de 2013/ entretanto a administração não promove o debate e detém o controle do processo participativo porque a maioria dos participantes compõe o governo [entrevista 05] c) A participação societal já foi considerada no debate do desenvolvimento da cidade, porém nos últimos 10 anos não mais [desde a conferência de conferência da cidade de 2010. d) A administração Pública municipal centraliza o poder e considera mais a elite econômica nas decisões do rumo da cidade.
Processo participativo e seus impactos para a resolução de problemas públicos urbanos.	a. Quais são os pontos urbanos que possuem muitos conflitos complexos de serem resolvidos; b. Teve alguma alteração no PDDUA que pudesse solucionar conflitos urbanos existente no município.	A cidade de Viamão possui diferentes problemas públicos relacionados com a forma de desenvolvimento e ocupação do solo, como o de infraestrutura(saneamento, locomoção urbana, déficit habitacional e regularização da cidade), de mercado de trabalho. No entanto, o PD evidenciou o conflito urbano/ rural com a ampliação da zona urbana em relação ao meio rural, dadas as características socioculturais e econômicas e os possíveis impactos na preservação dos recursos em Viamão.Atualmente foram identificados dois conflitos urbanos: oAterro Sanitário(Lixão) e a poluição do Lago Tarumã, sendo um reflexo da

		gestão do desenvolvimento urbano e os seus impactos.
Implementação do PD nas prefeituras	<p>a. A prefeitura dispõe com que frequência dos mecanismos de participação previsto no PD?</p> <p>b. Quais os canais e meios de divulgação do processo participativo;</p>	<p>Desde o estatuto da cidade, foram realizadas seis Conferências da Cidade (e as pré-conferências) (1º:2003; 2º: 2005; 3º 2007; 4º 2010; 5º: 2013; 6º;2016) para tratar da discussão do desenvolvimento da cidade e revisão do Plano. Além das audiências e debates que não possuem caráter deliberativo.</p> <p>b) A prefeitura divulga em sites e jornais, que normalmente não é acessado pela população.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Em relação aos **mecanismos de participação**, as informações levantadas na pesquisa mostram que foram seguidos os mecanismos estabelecidos na Lei PD/2013 (Lei n. 4.154/13, arts. 55 e 58), realizando-se: audiências, Conferências da Cidade e funcionando o Conselho da Cidade (CONCIVI). Ao que parece, a administração municipal conseguiu números razoáveis de participação, sobre os quais, entretanto, não há registros claros que permitam identificar de forma mais clara como se deu essa participação.

Como há pouca ou quase nenhuma informação do processo participativo nos canais informativos da prefeitura, entendemos que isso já aponta um limite importante, pois a participação supõe o envolvimento da cidadania, o que não é possível sem a devida transparência de informação por parte dos órgãos municipais. Para uma gestão democrática da cidade, a transparência é um dos quesitos importante do processo participativo e está previsto em lei, inclusive consta no PD de Viamão, Lei n. 4.154, art.57: “[...] publicação e divulgação dos resultados ou consultas com registro de presença dos participantes e registro em ata escrita e gravada dos debates e das propostas definidas nas etapas do processo participativo”.

Assim, no que se refere à **concepção do processo participativo a nível local**, é possível perceber que, mesmo os mecanismos institucionais sendo iguais, porque estabelecidos em lei, há uma mudança na importância e na aderência à participação social. Na percepção dos entrevistados da sociedade civil, essa participação social vem recuando no município ao longo dos últimos dez anos, tanto

de forma mais ampla como na discussão das políticas de desenvolvimento urbano e na sua relevância na condução da cidade no município de Viamão:

Não. Não consideram [a participação]. Vou dar um exemplo, teve a mobilização contra o aterro da cidade. O poder público nem “dá bola” pros anseios da comunidade. Ele continua dizendo que vai fazer. Que vai fazer e ponto. Mesmo que a comunidade seja contra. [...] Hoje em Viamão não tem [participação], já teve lá no fim da década de 90, início de 2005 e 2006, mas nos últimos 10 anos não tem tido a participação da população no desenvolvimento da cidade. Os mecanismos do Estatuto da cidade não estão sendo utilizados... Aí eu quero lá na região eu quero pavimentar a minha rua. Tem uma decisão política. Não uma decisão comunitária de quando vai ser como vai ser. (Entrevista 1).

Este arrefecimento da participação social tem, por sua vez, relação com um contexto mais amplo, onde é possível citar o impeachment do governo Dilma, a saída do PT do governo e a posterior extinção do Ministério da Cidade, no governo Temer. Conforme Avritzer (2013), a participação social, por meio de instrumentos participativos, teve um fortalecimento tanto local quanto nacional com os governos petistas. No entanto, a participação e sua aderência em algumas políticas, como de infraestrutura, evidenciaram algumas contradições da participação social na influência das políticas por dentro das instancias de Estado, tanto que favoreceu o desdobramento das mobilizações de 2013 e o posterior e o impeachment do governo Dilma e a saída do PT do governo, após uma crise política e econômica no país:

[a participação] esfriou um pouco exatamente por isso, por não ter um fio condutor federal e Estadual, não existe mais o Ministério das Cidades. Não tem aquele controle a nível federal e estadual, porque era o governo federal que cobrava dos municípios. Um dos motores de se fazer o Plano Diretor era poder ficar vinculado a algumas verbas federais. Era a obrigação dos municípios terem um PD. Apesar do Estatuto dizer, apesar da Constituição dizer, foi no momento que o governo federal começou a obrar para enviar recursos que os municípios começaram a olhar para o Plano Diretor. (Entrevista 4).

A fala do entrevistado demonstra a relevância da participação e dos mecanismos de participação e sua importância quando a relaciona aos aspectos de exigência federal para o direcionamento de recursos. A mudança de governo e orientação política rompe, então, com essa estrutura e impacta na disposição do processo participativo da política urbana no município pelos mecanismos de participação:

Faz mais de quatro anos que não há um chamamento público para discutir a questão social, que seria o Estatuto da Cidade, a renovação, a cada ano teria que ter uma reunião. A última que teve, se não me engano, foi em 2017, em 2016, com pouquíssima participação da sociedade [ele se refere às conferências da cidade, a última foi em 2016]. No entanto que no conselho da cidade quem comanda é o poder público. A sociedade tem muito poucos representantes, apesar de ter um número de vagas lá, ela não participa, porque ela não teve estímulo para ir lá. Então quando é decidido: vai se criar um condomínio em tal lugar, vai se abrir uma saibreira, uma estação de areia, a participação comunitária é muito pequena porque a prefeitura esconde o chamamento da comunidade. É divulgado, mas é divulgado entrelinhas, coloca lá no site da prefeitura e é divulgado que vai ter uma audiência pública. Então a comunidade é muito pouco chamada hoje. (Entrevista 1).

Já do ponto de vista do **processo participativo e seus impactos para a resolução de problemas públicos urbanos**, os resultados apontam para um processo que não consegue avançar na direção da resolução dos principais conflitos urbanos em benefício das maiorias. O processo participativo e a forma como ele vem sendo conduzido institucionalmente, por meio de políticas socioeconômicas, bem como a relação entre organização e sociedade impacta no modo de desenvolvimento das cidades e na resolução dos problemas públicos urbanos. A Conferência de 2013 teve o objetivo de revisar o PD visando promover o desenvolvimento urbano e a realização de planos setoriais de trânsito e mobilidade, habitação saneamento básico e planejamento urbano (VIAMÃO, 2013). A cidade de Viamão possui diferentes problemas públicos relacionados com a forma de desenvolvimento econômico, tanto nacional quanto local, bem como aqueles relacionados com o seu desenvolvimento e o processo de ocupação do solo, como o de infraestrutura (saneamento, locomoção urbana, déficit habitacional e regularização da cidade), trabalho e lazer. Entretanto, o PD de 2013 ao direcionar o desenvolvimento da cidade ampliado o macrozoneamento desdobrou-se na exacerbação dos conflitos: o urbano/rural:

A ideia da administração atual, isso é claro para qualquer um que olha, é especulação imobiliária direto e a questão ambiental. Eles estão “ferrando” com Viamão, acabaram com o lago Tarumã, sem nada de proteção ambiental, está um horror, aquilo ali que era um espaço que a gente tinha como um espaço importante da cidade. E agora querendo trazer o lixo de vinte cidades colocando ali na zona rural, ao lado de duas aldeias indígenas. A gente está vivendo um horror. (Entrevista 5).

A cidade de Viamão se destaca pelos seus recursos naturais e ambientais, a condução política do governo ampliar as áreas urbanas para promover o desenvolvimento econômico gera um conflito de interesse com os grupos organizados:

Aqui nós temos uma riqueza de meio ambiente que não termina[...]. Também temos uma exuberância na nossa riqueza, no nosso meio ambiente, e, também, nós temos aqui uma produção orgânica muito forte. Então, o crescimento desenfreado dessa exploração imobiliária, dessa especulação imobiliária pode fazer com que o nosso meio ambiente seja atingindo e, também, a nossa produção rural, principalmente a produção de orgânicos pode ser afetada.[...] Então, quando o plano diretor ele flexibiliza demais, ele pode permitir que qualquer empreendimento venha para destruir essa riqueza natural que nós temos. Por isso essa preocupação dos ambientalistas e da comunidade no geral. (Entrevista 2).

Desde o Estatuto da Cidade, o município de Viamão realizou seis Conferências e suas respectivas pré-conferências nos anos de 2003, 2005, 2007, 2010, 2013 e 2016. A participação da sociedade nas conferências teve momentos de maior engajamento social. Entretanto, desde a revisão do PD de 2013 o governo municipal vem centralizando as decisões políticas e diminuindo a importância da participação societal na definição das políticas urbanas e incluindo mais os atores econômicos no debate público:

Resolveu fazer uma entrada nova, derrubar a metade de uma área de preservação, é a prefeitura que decidiu, não participou a comunidade, mesmo que ela protestou, não foram ouvidos. Então, eu repito: não tem discussão da questão urbanística na cidade hoje. Quando é aprovado um novo loteamento, um novo condomínio e para onde vai expandir a cidade, isso é um debate baixíssimo. Não tem esse debate. Vai acontecendo ao natural. A prefeitura apresentou lá alguns anos atrás, lá em 2014, 2015, alguns desenvolvimentos urbanos de alguns pontos da cidade, por exemplo, a vila Viamopoles, de criar um Plano de desenvolvimento, mas foi feita Audiências Públicas com mais participação da elite do que com a comunidade. A elite financeira que tinha interesse daquele desenvolvimento. Foi criando um Plano de Desenvolvimento para a vila Viamopoles, onde foi previsto lá, por exemplo, o Atacadão, construção de torres de apartamentos, aberturas de vias, incentivo ao comércio, mas com a participação fraca da comunidade. Quando se apresentava o trabalho tinha 50 pessoas e as 50 pessoas que estavam lá tinha interesse econômico. (Entrevista 1).

Pela pesquisa de campo, há indícios que os agentes de mercado e a administração municipal possuem maior influência nas políticas urbanas. Embora ocorra o processo participativo por meio das conferências, audiências públicas e

conselho da cidade, a participação societal é pouco influente na “discussão” da política urbana:

Até tinha bastante representação, mas ocorre que a maioria era governamental. O governo tinha essa estratégia. Então tu não conseguias segurar. Eu, por exemplo, me dediquei muito tempo da minha vida indo a essas reuniões, mas nem todo mundo consegue fazer isso né! Acontece que sempre a parte governamental está mais em peso, então as coisas acabam passando como o governo quer [audiências de 2013]. (Entrevista 5).

A percepção dos entrevistados sobre a relação entre o governo municipal e sociedade no processo participativo levam-nos a identificar um caráter de desigualdade nas deliberações das políticas, uma vez que o poder institucional é maior nestes espaços. Pra Brasil (2004), esse fator é um dos problemas que impacta no processo decisório. A teoria institucional corrobora para a análise das influências das estruturas na relação entre os agentes estatais e sociais no processo participativo no aparato do Estado. A desigualdade está influenciada por dois elementos: a divulgação é tida como uma forma que não incentiva a sociedade participar, por lado; a dificuldade/possibilidade da sociedade poder participar do processo participativa pelas instancias institucionais, por outro.

Devido aos impactos das decisões políticas, a sociedade vem buscando os espaços de participação institucional para poder solucionar os problemas públicos e estão encontrando dificuldade de diálogo com o poder público municipal para a resolução dos conflitos, como os problemas identificados nas entrevistas: o caso do Aterro Sanitário (o lixão)⁹ e o do Lago Tarumã:

Tem muitos dos municípios que tem metade povo, a metade do nosso território, a metade do nosso potencial e o dobro crescimento, **econômico e social. Vão crescendo e desenvolvendo e vão unindo as suas forças vivas**. E nós aqui temos muita desunião, cada um pensando para cada lado. Então pensar melhor nos nossos potenciais e respeitar mais o meio ambiente porque é uma característica nossa aqui. A gente precisa respeitar. Viamão está crescendo demais. O bairro Tarumã é um bairro do lado do centro da cidade, inevitavelmente o centro da cidade está crescendo pelo

⁹ De acordo com a notícia, a proposta do Aterro Sanitário em Viamão tem por objetivo receber resíduos de até 28 cidades da região metropolitana de Porto Alegre numa área onde tem mananciais da bacia hidrográfica do Rio Gravataí que abastecem o Banhado Grande. A população vem protestando contra o empreendimento, por conta das potencialidades ambientais presentes na região. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/grupo-protesta-contra-instala%C3%A7%C3%A3o-de-aterro-sanit%C3%A1rio-no-centro-de-viam%C3%A3o-1.556110>>. Acesso em: 25 out. 2021.

bairro Tarumã. A gente sabe disso, não vamos evitar isso, mas agora **a forma que o urbano vai se expandindo nas áreas de preservação, principalmente, é uma forma muito sem muito planejamento e sem respeitar, muitas vezes, mesmo que a própria lei orgânica no município (as conquistas das leis ambientais não são respeitadas)**. Isso fica para depois. Depois tu fazes uma medida compensatória. Tu achas lá na lei uma forma de. Eu destruo aqui e depois eu faço lá. A Gestão Pública precisa enfrentar essas questões com mais responsabilidade.(Entrevista 2, grifo nosso).

Essa percepção do entrevistado está relacionada com o desenvolvimento do município e a relação com as suas potencialidades ambientais para desenvolver um olhar integrado e sustentável da cidade, inclusive com garantia de leis sobre os aspectos ambientais.

Assim, os avanços esperados com os mecanismos institucionais para ampliar a participação popular e a incorporação dos movimentos sociais no planejamento urbano acabam sendo freados pelas assimetrias históricas de poder e divisão de ambições sobre a gestão urbanística, conforme discutido no capítulo 3 (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018).

Por sua vez, retomando também a discussão colocada no referencial teórico, isto reforça o limite do desenho institucional dos Planos Diretores, que, teria apenas um caráter de ratificação, “uma vez que as decisões não seriam efetivamente estendidas à sociedade civil, que apenas cumpriria um papel homologatório” (GOULART; TERCI; OTERO, 2015, p.127).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF inova no ordenamento jurídico ao proporcionar a coexistência da democracia direta e representativa nas estruturas do Estado para a resolução dos problemas públicos e garantia de direitos, o que faz existir a institucionalização da participação, na medida em que a participação social adentra nas estruturas de Estado. Para tanto, foram sendo implementados diferentes mecanismos e canais de participação, como o PD participativo no qual visa à gestão democrática da cidade.

A presente pesquisa teve o objetivo de entender quais os mecanismos de participação que foram adotados na elaboração/revisão do Plano Diretor de Viamão entre os anos de 2013 e 2018, e em que medida os mesmos permitiram uma participação efetiva e continuada no tempo e contribuíram para uma cidade mais democrática e sustentável.

A elaboração deste trabalho levou em consideração a dificuldade de acesso aos dados, que não permitiu a análise dos mecanismos de participação no processo de alteração do PD em 2013. Isto restringiu a qualidade e o alcance da análise e nos levou a priorizar, como elemento analítico, as entrevistas realizadas com agentes políticos e sociais do município, os quais trouxeram uma série de reflexões que servem de base para posteriores aprofundamentos.

Relacionando com nosso problema de pesquisa, fica claro que os mecanismos de participação estabelecidos no Estatuto da Cidade, que têm força de lei. Sendo assim, estes foram aplicadas no processo de 2013 e nos processos posteriores de ajustes do PD realizados: Audiências, Conferências e pelo CONCIVI.

Entretanto, a segunda parte da nossa pergunta não parece ter uma resposta favorável, apontando que, pelos relatos dos entrevistados, não há, indicativos que apontem para uma participação efetiva e continuada no tempo e nem de contribuição para uma cidade mais democrática e sustentável.

Mostra-se, assim, os limites dos mecanismos institucionais e a importância de entender a participação cidadã como um processo sobre o qual é necessário aprofundamento, visto que, mesmo existindo tais mecanismos e leis, não garantiu que a sociedade societal fosse, de fato, influente do “debate” da construção da cidade após uma mudança de orientação política, econômica e social, que trouxe grandes impactos no desenvolvimento do município de Viamão. Conforme as

entrevistas, a administração municipal vem dominando os espaços institucionais e a “discussão” das políticas, centralizando as decisões e incluindo mais os atores de mercado, em contrapartida, vem restringindo os atores sociais da gestão urbana e dos rumos da cidade. Tal fator corrobora para uma distribuição desigual dos recursos e com o acirramento das desigualdades socioespaciais.

A revisão do PD de 2013 e a forma como vem ocorrendo a condução política da cidade evidenciam os conflitos urbanos/ambientais, como é o caso do possível empreendimento de um Aterro Sanitário e a poluição do Lago Tarumã.

Como dito, pelo limite do número de entrevistados, estes elementos permitem apontar hipóteses para aprofundamentos posteriores, sobre um tema de importância. E mostra também a importância de aprofundar este tipo de estudo no município de Viamão, dada sua localização na região metropolitana de Porto Alegre e sua importância do ponto de vista dos recursos naturais e dos desafios para o cuidado do meio ambiente e da sustentabilidade do município e dos aspectos socioculturais que o caracteriza.

Ademais, então, fica o questionamento sobre o papel dos órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público, em relação aos acontecimentos desdobrados com a revisão do Plano Diretor ao infringir sobre aspectos socioculturais e a preservação dos recursos, uma vez que ele é o fiscalizador da lei.

A presente pesquisa não pretendeu esgotar todas as formas de análise sobre a revisão do plano e a relação societal, mas sim auferir sobre aquilo que foi identificado pelas entrevistas e fontes secundárias. Ademais fornece elementos para pesquisas futuras, como é o caso dos problemas públicos urbanos evidenciados: o caso do Aterro Sanitário e a poluição do Lago Tarumã.

REFERÊNCIAS

AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. **Plano Diretor de Viamão**. 2007. Disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/0004791029f271a1464fd>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. 1969. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/8464/mod_resource/content/1/escada_d_e_participacao.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

AVRITZER, L. (Org). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BORDENAVE, Juan. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã e reconfigurações: nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 6, n. 2, p. 35-51, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2021.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BERNARDY, Rógis Juárez. O planejamento urbano de pequenos municípios com base no Plano Diretor. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 4-34, 2013.

CABRAL, Antonio. Os efeitos processuais da audiência pública. **Boletim Científico: Escola Superior Do Ministério Público da União**, Brasília, v. 24, p. 25, 2006.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From Poverty to Power**, 2008.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, 2010.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil**: participação social, conselhos e parcerias. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

DE MORAES, Dênis. Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. **Revista Debates**, v. 4, n. 1, p. 54, 2010.

DE OLIVEIRA BOTREL, Manuela et al. Entre a gestão pública e a gestão social de bens culturais no Brasil. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, p. 41-54, 2011.

DOWBOR, Ladislau. Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base1. **Geopolítica das Cidades**, p. 25, 2016.

FARIA, José Henrique de. **Gestão participativa**: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 50, p. 47-68, 2000.

FERNANDES, Edésio. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum Ensaios**, n. 6, p. 48-57, 2006.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 1, p. 81-95, 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: 2008.

GIL, Antônio Carlos. Como classificar as pesquisas. **Como elaborar projetos de pesquisa**, v. 4, n. 1, p. 44-45, São Paulo: Atlas, 2002.

GOULART, Jefferson Oliveira; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 1, p. 122-135, 2015.

GOHN, M. G. M. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — IBGE. **Viamão**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/viamao/panorama>>. Acesso em: 04 maio 2021.

MARTINS, Samuel. **Espaço periurbano fragmentado**: dinâmica e desenvolvimento socioespacial em Águas Claras, Viamão/ RS. 2014. Tese (Mestrado em geografia)— Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MATTOS, Eduíno de. **Viamão RS**: plano diretor, executivo municipal abre o debate em audiência pública para reformulação e adequação. 2013. Disponível em: <<https://epocavital.wordpress.com/2013/08/01/viamao-rs-plano-diretor-executivo-municipal-abre-o-debate-em-audiencia-publica-para-reformulacao-e-adequacao/>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

NÚÑEZ, Tarson. **Sociedade civil, política e democracia**: experiência de participação no Rio Grande do Sul 1989 - 2014. 2016. Tese (Doutorado em ciência Política)— Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 2, p. 322-334, 2018.

OLIVEIRA, Djalma. **Planejamento estratégico**: conceito, metodologia e prática. São Paulo: Atlas, 2007.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2010.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1205-1230, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **Ministério Público promove seminário sobre revisão de planos diretores**. 2017. Disponível em: <<https://www.mprl.mp.br/noticias/urbanistico/44273/>>. Acesso em: 13 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão — SEPLAG/ RS. **Atlas Socioeconômico do Rio grande do Sul**. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 11, 2009.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da "participação popular"**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese (Doutorado em sociologia) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2001.

SOUZA, Alessandra de; KAPRON, Sérgio. **Os conselhos municipais de Viamão: uma Visão Geral**. Disponível em: <<https://ifrs.edu.br/viamao/wp-content/uploads/sites/11/2021/03/NT-04.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2021

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, 2013.

VIAMÃO. **Lei n. 4154/2013**. Institui o plano diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viamao-rs>>. Acesso em: 02 maio 2021.

_____. **Lei n. 2513/96**. Reestrutura o Plano Diretor de Viamão e Renova a Lei nº 1996/89. 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/v/viamao/lei-ordinaria/1996/251/2513/lei-ordinaria-n-2513-1996-reestrutura-o-plano-diretor-de-viamao-e-regova-a-lei-n-1992-89>>. Acesso em: 14 out. 2021.

_____. **5ª Conferência Municipal da Cidade propõe a construção de planos interligados**. 2013. Disponível em: <<https://www.viamao.rs.gov.br/portal/noticias/0/3/632/5%C2%AA-Confer%C3%Aancia-Municipal-da-Cidade-prop%C3%B5e-a-constru%C3%A7%C3%A3o-de-planos-interligados>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

_____. **5ª Conferência da Cidade acontece na próxima quarta-feira.** 2013.

Disponível em: <<https://www.viamao.rs.gov.br/portal/noticias/0/3/631/5-conferencia-da-cidade-acontece-na-proxima-quarta-feira>>. Acesso em: 02 nov. 2021

_____. **História.** 2021. Disponível em:

<<https://www.viamao.rs.gov.br/portal/servicos/1002/historia/>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

_____. **Lei Orgânica do Município de Viamão - RS.** 1990. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-viamao-rs>>. Acesso em: 25 out. 2021.

APÊNDICE A — ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

ASPECTOS HISTÓRICOS

1. De que maneira foi desenvolvida a política urbana no município de Viamão, antes da determinação normativa do Estatuto da Cidade (lei 10.257 de 2001, que prevê um planejamento urbano de longo prazo e insere a participação da sociedade civil na política urbana)?
2. E, posteriormente ao Estatuto da Cidade, o que mudou? De que forma vem acontecendo o processo de definição do Plano Diretor no município de Viamão?
3. No ano de 2013, foi instituído o novo Plano Diretor em Viamão pela lei nº 4154 que revogou a lei que instituiu o Plano Diretor no município em 2006. O que mudou de um Plano Diretor para outro com as novas propostas do poder executivo?
4. Em a relação às demandas sociais relacionadas aos problemas públicos urbanos, como acontece o diálogo dos governantes com a sociedade Civil? Quais são os mecanismos através dos quais esta vem sendo realizada?

ASPECTOS INSTITUCIONAIS

5. O que os gestores pensam sobre o Estatuto das Cidades (lei nº 10.257 de 2001) e os mecanismos participativos, que vincula o planejamento urbano à participação da sociedade civil?
6. Pode descrever como foi o processo de reformulação do Plano Diretor? De onde surgiram as propostas de modificação? Quais foram essas propostas? Quais órgãos da prefeitura se envolveram? Quem auxiliou o poder o poder executivo na formulação do Plano Diretor? Neste caso, foram os agentes públicos ou teve a contratação de uma empresa externa para a formulação do mesmo? Qual foi o papel da câmara de vereadores? Quantas reuniões houve do Conselho da Cidade para o processo de discussão e aprovação do Plano Diretor? Como foi a participação das organizações da sociedade civil nestas reuniões?
7. Como ocorreu a divulgação destes debates para que houvesse uma ampla divulgação sobre a nova proposta do Plano Diretor e posteriores mudanças?

8. De que forma a sociedade civil participou dos debates? Houve uma efetiva participação da sociedade civil neste processo conforme a lei assegura? No caso, foi um espaço no qual a sociedade civil pôde propor mudanças na elaboração da lei? Quantas audiências públicas foram realizadas para ser debatida a nova proposta do Plano Diretor?
9. As considerações apontadas pela sociedade Civil nas audiências públicas tiveram relevância na aprovação final da nova lei do Plano Diretor? (Plano Diretor de 2013)? Que mudanças foram propostas, quais foram aceitas e quais não?
10. Qual a periodicidade de proposições, encontros e debates do Conselho das Cidades? Como é o seu funcionamento?
11. Como se deram as relações entre a sociedade civil, as entidades empresariais e os órgãos estatais no processo de debate sobre o plano diretor (audiências, etc)? Houve alguns embates quanto a interesses em conflito?

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

12. Quais são os pontos de conflitos urbanos que estão e/ou estavam em pauta na redefinição do Plano Diretor? Como se deu os debates nestes pontos de maior conflito urbano?
13. Quais os grupos e organizações que participaram do processo de discussão da nova proposição do Plano Diretor? Assim como das posteriores modificações ocorridas na lei (lei 4203 de 2014 e lei 4716 de 2018)?
14. O que você acha sobre a participação da sociedade civil neste processo? Acha que a sociedade civil é bem organizada e ativa para colocar as pautas da população? Em que medida o poder executivo impulsiona a proposta participativa do Estatuto da cidade?**(caso o entrevistado seja agente estatal).**
15. Você está de acordo com as modificações que foram feitas no Plano Diretor? Explique. O que você acha do atual Plano Diretor e políticas urbanas do município de Viamão? **(caso o entrevistado seja de uma organização da sociedade civil).**

ANEXO A — REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Ano de inclusão, População, Área, Densidade Demográfica e Taxa de Urbanização da RMPA - RS

Ano de Inclusão na RMPA	Municípios	População Total 2020 (1) (habitantes)	Área 2019 (2) (km ²)	Densidade Demográfica 2020 (hab/km ²)	Taxa de Urbanização 2010 (3) (%)
	RMPA	4.363.027	10.342,9	421,8	96,90
1973	Alvorada	211.352	71,6	2.949,9	100,00
1998	Araricá	5.771	35,3	163,5	100,00
2000	Arroio dos Ratos	14.177	425,8	33,3	95,45
1973	Cachoeirinha	131.240	43,8	2.997,6	100,00
1973	Campo Bom	69.458	60,8	1.142,2	97,44
1973	Canoas	348.208	130,8	2.662,4	99,86
2001	Capela de Santana	12.064	183,1	65,9	95,24
1994	Charqueadas	41.258	217,4	189,8	97,75
1989	Dois Irmãos	33.119	65,2	508,3	98,27
1989	Eldorado do Sul	41.902	509,6	82,2	100,00
1973	Estância Velha	50.672	52,1	973,0	99,60
1973	Esteio	83.279	27,7	3.009,1	96,40
1989	Glorinha	8.204	323,8	25,3	99,63
1973	Gravataí	283.620	462,7	613,0	93,97
1973	Guaíba	98.239	376,2	261,2	98,93
2011	Igrejinha	37.340	136,8	273,0	89,68
1989	Ivoti	24.690	63,1	391,3	30,00
1999	Montenegro	65.721	424,8	154,7	90,88
1989	Nova Hartz	21.875	62,2	351,8	83,23
1998	Nova Santa Rita	29.905	217,9	137,3	94,43
1973	Novo Hamburgo	247.032	223,7	1.104,4	81,75
1989	Parobé	58.858	108,7	541,6	65,35
1989	Portão	37.561	160,4	234,2	97,65
1973	Porto Alegre	1.488.252	495,4	3.004,2	82,15
2010	Rolante	21.453	295,6	72,6	85,73
2000	Santo Antônio da Patrulha	43.171	1.049,8	41,1	90,26
1999	São Jerônimo	24.412	935,6	26,1	77,05
1973	São Leopoldo	238.648	103,0	2.316,7	82,84
2012	São Sebastião do Cai	25.959	112,6	230,6	95,22
1973	Sapiranga	80.037	137,6	581,6	70,84
1973	Sapucaia do Sul	141.808	58,3	2.432,0	59,55
1999	Taquara	57.584	457,6	125,8	78,57
1989	Triunfo	29.856	817,6	36,5	95,36
1973	Viamão	256.302	1.496,5	171,3	80,28

Fonte: SEPLAG/RS (2020)¹⁰.

¹⁰Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>>. Acesso em: 25 ago. 2021.