

O Processo de Urbanização e as Nuances do Desenvolvimento Local – São José do Norte, RS – Brasil

Marques, Cláudia Brazil- Economista, mestre em turismo e aluna de doutorado em desenvolvimento Regional- Universidade de Santa Cruz (UNISC). Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Integração Regional. Instituição de ensino: UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ- PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO. Endereço: Rua Os dezoito do Forte,422 Ed. Luna- sala 306- Bairro Lourdes. CEP: 95020-470- Caxias do Sul- RS. E-mail: cbmarque@yahoo.com.br

Siedenberg, Dieter Rugard- Professor Doutor no Programa de Doutorado em Desenvolvimento Regional- Universidade de Santa Cruz (UNISC). Desenvolvimento e Integração Regional. UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ- PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO. Av. Independência, 2293-Bairro Universitário CEP: 96815-900 Santa Cruz- RS

Santos, Carlos Honorato Schuch- Professor Doutor no Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Caxias do Sul (UCS). UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL- PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO. Rua Francisco Getúlio Vargas, 1180-Bairro Petrópolis CEP: 95070-560 Caxias do Sul- RS.

Autor: Apresentador- Marques, Cláudia Brazil

Resumo

O presente trabalho permeia a interface entre o desenvolvimento local e a urbanização, no sentido de evidenciar problemas atuais relacionados a condições de moradia, no contexto brasileiro. Reconhece-se que a urbanização acelerada proporciona que a população de menor renda ocupe as áreas com precárias estruturas por serem na maior parte de uso público e sem valor imobiliário. Busca-se mostrar a precariedade da política habitacional encontrada no município de São José do Norte, RS e dos instrumentos de regularização fundiária, em especial da concessão real para fins de moradia. Partindo desta crítica, vislumbra-se aplicações dos instrumentos de políticas públicas, não só para fins de acesso à cidade, mas também como instrumento de proteção ambiental e qualidade de vida da população local.

Palavra – chaves: desenvolvimento local, espaço urbano, sócio econômico.

Abstract:

The present permeia work the interface between the local development and the urbanization, in the direction to evidence current problems related the housing conditions, in the Brazilian context. It is recognized that the sped up urbanization provides that the population of lesser income occupies the areas with precarious structures for being for the most part of public use and without real estate value. One searches to mostrate the precariousness of the found habitacional politics in the city of the North, RS and of the instruments of agrarian regularization, in special of the real concession of use for housing ends. Leaving of this it criticizes, glimpses applications of the instruments of publics policy, not only for ends of access to the city, but also as instrumento f ambient protection and quality of life of the local population.

Keywords: local development, urban space, economic partner

1 Introdução

O Brasil, como a maioria dos países ditos periféricos, tem passado por um acelerado processo de industrialização e urbanização, aumentando rapidamente o número de habitantes nas cidades. Esse processo de crescimento e expansão das cidades ocorreu sem que houvesse um planejamento urbano adequado. Com isto, gerou-se uma crise urbana sem precedentes, onde dezenas de milhões de pessoas não têm acesso ao solo urbano e a moradia, senão através de formas ilegais, tendo como principal característica à ocupação de áreas impróprias, tanto para eles como para o ambiente, tais como mananciais, encostas e fundos de vales.

Esta crise urbana está relacionada, principalmente, aos problemas detectados nessas áreas de ocupação por população de baixa renda. A falta de esgotamento sanitário, por exemplo, gera vários impactos no ambiente urbano, tais como a poluição das águas, a propagação de doenças e vetores, e gera conseqüências na saúde e no abastecimento de água para população como um todo.

As recentes transformações na espacialidade do capitalismo tardio, provocadas pela revolução tecnológica e das tecnologias da informação e de comunicação em curso,

bem como a reestruturação do mundo do trabalho e a mudança cultural e da vida cotidiana nos espaços urbanos, incluíram novos parâmetros na definição de conjuntos espaciais, especialmente das concentrações urbanas. No caso brasileiro constatou-se, na década de 1990, uma mudança nas escalas da metropolização e na própria complexidade do fenômeno urbano sobre o território. Verificou-se a emergência de novos conjuntos espaciais na função do crescimento da população urbana. Estes novos conjuntos passaram a desempenhar o papel de centros metropolitanos de escala regional (DAVIDOVICH, 2001).

No Brasil, o processo de industrialização e urbanização é um tanto quanto recente e ocorreu de forma diferenciada em relação aos países desenvolvidos. Os países desenvolvidos, que passaram pela Revolução Industrial, tiveram seu processo de urbanização ocorrendo entre cem e duzentos anos. No Brasil, este processo durou cerca de cinquenta anos, e ocorreu concomitantemente com o processo de industrialização, e não como consequência dele, como no caso dos países desenvolvidos (LIMA, 1998). Conforme o Ministério das Cidades (p. 39, 2004),

(...) o modelo de desenvolvimento sócio-econômico que comandou a urbanização acelerada no Brasil produziu cidades fortemente marcadas pela presença das chamadas “periferias”. Dezenas de milhões de brasileiros não tem tido acesso ao solo urbano e à moradia senão através de processos e mecanismos ilegais (...) bem como nas ocupações de áreas públicas, encostas, áreas de preservação, beiras de reservatórios e rios. Todo esse processo foi resultado de séculos de dominação e apropriação privada das terras e áreas públicas (...).

Esse processo vem colocando em xeque muitas das estruturas públicas tradicionais quanto à sua adequação e ao seu desempenho na gestão das políticas econômicas e sociais, criando uma dicotomia oriunda dos desafios políticos para a construção de uma rede local de atendimento. Como afirma Maricatto (1982) a cidade é grande concentração de gente exercendo as mais diferentes atividades. O solo urbano, desta forma, é disputado por inúmeros usos e a disputa pela terra está pautada no poder do capital.

O presente artigo tem como objetivo discutir o processo de urbanização no Brasil, tendo como modelo dessa discussão a etapas de urbanização do município de São José do Norte, RS. Os agentes públicos tentam formular o planejamento da cidade através do plano diretor, mas ainda observa-se hoje (2008), a incipiência dos gestores públicos em considerar a perspectiva das transformações da urbanização local que podem ocorrer no curto prazo, devido as novas formas e alternativas de

desenvolvimento e crescimento econômico que se insere no contexto da cidade através do investimento do capital privado.

2 Tendências da urbanização no espaço brasileiro

As últimas décadas têm se caracterizado por profundas mudanças nas estruturas territoriais urbanas brasileiras, tanto com relação à organização da rede urbana, como na morfologia interna das cidades. As cidades estão mudando e estão no cerne de um processo geral de refuncionalização do espaço que tende a adaptar-se às exigências de uma nova fase do processo de acumulação de capital.

A nova configuração urbana manifesta-se nos principais estados da federação e estão relacionados com a nova complexidade da rede urbana brasileira, na qual pode-se destacar três processos. São eles:

- a) a difusão dos sistemas técnicos e de informação sobre o território, resultado da difusão do processo de modernização e tecnificação da agricultura;
- b) o deslocamento de setores das classes médias rumo ao interior do país, apartando-se dos grandes centros urbanos e, especialmente, das metrópoles; e
- c) êxito econômico das cidades médias que atraí novos contingentes de imigrantes a estas cidades, facilitando o surgimento de problemas urbanos e sociais semelhantes aos já padecidos pelas grandes metrópoles do país; estes processos são mais destacados na região concentrada (o Centro-sul), que engloba as regiões Sul, Sudeste e áreas do Centro-oeste do país (SANTOS e SILVEIRA, 2001).

As diferentes formas e escalas da urbanização podem ser encontradas no estado do Rio Grande do Sul, em função de: a) ser um dos Estados mais industrializados do Brasil; b) estar inserido nos fluxos da globalização, com um parque industrial complexo e dinâmico; e c) possuir uma agricultura moderna e com altos níveis de produtividade.

Hoje, os atores sociais coletivos estão sendo chamados para participar das ações no novo modelo de desenvolvimento. O coletivo, neste caso, é constituído por um conjunto de organizações privadas, públicas e não governamentais capazes de reunir e articular recursos de poder que viabilizem a articulação de interesses e objetivos pactuados. Tanto mais poder terá este coletivo, quanto mais recursos de poder tiverem os diferentes atores destas interorganizações.

Por outro lado, o investimento através do capital privado, tornou-se um dos fatores responsáveis pelo processo de desenvolvimento local. Com ele, foi necessário

adequar as políticas nacionais bem como considerar as peculiaridades regionais e locais dos espaços urbanos e rurais, sua dimensão ambiental, econômica, social e cultural.

Esta fragmentação territorial agravou-se ao se comparar a disponibilidade dos serviços locais em função da renda das populações atendidas. Isto foi potencializado em função da relação do elevado crescimento populacional em comparação com o descompasso de distribuição de riqueza no país. Como Gottdiener (1993) afirma, o processo de desenvolvimento urbano apresenta-se de uma forma anárquica, produzindo assim custos sociais que vão contra a visão funcionalista da escola e da lógica do capital.

Para tanto, Alfossin (2006) expõe, através da sua teoria, que o bem-estar dos habitantes das cidades é uma das funções a garantir moradia, também previsto no Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que proclama: “Todo ser humano tem direito a um nível de vida adequada, que lhe assegure, assim como a sua família, a saúde e o bem estar e, em especial alimentação, o vestuário e a moradia”.

3 O desenvolvimento local e as influências na urbanização em São José do Norte

O processo da globalização não resolveu os problemas sociais e econômicos do mundo contemporâneo, ao contrário, tem contribuído para aumentar ainda mais as diferenças entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, levando, muitas vezes, ao crescimento da pobreza e da exclusão social (FORESTER, 1997).

O desenvolvimento local tornou-se um conceito e um instrumento para estabelecer o diálogo social que coloca nas mãos dos seus beneficiários, os atores locais, a responsabilidade de desenhar e pôr em marcha estratégias sustentáveis de inclusão social. Um dos fundamentos desse processo é a mobilização do potencial endógeno do território, os pontos fortes de cada meio local, para melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes. Pois, como Souza (2002) adverte, o desenvolvimento que traz efeitos colaterais prejudiciais não é legítimo e, portanto, não merece ser chamado como tal. A mudança deve ser para melhor e os atores locais precisam ser atingidos por este melhor.

A localidade define o espaço de articulações e implementação das ações voltadas para o desenvolvimento, mas não pode confiá-lo, pois a questão da sustentabilidade da inclusão social representa o enfrentamento do paradoxo global-local. Enfrentá-lo, depende da capacidade de indivíduos, grupos e organizações em definir e articular o que interessa da sociedade global moderna em relação às necessidades locais.

Paralelamente, a inserção de capital, através do investimento com a finalidade de promover a transformação e a viabilidade dos recursos produtivos, são extremamente importantes para o processo de desenvolvimento regional. Tais inserções de capital podem gerar mudanças econômicas, sociais e políticas nos territórios e podem, por exemplo, inserir a comunidade e o local no cenário econômico mundial.

A participação do capital privado em São José do Norte está ocorrendo através da construção do primeiro terminal marítimo. O município conta com porto natural e parte de seu território está inserido na Área do Porto Organizado de Rio Grande (Decreto Federal de 25/07/2005), no lado Leste do Canal do Norte, onde irá ocorrer a expansão, pois no lado Oeste do Canal do Norte, no Município vizinho do Rio Grande, já não há oferta de área para expansão da infra-estrutura portuária. A Aracruz Celulose, por isso, adquiriu uma área de 64 hectares para construção do terminal portuário.

A empresa pretende investir em torno de R\$ 150 milhões, que gerarão tanto empregos diretos como indiretos que, em relação à população local, podem ser considerados de número elevado. “São quase 10 anos de orçamento do município”, destacou o prefeito nortense. O terminal provocará mudanças na vida dos habitantes de São José do Norte, “criando uma série de oportunidades de emprego”. O porto (Foto 1) vai movimentar com a economia do município, em todos os níveis, como emprego, comércio, entre outros. Só de impostos, em 2009/2010, deverá gerar em torno de R\$ 5 milhões. “Deverá vir gente de fora para a cidade”, observou. Ferrari salientou, ainda, que o importante é que o desenvolvimento começa a se dar em conjunto para a região, pois são empreendimentos importantes que chegam para São José do Norte, Rio Grande e Pelotas.

Foto 1 – Cais do Porto em São José do Norte.



Fonte: Arquivo Projeto LACOS, 2008

Além disso, para se compreender as mudanças econômicas e sociais também é importante perceber o cenário em que essas mudanças aparecem, pois como afirmou Schumpeter (1997), não é possível explicar a mudança econômica somente pelas condições econômicas prévias. O estado econômico de um povo não emerge simplesmente das condições econômicas precedentes, mas da situação total precedente.

A busca pelo progresso e, por conseguinte, a mudança da história de uma região, via incorporação de atividades geradoras de maior retorno financeiro, não pode prejudicar a “primeira natureza”(DUPAS, 2006) desta região. A tecnologia, e a cultura dela resultante (segunda natureza), não pode entrar em oposição auto destruidora em relação ao ambiente físico e social de uma região (primeira natureza).

O progresso técnico, entendido como a introdução de novos processos produtivos e de novos meios capazes de aumentar a eficiência na utilização de recursos escassos e ou a introdução de novos produtos capazes de serem incorporados à cesta de bens e serviços de consumo, permitiria que em outras áreas crescesse significativamente a produtividade do trabalho, como fruto da especialização geográfica (FURTADO, 1974). A análise formulada por Furtado para o Brasil, pode ser aplicada à situação do litoral médio gaúcho em relação a outras regiões do Estado, fundada nos tempos do milagre econômico brasileiro (1967–1974).

Nesse período e na esteira do intenso planejamento governamental dos anos de 1970 e 1980, foi elaborado o Plano Integrado para o Desenvolvimento do Litoral Médio do Rio Grande do Sul – Projeto LINOR. Esse Plano constituiu-se no maior projeto de desenvolvimento elaborado até hoje para a região em questão. Fruto de um convênio entre Estado do Rio Grande do Sul, SUDESUL, e DNOS ¹, produziu cerca de vinte e três volumes de estudos², diagnósticos e proposições, entre os anos de 1975 e 1983. Em sua concepção, o Plano previa um trabalho de planejamento calcado nas funções regionais, na organização do espaço regional e no uso de recursos naturais, visando a conservação e preservação do meio ambiente e cuidando de seus múltiplos usos.

O município de São José do Norte faz parte da Aglomeração Urbana do Sul–AUSUL- Lei Estadual n° 11.876 – 26/12/2002 (Figura 1), juntamente com os Municípios de Pelotas, Capão do Leão, Arroio do Padre e Rio Grande, a referida área se configura por ser uma concentração urbana sem espaço urbanizado contínuo, onde a integração se realiza através da complementaridade de funções.

Figura 1 – A Aglomeração Urbana do Sul, 2007.



Fonte: www.embrapa.gov.br, 2007.

¹ Pelo Estado do Rio Grande do Sul era executor do convênio a Fundação de Economia e Estatística – FEE, incumbida que foi pela Secretaria de Estado da Coordenação e Planejamento. A Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul – SUDESUL – e o Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS, eram executores de parte do Governo Federal.

² Foi prevista inicialmente a produção de vinte e seis volumes para o estudo. Entretanto, quatro acabaram não sendo editados e treze tiveram sua circulação restrita.

Ambientalmente, a região se caracteriza pela importância para a preservação de espécies, pela fragilidade de seu ecossistema e pelas belezas naturais. Boa parte do território do Município localiza-se em Área de Preservação Permanente – APP e Unidades de Conservação – UC. Está neste contexto a parte sul do Parque Nacional da Lagoa do Peixe, que tem características peculiares e atributos que lhe confere grande importância mundial, sendo considerado *Reserva da Biosfera* englobando os municípios de Pelotas, Capão do Leão, Rio Grande, São José do Norte e Arroio do Padre (Quadro 1). Entre os objetivos desta lei está a possibilidade do “planejamento integrado deste conjunto urbano, visando o fornecimento do seu papel no desenvolvimento regional” (PLC 271/2002).

Quadro 1. Aglomeração Urbana do Sul: dados gerais

Município	Área Km ²	População (hab)	Hab/km ²	PIB (US\$)	IDH (2000)	População Urbana (2000)	%	População rural (2000)	%
Pelotas	1.648	323.158	196,10	827.265.663	0,816	301.081	93	22.077	7
Rio Grande	2.836	186.544	65,78	1.139.700.429	0,793	179.208	96	7.336	4
Capão do Leão	784	23.718	30,25	72.957.826	0,77	21.354	90	2.364	10
S. José do Norte	1.135	23.796	20,96	30.854.309	0,703	17.294	73	6.502	27
Arroio do Padre	130	4.145	31,88	4.505.883	-	102	2	4.043	98
TOTAL	6.533	561.361	85,93	2.075.284.110	-	519.039	-	42.322	-

Fonte: SNIU, IBGE, FEE, Atlas do IDH do Brasil, 2008.

De acordo Rostow (1974), pode-se considerar que o litoral médio faz parte, ainda, da primeira etapa, ou seja, a da sociedade tradicional, onde o lento progresso técnico foi um dos principais fatores de estagnação, não criando as condições de expansão para o desenvolvimento econômico. Ainda é característica desta etapa a exarcebada resistência do poder político, onde as decisões se encontravam nas mãos daqueles que possuíam a posse da terra, com uma estrutura social hierarquizada.

Segundo Rostow (1974), a infra-estrutura é condição básica e fundamental para criar pré-condições para a arrancada desenvolvimentista de uma região ou nação. Para

ele, os elementos de infra-estrutura são os próprios sustentáculos de um processo desenvolvimentista.

Por outro lado, uma demanda crescente pelo acesso a prioridade fundiária, entendida como um esgotamento desta fase. No entanto, economicamente e possui origem, em regra, em uma atividade não produtiva, mas pela monopolização do acesso aquela atividade. (SANTOS, 1984),

(...) quem determina em última instância a eficácia sócio-econômica da propriedade fundiária é a população, mas não é menos certo que a medida real dessa eficácia depende de muitos fatores e nomeadamente do peso social dos proprietários e da pressão deles sobre as políticas estatais da gestão da questão fundiária.

Explicando melhor: os chamados de acesso e regularização das ocupações urbanas ao invés de incluir e oficializar estas expressões espontâneas de construção dos centros urbanos, historicamente vem cerceando e limitando esta integração. Com isto, a construção da cidade passa a ser equivalente a cirurgias plásticas localizadas.

O Sistema Funcional Urbano é definido, por Dematteis (1998), como um âmbito de vida, de mobilidade pendular cotidiana e de mobilidade residencial daqueles que vivem em um território urbanizado que pode se estender por até dezenas de quilômetros. A estes âmbitos correspondem mercados de trabalho e de serviços geograficamente distintos, mas que, ao serem formados por diferentes centros articulados e por sistemas de transporte e comunicações rápidas, equivalem à escala do município em períodos históricos anteriores (DEMATTEIS, 1998). Nesta visão, as redes urbanas são formadas por cidades previamente independentes e potencialmente complementares em quanto às funções, e que podem formar uma aglomeração ajudada por corretores de transporte e infra-estruturas de comunicações rápidas e eficientes (BATTEN, 1995).

A construção da BR –101, concretamente, implantou a ligação regional do litoral sul do Brasil, aproximou a zona rural das áreas urbanas e propiciou o avanço da ocupação dos balneários do extremo médio do litoral gaúcho.

3.1 O processo de urbanização em São José do Norte

São José do Norte foi criada pelo Decreto Imperial s/nº de 25 de outubro de 1831. Está localizada na Península de Mostardas, na Bacia do Litoral Médio do Rio Grande do Sul, entre o Oceano Atlântico e a Laguna dos Patos. Possui uma área de 1.117,87 Km², e tem, hoje (2008), 7.747 domicílios. Possui um dos piores Índices de

Desenvolvimento Humano (IDH) do Rio Grande do Sul, que é de 0,703 (PNUD 2000), alta taxa de analfabetismo, sendo que 22,8% da população não é alfabetizada (IBGE, 2000) e também alta taxa de mortalidade infantil que é de 20,90 hab./1.000.

Há também o Refúgio da Vida Silvestre (REVIS) do Molhe Leste da Barra do Rio Grande, que é um dos dois únicos refúgios de leões e lobos-marinhos em toda costa Brasileira. Além disso, todo o território do Município é cercado por praias, de oceano e lagoa, com a presença de dunas móveis, marismas e banhados.

São José do Norte possui um Centro Histórico com expressivo número de exemplares de interesse histórico-cultural, como imóveis tombados e inventariados que apresentam algum grau de conservação. Houve, no município, violento êxodo rural, proporcionado pela ausência de incentivo, tais como energia elétrica, telefone, oferta de serviços de saúde e educação no meio rural. Além destes fatores, a dificuldade de acesso através de estradas, geralmente em péssimas condições, dificultando a locomoção e escoamento da produção, motivou a migração de boa parte da população rural para a sede do município e sua periferia, trazendo maior dificuldade ao sistema administrativo, e promovendo a ocupação do solo de forma desordenada e irregular.

Atualmente, a Zona Urbana do Município (Foto 2) se caracteriza pela ocupação de áreas de preservação, áreas de risco, em terrenos de marinha e áreas pertencentes ao Patrimônio da União, tais como orla da Laguna dos Patos e cômodos de dunas. A maioria dos imóveis são posses em loteamentos e ocupações irregulares, sem nenhum título de propriedade, em ruas abertas à própria sorte e sem infra-estrutura básica.

Ao longo dos séculos XIX, XX e XXI, São José do Norte vem apresentando um desenvolvimento sócio-espacial peculiar. A maior parte de sua área urbana foi constituída por bairros surgidos do parcelamento do solo periférico à cidade de Rio Grande, configurando autênticos “bairros-dormitórios” da cidade e com forte dependência do primeiro com relação ao último.

Foto 2 – Acesso da cidade de São José do Norte pela Laguna dos Patos, 2008.



Fonte: Arquivo Projeto LACOS, 2008

A construção de um terminal marítimo em São José do Norte faz parte do investimento de US\$ 2 bilhões na produção de celulose, em hidrovias e na base florestal do Rio Grande do Sul. O terminal da Aracruz em São José do Norte será o primeiro do porto organizado do Rio Grande localizado na margem direita do canal de acesso. Em virtude disso, podem ocorrer vários conflitos no uso da terra para o município, tais como habitação, especulação imobiliária, áreas de proteção ambiental, entre outros e se refletem na disponibilidade de infra-estrutura básica.

Neste processo de crescimento e expansão urbana do município, a população de menor renda seguramente será a mais prejudicada. Esta população vê na periferia da cidade a possibilidade de moradia a um menor custo, através dos loteamentos produzidos para famílias de baixa renda. Como aponta Braga e Carvalho (2001),

(...) um dos mecanismos do processo de urbanização é o fenômeno da especulação imobiliária, principalmente sobre o solo urbano e urbanizável (...). Deste modo, a produção do espaço urbano nas cidades brasileiras, isto é, a abertura de novos loteamentos, não atende apenas à necessidade de abrigar gente em suas várias atividades, mas também, e, principalmente, serve como instrumento de apropriação e ou redistribuição da riqueza social. Busca-se, não a satisfação de uma

necessidade da comunidade, mas o lucro, independente dos seus custos para o conjunto da população.

No crescimento desordenado das áreas pobres, a ampliação das áreas impermeabilizadas, devido ao crescimento urbano, afeta a capacidade de infiltração das águas no solo. Tal fator favorece o escoamento superficial, a concentração de enxurradas e cheias. Há ainda a degradação dos recursos hídricos, a partir da destruição dos rios (Foto 3). Isto se dá a partir do assoreamento dos mesmos e desmatamento das áreas nascentes e dos pontos de infiltração. Estes fenômenos interferem em toda a rede hidrológica local e contribuem para a desorganização da rede regional. A alteração climática, local e regional, com o alto índice de desmatamento, interferindo no conforto térmico, também são problemas comuns às periferias (MARCONDES, 1999).

Foto 3 – Bairro de São José do Norte – RS – 2008



Fonte: Arquivo Projeto LACOS, 2008

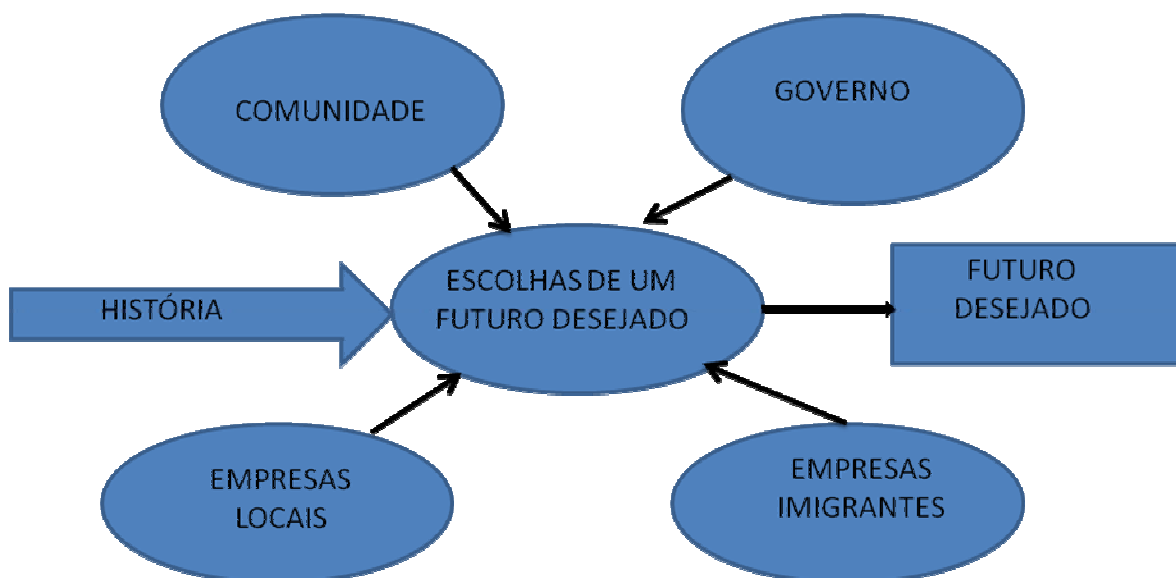
Esses problemas ambientais e socioeconômicos existentes nas periferias pobres atingem não só a população local que vive em um meio ambiente degradado e não compartilha qualquer qualidade de vida, como também atinge toda a sociedade, uma vez que sendo o meio ambiente sistêmico, a degradação local pode interferir em uma escala maior.

De acordo com Carlos (1996), existem três níveis de poder que definem e se confrontam na configuração do espaço urbano. O primeiro nível, o Poder do Capital, é um processo relacionado a sua constituição, que é aquele da reprodução econômica. Faz sentido quando se percebe, historicamente, que os grandes fluxos humanos vem em

busca de trabalho, como os imigrantes. Isso ocorre quando a cidade se estrutura exatamente como uma máquina produtiva, em nome do progresso do país.

A reprodução do capital se confronta outras necessidades, como, por exemplo, o Poder Político, o segundo nível, que se valoriza pela apropriação do espaço e se reproduz pela lei. Por isso, a polícia e a norma são os responsáveis por organizar o espaço, o que significa definir os limites de apropriação do espaço pelo cidadão. O terceiro nível, é o plano da Sociedade, responsável pela reprodução da vida.

Figura 2 – Os elementos intinerantes na tomada de decisão do futuro desejado - MARCO ZERO.



Fonte: Elaborado pela autora, 2008.

O que pode-se chamar de *MARCO ZERO* (figura 1), mostra os elementos importantes e que possibilitam a arracada para a tomada de decisão rumo a um futuro desejado. Estes elementos fazem parte do “local de pertencimento”, como chama ZAOUAL (2006) quando fala do *homo situs*. Representam todos os valores, costumes e princípios adquiridos na vivência cotidiana, que servirá como o marco de partida para as ações no desenvolvimento econômico sustentável de um local.

Estas confortações podem servir de base para o entendimento do território a partir de uma caracterização bipolar. Esta caracterização de aglomeração bipolar pode oportunizar duas leituras distintas: a) de um lado, a de que esta estrutura reflete a territorialidade difusa da aglomeração, inserindo-a nas novas tendências da urbanização,

características de um território adaptado à fase de acumulação flexível do capital, conforme propõem Dematteis (2002) e Ascher (1995, 2000); e b) de outro, a bipolaridade revela a fragilidade do processo de integração e a divisão de funções entre São José do Norte e Rio Grande, que leva até mesmo à “competição” entre as duas cidades em termos de “primazia urbana”. Por essa segunda leitura, a bipolaridade constatada revela tanto a debilidade dos sistemas locais de produção, como a ausência de um projeto de desenvolvimento comum, aumentando a distância com relação a aglomeração urbana polarizada da Região Sul do Brasil.

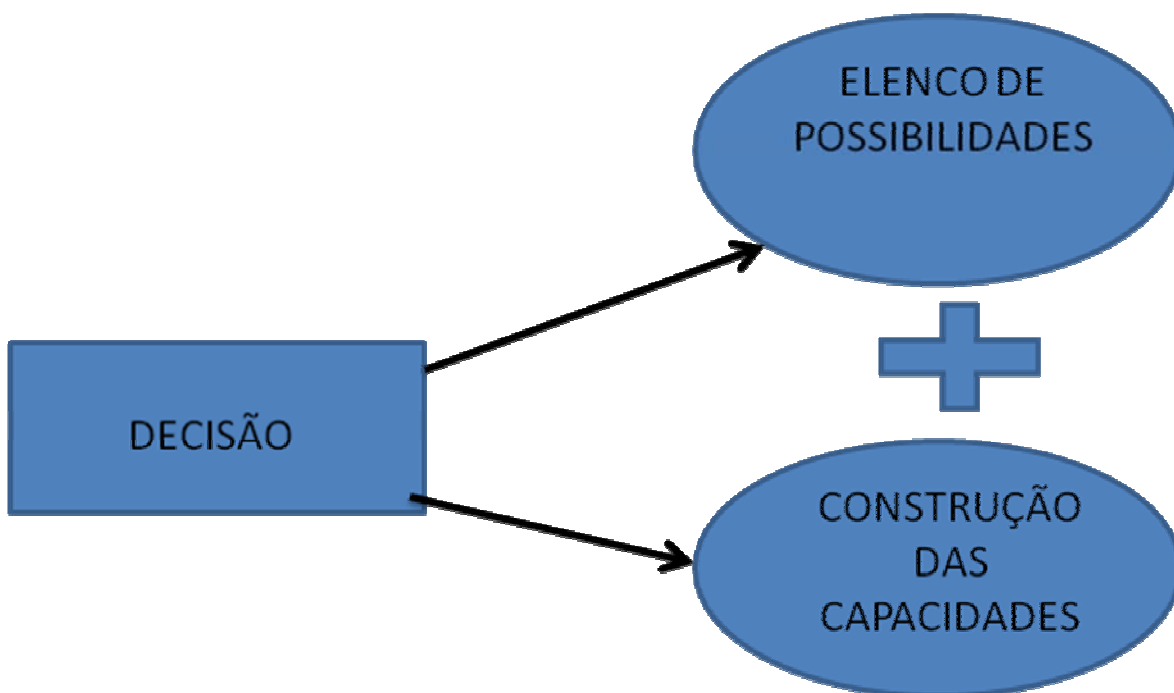
Esta segunda leitura mostra uma série de desafios para a gestão, o planejamento e o desenvolvimento deste conjunto urbano que serão tratados a seguir. Seguindo o paradigma proposto pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, e pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal 101/2001, a Prefeitura Municipal, em conjunto com o Fórum de Desenvolvimento Sustentável, construiu, de forma amplamente participativa, a proposta para o Primeiro Plano Diretor de São José do Norte. Em face da sua amplitude técnica, e por envolver as zonas urbanas e rurais, o plano foi intulado de Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural.

O Plano Diretor do município de São José do Norte contempla a Regularização Fundiária, portanto, num primeiro momento, foi realizado o diagnóstico da situação local, apontando que o processo de construção da cidade se deu através de loteamentos irregulares (Dunas, Margens de Rios e Restinga e Praia), e em áreas de risco (sob cômodos de dunas, áreas inundáveis e de avanço de bacia hídrica). A grande maioria dos lotes possui áreas inferiores ao determinado pela Lei Municipal de Parcelamento (250 m²). As edificações, em sua grande maioria, não apresentam recuo frontal e quando existente estão em dimensões insuficientes. Assim também se comportam os recuos laterais. Os loteamentos, de uma forma geral, foram implantados sem infraestrutura mínima de esgoto, pavimentação, abastecimento de água, rede elétrica, drenagem, áreas verdes e áreas de uso institucional e os processos de parcelamento são difusos (desmembramentos) sem registro em cartório. A maior parte das construções não possui Carta de Habitação. Concluído, pode-se dizer que são duas as origens do parcelamento: a) loteamentos irregulares e clandestinos com responsável ou proprietário; e b) ocupações difusas e desorganizadas.

Através do diagnóstico realizado pelas equipes técnicas e temáticas responsáveis pela formulação do Plano Diretor de São José do Norte, evidenciou-se então a

necessidade de uma proposta de criação de Lei de Regularização Fundiária para o município. Como regra geral, ficou acordado que em toda e qualquer hipótese se tentou evitar instrumentos que tenham como foco apenas a concessão de registro em cartório, por isto não garante nem infra-estrutura para a população, nem preservação da ordem urbanística, nem melhoria da qualidade ambiental.

Figura 3- Processo da tomada de decisão diante das moficiações do território



Fonte: Elaborado pela autora, 2008.

Diante das possibilidades (Figura 3), os agentes públicos propocionam, através da viabilidade de recursos, a construção das capacidades que permitam a tomada de decisão do *homo situs* para organizar-se no território, pois as condições de moradia é um dos pilares para a cidadania e melhora da qualidade de vida do ser humano (SEN, 2000).

Um dos elementos que recebeu destaque na elaboração do projeto foi a melhoria da qualidade de vida da população, com a fixação de índices que determinam uma maior ventilação e iluminação das residências, integrando, desta forma, o planejamento construtivo com as questões sanitárias, e especialmente a regularização fundiária, política prioritária para o desenvolvimento municipal.

Neste sentido, foi criada uma Zona de Especial Interesse Social, formada pelos Bairros Comendador Carlos Santos, Brasília, guarida e João Landell, onde a atual

precariedade deverá ser substituída por um modelo de gestão pública mais inclusivo, a partir da priorização destas áreas. As referidas áreas são ocupadas por população de baixa renda, em sua maior parte, oriunda do campo ou de municípios vizinhos. O plano estabelece que estas áreas devem ser priorizada pela política municipal de regularização fundiária e de habitação de interesse social urbana, com a aplicação de Instrumentos de Regularização Fundiária Específicos definidos através de Projeto de Lei.

Foram mapeados, no projeto, locais para a implementação de operações urbanas consorciadas. Estes locais são aqueles em que se identificam as seguintes situações: a) regiões de valor histórico-cultural; b) regiões de valor paisagístico; e c) e regiões com potencial turístico, tais como o Centro Histórico (Foto 6), Povoação da Barra, Comunidades do Bojurú e do Estreito, hoje com problemas de infraestrutura e dificuldades em manter a conservação e a preservação do ambiente, em face da ausência de políticas públicas preocupadas com a história do *homo situs* (ZAOUL, 2006).

Foto 6 – Casarão patrimônio histórico de São José do Norte, 2008



Fonte: Projeto LACOS, 2008

Através do mapeamento do local, a comunidade teve acesso aos benefícios do projeto de Lei que contempla também a Criação do Fundo Municipal de Regularização

Fundiária, como forma de dar sustentabilidade e viabilidade para as ações propostas. A criação deste fundo surgiu a partir das discussões estabelecidas como Fórum de Desenvolvimento Sustentável, com a participação da comunidade nortense.

Por fim, além de reconhecer no seu zoneamento a existência do Porto Natural do Município, o plano traça dois caminhos ligados ao desenvolvimento econômico local de extrema importância, que são: a) o Corredor Verde, que leva os munícipes para os centros turísticos de Povoação da Barra e da Praia do Mar Grosso; b) e o Corredor da Prograsa (nome em homenagem a uma instituição de extrema importância para a história econômica do Município), que conduz a cidade para a BR 101 e para a sua Zona Industrial.

O caso de São José do Norte mostra que a crise de urbanização desorganizada e desintegrada, típica das regiões periféricas, pode ser atacada desde que o Estado, comunidade e empresas estejam dispostos a buscar uma solução e para isto saibam construir um futuro desejado e , depois, em um segundo momento, sejam desenvolvidas ação efetiva de construção deste futuro desejado. O caso de São de José do Norte é especialmente importante porque mostra, também, que mesmo aquele território profundamente não desenvolvidos podem fazer frente a crise sem esquecer o seu passado, a sua história e suas vocações regionais.

O Estado deve agir estrategicamente, por meio do poder local, para permitir a continuidade do processo atual da acumulação, sem causar uma contradição entre o tempo da vida, e o tempo da transformação da morfologia urbana. Para isto, ele deve adotar uma política de gestão que e controle o espaço, o morar, o deslocamento dentro da cidade, o não– morar e o local de trabalho. Para que o processo passa ser viabilizado, é fundamental que o estado desempenhe seu papel condutor da construção deste futuro desejado e que este processo seja democrático, pois só assim os diferentes atores, principalmente a comunidade, estejam comprometidos com os resultados a serem atingidos.

4 Considerações Finais

Atualmente, pode-se considerar que a legislação urbanística do Brasil está bastante avançada em termos de política habitacional. Sem dúvida alguma, as administrações municipais e suas populações estão bem servidas por um repertório

amplo de instrumentos, adotados principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001. Porém, o Município de São José do Norte, sofre, ainda, com o passivo legado de anos de sucessivas faltas relacionadas à política habitacional. Ao longo dos tempos, as políticas públicas do município deixaram de exercer seu poder no sentido de promover a ordenação territorial e, principalmente, foram omissa para com a segregação sócio-espacial da sua população de baixa renda.

Nesse sentido, é imprescindível compreender que a Regularização Fundiária é uma política de longa maturação e exige cuidados no processo de avaliação da mesma, já que envolve diversos interesses e trata com diversidades culturais muito arraigadas nas comunidades envolvidas. Para tanto, é necessário entender que o conceito de Regularização Fundiária dá-se pelo processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físicos e sociais, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, expostas a diversos riscos, implicando necessariamente em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária, e que esta população deve estar envolvida em todas as etapas para legitimar e absorver o processo.

A regularização Fundiária é fundamental para o caminho da garantia efetiva do Direito à Cidade, já que nas últimas décadas, pode ser observado através da complexificação da segregação sócio – espacial, em um fenômeno pelo qual os pobres passaram a ocupar também os intersítios da cidade formal, nas áreas desocupadas, tendo em vista a busca de oportunidades de emprego, rendimentos e acessibilidade, evidentemente mais abundantes nestas regiões da cidade.

A possibilidade de regularizar as ocupações localizadas no tecido intra-urbano da cidade (em alguns casos, existentes há décadas) é uma garantia à população pobre de que ela também terá “Direito ao Centro” e aos bens e serviços oferecidos por este mesmo centro.

Para modificar o atual quadro, faz-se necessário ter persistência e comprometimento social, pois toda mudança exige tempo. Considerando-se que no Brasil, levaram-se 500 anos para construir uma ordem urbana excludente, para a reversão deste processo, levar-se-á sim, algum tempo para modificar este cenário e para perceber que as mudanças na configuração da Cidade se darão pelo ideal de um modelo de cidade mais justa, democrática e sustentável capaz de oferecer condições dignas de moradia à todo seu cidadão.

Em outras palavras, ativismo democrático e empreendedorismo competitivo seriam duas tendências na gestão das cidades. A primeira porque enfatiza a participação da sociedade nos processos decisórios, a democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos, o resgate da autonomia e da idealidade local. A segunda porque procura incrementar a eficiência e as vantagens comparativas da cidade visando, geralmente, a integração competitiva no mercado global. Sob a ótica macroestrutural, ambas as visões integradas à gestão local a estrutura básica do desenvolvimento que dá sustentabilidade para a inclusão social.

Nesse sentido, o sucesso da gestão local do desenvolvimento depende, em parte, do poder de mobilização e de engajamento dos seus agentes sociais e da capacidade demonstra por eles para pensar o local de forma integral, para que seus recursos produtivos sejam valorizados e transformados em vantagens competitivas afetivas. Essa perspectiva de desenvolvimento pode ser democrática se parte de um impulso solidário local endógeno a valorização dos recursos próprios, pode ser integral se tem em vista a harmonização de objetivos econômicos, sociais e ambientais, e sustentável se incorpora preocupações com a preservação dos recursos locais e com a endogenização dos vetores de crescimento.

Diante de uma cidade-mercado, cuja forma de gestão focaliza a criação de oportunidades competitivas diante das leis mercadológicas, e de uma cidade cidadã, que tem sua marca no fortalecimento da democracia pelo exercício da cidadania, os espaços e as relações sociais desenvolvidas dentro dessas duas lógicas de cidades dependerão diretamente do seu tipo de gestão pública, de maneira que as duas lógicas possam existir num tipo misto, com arranjos diferenciados para cada localidade, de forma a garantir a inclusão social auto-sustentada.

Por fim, sugere a criação de mecanismos de controle social sobre a administração pública, no sentido de contribuir para minimizar ou solucionar os problemas e comprometer a sociedade de forma ampla e irrestrita, e ser capaz de escutar a comunidade como um todo, priorizando o atendimento das necessidades locais e regionais, conhecimento da estrutura normativa que rege a política urbana e ambiental para poder saber aplicar os instrumentos existentes.

Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedade de Funções. In ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ASCHER, F. **Les nouveaux principes de l'urbanisme**. Paris: L'Aube, 2000.

ASCHER, F. **Metápolis, ou l'avenir dès Villes**. Paris: Odile Jacob, 1995.

BATTEN, D. **Network Cities: creative urban agglomerations for the 21 Century**. Urban Studies, vol. 32, n° 2, 1995.

BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2001.

BRAGA, R. e CARVALHO, P. F.(org.), **Perspectivas de Gestão Ambiental em cidades Médias**. Laboratório de Planejamento Municipal. UNESP (IGCE/. Deplan). Rio Claro. 2001.

CARLOS, A.F. **A Cidade**. Ed. Contexto. São Paulo, SP, 1996.

DAVIDOVICH, F. **Metrópole: escalas, questões e situações no Brasil**. XXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Caxambú: 2001.

DEMATTEIS, G. **Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas**. In La ciudad dispersa, Barcelona: CCCB, 1998.

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**. Ed. Unesp. São Paulo, SP, 2006.

FORESTER, Viviane. **O homem econômico**. Ed. Unesp. São Paulo, SP, 1997.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **Plano Integrado para o Desenvolvimento do Litoral Norte do Rio Grande do Sul: necessidade e concepção geral**. Porto Alegre: FEE, 1975. V. 1.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1974.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.

IPEA/UNICAMP/IBGE. **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**.

JORNAL AGORA – www.jornalagora.com.br. **Entrevista com Prefeito de São José do Norte, 2008.**

LIMA, R. da S. **Expansão Urbana e Acessibilidade – o Caso das Cidades Médias Brasileiras. São Carlos – SP**, Tese (Mestrado), Universidade de São Paulo, São Carlos, 1998.

MARCONDES, Maria J. de A.. **Cidade e Natureza – proteção dos mananciais e exclusão social**. São Paulo: Studio Nobel. 1999.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **Planejamento para a crise urbana no Brasil**. In: Ermínia Maricato, **Brasil Cidades – Alternativas para a crise urbana**, Rd. Vozes. Petrópolis, RJ, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária**. Cadernos do Ministério das Cidades 3. Brasília. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. **Projeto de lei complementar – PLC – n° 271/2002.**

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. **Projeto de lei complementar – PLC – n° 271/2002.**

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Territorial de Obras. **Aglomerções Urbanas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: 1992.

ROSTOW, W. W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico** (Um Manifesto Não-Comunista). Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1974.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado, O Direito e a Questão Urbana**, São Paulo, 1984. Ed. Forense.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHUMPETER, J. Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Nova Cultural: São Paulo, 1997.

SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO – Prefeitura Municipal de São José do Norte. **Projeto de Lei do Plano Diretor de**

Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural e da Agenda 21 de São José do Norte e seus Anexos; Plano de Desenvolvimento Sustentável do Município – Anexo II PDDSI; Projeto de Lei de Regularização Fundiária.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.** Ed. Nacional. São Paulo, 1974.

SOUZA, M. de L. **Planejamento e gestão urbanos como ferramentas de promoção do desenvolvimento sócio-espacial.** In: Marcelo Lopes de Souza. Mudar a Cidade. Ed. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 2002.

ZAOUAL, H. **Nova economia das iniciativas locais: uma** introdução ao pensamento pós-global. Ed. DP&A, Rio de Janeiro 2006.