UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTRUTURAS AMBIENTAIS E URBANAS.
ÁREA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

**A construção da esfera pública
no planejamento urbano.
Um percurso histórico: Santos, 1945 - 2000.**

Doutorando: LUIZ ANTONIO DE PAULA NUNES

Orientação: Profa. Dra. MARIA CRISTINA DA SILVA LEME

Doutorando: Ms. Luiz Antonio de Paula Nunes
Orientadora: Professora Dra. Maria Cristina da Silva Leme

“A construção da esfera pública no planejamento urbano”.
“Um percurso histórico: Santos, 1945 – 2000”.

Tese apresentada para obtenção do
título de Doutor no Programa de Pós
Graduação em Estruturas Ambientais
Urbanas, na área de Planejamento
Urbano e Regional, da Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo.

SÃO PAULO
NOVEMBRO DE 2005.

DEDICATÓRIA

**Dedicar é oferecer com afeto,
é consagrar.**

É nesse sentido que este trabalho é dedicado à minha companheira de todas as horas, **Jandaia**, com amor, e aos meus filhos, **Julian, Francisco e Verônica**, como um estímulo para o futuro.

AGRADECIMENTOS

Acredito que o doutorado, além da contribuição enquanto pesquisa, é, antes de qualquer outro resultado, um processo valioso de formação, acadêmica e pessoal. Sendo assim, é impossível não agradecer a certas pessoas que, nessa trajetória, foram essenciais para que pudesse concluir mais esta etapa de vida.

À minha amiga e mestra, muito mais que orientadora, **Maria Cristina da Silva Leme**, e ao meu amigo fraterno, muito mais que meu chefe, **Fausto Figueira de Mello Júnior**. Ambos são exemplos de responsabilidade profissional e social, competência e dedicação, aos quais muito dificilmente poderia me equiparar. Também, dentre os muitos amigos que estarão comigo para sempre no coração, não poderia deixar de destacar **Dawerson da Paixão Ramos**. A todos esses devo o apoio, o estímulo e a ajuda, inclusive material, que foram imprescindíveis.

A todos os colegas do grupo de pesquisa coordenado pela professora Cristina Leme e, em especial, aos professores **Lúcio Kowarick**, **Alcindo Gonçalves**, **Nabil Bonduki** e **Vera da Silva Telles**. A todos esses sou grato por indicarem bibliografias, orientarem em reflexões, corrigirem rumos e aperfeiçoarem análises, quer em reuniões de trabalho, quer no Exame de Qualificação.

A todos os companheiros de trabalho sou grato e serão sempre lembrados, mas não poderia deixar de citar especialmente, do gabinete do Fausto: **Maria Estela Alegria Ortiz** (a Teté), **Antonio Augusto do Poço Pereira** (o Poço), **Carlos Alberto da Silva** (o Carlão), a **Daniela e Eduardo Gonçalves Vasconcelos** (o casal Dani e Edu), e da UNISANTA: **Manoel dos Santos Neto** (o Neco). A esses devo apoio e contribuições muito especiais, desde as fotos que ilustraram este trabalho até a capa, além da enorme compreensão que permitiu que meu prazo fosse exeqüível.

Sou grato também às pessoas dos dirigentes e funcionários das instituições, sem as quais nada disso teria acontecido: **Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU-USP**, **Universidade Santa Cecília – UNISANTA**, **Câmara Municipal de Santos** e **Prefeitura Municipal de Santos**.

Abstract – Resumen – RESUMO

O objetivo deste trabalho é o estudo do processo de participação da sociedade civil no planejamento urbano no período compreendido entre os anos de 1945 e 2000, tendo como objeto a cidade de Santos, que é tomada como estudo de caso para exemplificar e responder algumas das indagações sobre esse processo. O foco central dessa análise está na construção e institucionalização de espaços políticos, como comissões e conselhos, onde ocorreram debates para formulação de propostas de intervenção e elaboração de legislação urbanística.

O trabalho se desenvolve em três capítulos sendo que o primeiro trata do período de 1945 a 1964, no contexto histórico do pós Segunda Guerra Mundial, o segundo capítulo trata do período de 1964 a 1984, no contexto histórico do autoritarismo dos anos 60 e 70, e o terceiro capítulo é dedicado às quatro gestões que seguiram à retomada da autonomia política municipal, no processo que transformou a participação da sociedade civil no tema central dos debates públicos sobre o planejamento urbano. Nesses três períodos existiram importantes experiências de participação da sociedade no processo de gestão da cidade, desde a Comissão do Plano da Cidade, instituída em 1948, o Plano Regulador, aprovado em 1951, o Plano Diretor e sua Comissão Consultiva, aprovados em 1968, até sua revisão e a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, em 1998.

Tendo como base uma revisão bibliográfica sobre a temática envolvida, a fim de avaliar conceitos como democracia, sociedade civil, espaço público, esfera pública e cidadania, aliada ao levantamento documental, a fim de constatar como esse percurso histórico se deu, pretende-se responder questões sobre como e por que se construíram e se institucionalizaram essas arenas no nível local.

Abstract

The aim of this assignment is the study of the process of the civil society participation in the urban planning in the corresponding period between 1945 and 2000, having as a target the city of Santos, which is taken a case-study to exemplify and answer some of the questions about this process. The main focus of this analysis is the building and institutional of the political spaces such as commissions and councils, where debates were held due to the formulation of proposals of intervention and urbanistic legislation elaboration.

The assignment has its development in three chapters. The first one is related to the period from 1945 to 1964, in the historical context of the post Second World War; the second one is related to the period from 1964 to 1984, in the historical context of the authoritarianism at the 60's and 70's; the third one is concerned to the four management periods which followed the resumption of the municipal policy autonomy, in the process that transformed the civil society in the main theme of the public debates about the urban planning. There were important experiences of the society participation in the process of city's management institutionalized in 1948, the Regulatory Plan, approved in 1951, the Master Plan and its Consultative Commission, approved in 1968, until its review and creation of the Municipal Council of the Urban Development in 1998.

Having as basis a bibliographical review about an involved thematic in order to evaluate concepts such as democracy, civil society, public space, public sphere and citizenship, allied to the documental finding in order to check how this historical path was done and it is supposed to answer issues about how and why those arenas were built and institutionalized in the local level.

Resumem

El objeto de esta tesis es el estudio del proceso y participación de la sociedad civil en el planeamiento urbano del período que comprende los años 1945 y 2000, teniendo en cuenta la ciudad de Santos, que se convierte en estudio de caso para ejemplificar y contestar ciertas indagaciones sobre el tema. El foco central de ese analisis está en la construcción e institucionalización de los espacios políticos, como comisiones y consejerías en donde ocurrieron debates para la formulación y elaboración de propuestas de intervención y de legislación urbanísticas.

Existieron en Santos importantes experiencias en el área del planeamiento urbano dentro del periodo seleccionado para el estudio, con diferentes formas de participación de la sociedad. Se destacan la Comisión del Plan de la Ciudad instituida en el año de 1947, el Plan Regulador aprobado en 1951, el Plan Director Físico de 1968 y su Consejería Consultiva, y posteriormente el proceso de revisión que se prolongó de 1984 a 1998, mientras se aprobaba el nuevo Plan Director y se creaba la Consejería Municipal de Desarrollo Urbano en 1999. De esa forma el trabajo se desarrolla en tres capítulos donde el primer trata del período que va entre 1945 y 1964, dentro del contexto histórico del post guerra, el segundo capítulo trata del período entre 1964 y 1984, el contexto del autoritarismo de los años 1960 y 1970, y el tercer capítulo se dedica a las cuatro gestiones que se siguieron depuse de la retomada política municipal, en el proceso que transformó la participación de la sociedad civil en el tema central de los debates políticos sobre planeamiento urbano.

Teniendo como basis una revisión bibliográfica sobre la temática central, con el propósito de evaluar conceptos como democracia, sociedad civil, espacio público, esfera pública y ciudadanía, juntamente al levantamiento documental afín de constatar como se dió ese percurso histórico, se pretende contestar cuestiones que se refieran a como y porqué se construyeron y se institucionalizaron esas arenas a nivel local.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.	13
CAPÍTULO 1	
DEMOCRACIA E POLITIZAÇÃO. 1945 A 1964.	25
1.1. RETOMADA DEMOCRÁTICA E POLITIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO.	26
1.2. 1948 – COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE, UMA FORMA INUSITADA DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE DECISÃO.	36
1.3. PLANEJAMENTO URBANO NO POPULISMO.	51
CAPÍTULO 2	
AUTORITARISMO E CENTRALIZAÇÃO. 1964 A 1984.	58
2.1. 1968 – O PLANO DIRETOR E A ESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NO AUTORITARISMO.	59
2.2. PARTICIPAÇÃO COMO RESISTÊNCIA - A ABERTURA DEMOCRÁTICA.	80
CAPÍTULO 3	
DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO. 1984 A 2000.	86
3.1. PARTICIPAÇÃO COMO CONQUISTA. SANTOS, RETOMADA DA AUTONOMIA MUNICIPAL E MUDANÇAS NA ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO.	87
3.2. PARTICIPAÇÃO COMO PRINCÍPIO - A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E OS CONCEITOS CONTEMPORÂNEOS DE DEMOCRACIA E CIDADANIA.	106
3.3. PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA E POPULAR.	119
3.3.1. O PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO TELMA DE SOUZA.	120
3.3.2. O PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO DAVID CAPISTRANO.	134
3.4. 1998 – O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, O NOVO PLANO DIRETOR E O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO.	145
CONCLUSÃO.	160
APÊNDICE 1 – QUADRO POLÍTICO PARTIDÁRIO.	177
APÊNDICE 2 – PERSONAGENS.	182
BIBLIOGRAFIA.	197
OUTRAS FONTES CONSULTADAS.	214
DOCUMENTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS.	215
LEGISLAÇÃO CONSULTADA.	216
JORNAIS CONSULTADOS.	220
ENTREVISTAS	243
SITES DE INTERESSE	244
OUTROS ARQUIVOS	244

Índice de figuras

Capa	Montagem elaborada por Manoel dos Santos Neto, com imagens do Paço Municipal do final da década de 1940, digitalizadas a partir de cartões postais da coleção particular de Lair Giraud, e foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do mesmo ponto de vista na atualidade. Numa citação à capa, de autoria de Cláudio Rosas, do livro "As lutas sociais e a cidade", organizado por Lúcio Kowarick.	Capa
Fig. 1	Reportagem sobre a Via Anchieta publicada pelo jornal A Tribuna, de 06/11/46.	p. 30
Fig. 2	Orla da praia de Santos, no final da década de 1940.	p. 30
Fig. 3	Jornal A Tribuna, de 10/10/48, apresentando o Plano Regional de Prestes Maia.	p. 32
Fig. 4	Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 17/10/1948, com os membros da Comissão do Plano da Cidade.	p. 39
Fig. 5	Proposta para o empreendimento na Ilha Urubuqueçaba.	p. 45
Fig. 6	Proposta para o empreendimento na Ilha Urubuqueçaba.	p. 45
Fig. 7	Vista aérea da baía de Santos, a partir da baía de São Vicente, década de 1950.	p. 45
Fig. 8	Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 07/12/1951, sobre a aprovação do Plano Regulador.	p. 47
Fig. 9	Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 13/06/1953, com os membros da Comissão Consultiva do Plano da Cidade sendo empossados pelo prefeito Antonio Feliciano.	p. 48
Fig. 10	Vista aérea de Santos a partir do Monte Serrat, início da década de 1960.	p. 56
Fig. 11	Reportagem sobre proposta da SACS publicada pelo jornal A Tribuna, de 30/08/1964.	p. 56
Fig. 12	Reportagem sobre o golpe de 1964 publicada na primeira página do jornal O Diário, de Santos, na edição de 01/04/1964.	p. 60
Fig. 13	Reportagem sobre a proposta do Plano Diretor Físico de Santos publicada na última página do jornal A Tribuna, de 27/08/1967.	p. 64
Fig. 14	O arquiteto Oswaldo Corrêa Gonçalves em foto publicada pelo jornal A Tribuna, de 30/07/1967.	p. 65
Fig. 15	O arquiteto Aníbal Martins Clemente em foto publicada na primeira página do jornal A Tribuna, de 27/08/1967.	p. 65
Fig. 16	Vista aérea da cidade de Santos a partir do porto, década de 1970.	p. 73
Fig. 17	Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 21/01/1984, sobre o debate ocorrido na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos.	p. 91

Fig. 18	Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 23/07/1984, sobre a apresentação da Prefeitura sobre alterações no Plano Diretor Físico de Santos.	p. 92
Fig. 19	Primeira página do D.O. Urgente, de 12/10/1989, com matéria sobre a instalação do processo constituinte municipal.	p. 109
Fig. 20	Primeira página do encarte do D.O. Urgente, de 30/05/1990, com matéria sobre a instalação do processo de revisão do Plano Diretor Físico de Santos.	p. 122
Fig. 21	Imagem da cartilha utilizada para divulgar e discutir a proposta de ZEIS, em publicação especial sobre a legislação.	p. 131
Fig. 22	Capa da cartilha utilizada para divulgar e discutir a proposta de revisão do Plano Diretor Físico de Santos, em publicação especial sobre a legislação.	p.137
Fig. 23	Matéria publicada pelo Diário Oficial de Santos, de 02/09/1999, sobre as possibilidades de parcerias entre o Poder Público e a Iniciativa Privada.	p. 145
Fig. 24	Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 02/02/1997. (Imagem digitalizada pelo autor, a partir do original).	p. 149
Fig. 25	Debate sobre a cobertura dos canais promovido pelo Fórum de Cidadania no auditório do SENAI.	p. 150
Fig. 26	Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 26/07/1997.	p. 152
Fig. 27	Matéria publicada pelo Diário Oficial de Santos, de 13/11/1998, sobre a aprovação do Projeto de Lei do Plano Diretor.	p. 154

Índice de gráficos

Graf. 1	Composição da Comissão do Plano da Cidade - 1948	p. 42
Graf. 2	Composição da Comissão Consultiva do Plano da Cidade - 1953	p. 49
Graf. 3	Composição do Conselho Consultiva do Plano Diretor - 1968	p. 69
Graf. 4	Composição do Conselho Consultiva do Plano Diretor - 1984	p. 96
Graf. 5	Composição do Conselho Consultiva do Plano Diretor - 1986	p. 103
Graf. 6	Composição do Conselho Consultiva do Plano Diretor - Proposta de 1995	p. 141
Graf. 7	Composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU - 1998	p. 156
Graf. 8	Comparação entre as composições da Comissão do Plano da Cidade (1948) e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade (1953).	p. 164
Graf. 9	Evolução da participação do Poder Executivo na composição das Comissões e Conselhos.	p. 166
Graf. 10	Evolução do número de membros participantes nas Comissões e Conselhos.	p. 168

Relação de siglas e abreviaturas

ACS – Associação Comercial de Santos.
AEAS – Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos¹.
APA – Área de Proteção Ambiental.
ARENA – Aliança Renovadora Nacional.
ASSECOB – Associação de Empresários da Construção Civil da Baixada Santista.
BNH – Banco Nacional da Habitação.
CEB – Comunidade Eclesial de Base.
CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.
CMS – Câmara Municipal de Santos.
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana.
CODESP – Companhia Docas do Estado de São Paulo².
CODIF – Conselho Consultivo do Código de Edificações.
COMEB – Conselho de Representantes de Sociedades de Melhoramentos de Bairros, Morros e Centros Comunitários.
COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente.
COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização.
CONDEPASA – Conselho de Defesa do Patrimônio Arquitetônico, Histórico e Cultural de Santos.
COPLAN – Conselho Consultivo do Plano Diretor.
CPEU – Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas.
CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.
CUT – Central Única dos Trabalhadores.
D.O. – Diário Oficial.
EHIS – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.
EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo.
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.
FAUS – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos³.
FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana.
FPP – Fórum sobre Participação Popular nas Administrações Democráticas e Populares.
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil.
INAPP – Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas.
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.
LOM – Lei Orgânica do Município.
MDB – Movimento Democrático Brasileiro.
MDV – Movimento de Defesa da Vida.
MIT – Movimento Independente dos Trabalhadores.
NERU – Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos.
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.
ONG – Organização Não Governamental.
PCB – Partido Comunista Brasileiro.
PCdoB – Partido Comunista do Brasil.

¹ Inicialmente chamava-se AES – Associação de Engenheiros de Santos.

² Inicialmente, quando privada, chamava-se CDS – Companhia Docas de Santos.

³ Nas décadas de 1970 e 1980 a mantenedora era a Sociedade Visconde de São Leopoldo, atualmente designada como Universidade Católica de Santos – UNISANTOS.

PDC – Partido Democrata Cristão.
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.
PDS – Partido Democrático Social.
PDT – Partido Democrático Trabalhista.
PFL – Partido da Frente Liberal.
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PMS – Prefeitura Municipal de Santos.
PP – Partido Progressista.
PPB – Partido Progressista Brasileiro.
PPS – Partido Popular Socialista.
PR – Partido Republicano.
PRODESAN – Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A.
PSB – Partido Socialista Brasileiro.
PSD – Partido Social Democrata.
PSDB – Partido da Social Democracia do Brasil.
PSP – Partido Social Progressista.
PST – Partido Social Trabalhista.
PT – Partido dos Trabalhadores.
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.
PTN – Partido Trabalhista Nacional.
PV – Partido Verde.
SACS – Sociedade Amigos da Cidade de Santos.
SASP – Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo.
SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo.
SEDAM – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
SEDURB – Secretaria de Desenvolvimento Urbano.
SEDURBAM – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
SEESP – Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo.
SEMAM – Secretaria do Meio Ambiente.
SEOSP – Secretaria de Obras e Serviços Públicos.
SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento.
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.
SINDUSCON – Sindicato da Indústria de Construção de Grandes Estruturas.
SMTC – Serviço Municipal de Transporte Coletivo.
UDN – União Democrática Nacional.
UDP – Unidade Democrática Popular.
UNISANTA – Universidade Santa Cecília.
UNISANTOS – Universidade Católica de Santos.
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.

INTRODUÇÃO

“As ideologias são sempre nebulosas formadas por miríades de idéias, cuja forma e substância não são fáceis de definir. Podem inspirar ou, quem sabe, nortear a ação, mas nunca a determinam por completo. O que muitas vezes tomamos por ideologias avançadas e pioneiras não passa de derivações, no sentido paretiano da palavra, isto é, de justificações póstumas de uma ação já decidida. Os conhecimentos proporcionados pelo especialista são ou deveriam ser menos turvos, mas não existe problema, nem mesmo delimitado, para cuja solução não se formulem diversas propostas, entre as quais se deverá escolher uma, quando se quiser descer do céu das idéias para a terra dos fatos”.

Norberto Bobbio (2003: 471)

O tema central desta pesquisa está na observação do processo de participação da sociedade civil no planejamento urbano através da análise da construção e institucionalização do espaço político que denominamos de “esfera pública”. A utilização desse termo se dá a partir do conceito desenvolvido por Jünger Habermas no debate contemporâneo sobre democracia, como veremos mais à frente. Esse estudo se justifica na medida que, nas últimas décadas do século XX, as questões relativas à participação dos cidadãos tornaram-se presentes em diversas áreas, tanto nos novos modelos gerenciais, no âmbito da administração de um modo geral, como na formulação de propostas urbanísticas que promovessem a qualidade de vida e o desenvolvimento urbano das cidades. Nesse último aspecto, que é aquele que mais nos interessa, o Brasil tem muitas experiências que levaram à construção de um marco jurídico e institucional sobre participação da sociedade no planejamento urbano⁴.

Será esse cenário algo realmente novo ou ele será consequência de um percurso histórico, onde os modelos de formulação do pensamento urbanístico, a forma de participação e a concepção de democracia estão intrinsecamente relacionados?

É aí que encontramos nossa hipótese central para esta pesquisa. O processo de construção dessa esfera pública, relativa à participação da sociedade civil no processo de planejamento urbano, decorre muito mais da trajetória histórica das concepções de democracia e cidadania, e consequentemente da forma de organização da sociedade civil e da estruturação do Estado, do que da trajetória dos conceitos de planejamento stricto-sensu.

Se assim for, torna-se importante estudar esse processo a fim de melhor compreender seu desenrolar, especialmente durante a segunda metade do século XX. Nesse sentido, a opção para o desenvolvimento da tese foi o da perspectiva histórica, através de uma exposição em ordem cronológica, e a cidade de Santos foi tomada como um estudo de caso para exemplificar e responder algumas das indagações sobre quando, como e por que se construíram e se institucionalizaram essas arenas no nível local.

Como a questão da participação da sociedade, ou de setores dela, nos processos de decisão é própria dos períodos chamados democráticos, estabeleceu-se como de interesse para a pesquisa os períodos mais recentes da história brasileira quando observamos a retomada de valores relacionados com a democracia e, no nível local, alterações significativas no campo do pensamento urbanístico. Por essa razão se definiu como recorte temporal o período de 1945 a 2000, oferecendo assim para análise uma visão ampliada sobre o posicionamento que é adotado em relação à participação, tanto politicamente como em termos metodológicos no campo do planejamento urbano.

⁴ Mais recentemente essa relação foi realçada institucionalmente em pelo menos três momentos peculiares: na apresentação do Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, em 1983; na aprovação do capítulo II do Título VII da Constituição Federal, em 1988, e sua regulamentação por meio do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001.

O primeiro marco delimitador corresponde aos anos imediatamente após a ditadura Vargas. Portanto, o ano de 1945 é definidor e corresponde também, no nível local a uma crescente preocupação com o planejamento urbano enquanto atividade de governo.

O marco que foi adotado para estabelecer o limite final do recorte temporal corresponde também a um período após a ditadura e, no nível local, a retomada da autonomia municipal em Santos e um crescente questionamento sobre os métodos de planejamento urbano. Nesse sentido, o ano de 2000 é importante pelo fato de ser o momento que se conclui o quarto mandato após a retomada da autonomia santista e se caracteriza pela institucionalização de um processo de alterações no campo do planejamento urbano que ocorreu ao longo do período estudado, quando foi criados o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e a Secretaria Municipal de Planejamento.

Temos então nitidamente três sub-períodos com situações políticas diferentes e características também diferentes em relação ao planejamento urbano. Isso levou o trabalho a ser dividido em três capítulos onde, em cada um deles, buscou-se relacionar as condições políticas do período histórico selecionado com uma das características do processo de planejamento.

O primeiro capítulo, que trata do período de 1945 a 1964, tem como título “Democracia e Politização” e é o contexto histórico do pós Segunda Guerra Mundial que norteará seu desenvolvimento, com o restabelecimento do regime democrático em muitos países ocidentais, inclusive no Brasil. Quanto à característica do planejamento urbano nesse período ser a “politização” se deve a um conceito inferido a partir da própria definição de política.

O termo política foi aqui empregado para definir os processos que normalmente implicam na conciliação de posições conflitantes para a tomada de decisão e que ordenam a forma de realização do bem comum, independente da qualificação que se dê a esse bem. Nesse caso, torna-se fundamental a separação entre Estado, sistema político e sociedade civil para equilibrar os componentes desse processo: a formação da vontade geral, que corresponde em tese ao bem comum, pelo debate, e o poder de decisão, de tal forma que a política passa a ser compreendida como a combinação de vários elementos que definem as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Vista dessa forma, uma questão se torna política à medida que adquire um caráter polêmico e quando sua solução seja considerada como um bem público, o que, neste caso, passa a receber o respaldo, ou é almejado, por um agente do poder. Como corolário dessa colocação, podemos falar em politização quando afirmamos que um determinado tema passa a ter maior densidade política e integra em si essas três condições: polêmica, bem comum e poder de decisão. Dessa forma, o tema se torna político pela sua relevância em termos práticos, quando envolve diretamente questões fundamentais da vida dos indivíduos, ou em termos estratégicos, quando se torna atrativo nos meios de comunicação disponíveis. Nesse primeiro capítulo estaremos abordando como o planejamento urbano ganhou essa dimensão e passou a ser pautado na agenda política.

O segundo capítulo trata do período de 1964 a 1984. Tem como título “Autoritarismo e Centralização” e se desenvolve no contexto histórico do autoritarismo dos anos 60 e 70. A “centralização”, enquanto característica do planejamento urbano nesse período, decorre naturalmente da valorização do formalismo técnico e jurídico, que, para Alain Touraine, seria uma forma de dificultar um processo político que permitisse atender às demandas sociais, uma vez que essas colocassem em perigo os interesses dos grupos dominantes (TOURAINÉ, 1996: 36). Portanto, nesse capítulo estaremos abordando como a atividade do planejamento urbano se isolou da sociedade e assumiu as características típicas da centralização tecnocrática.

O terceiro capítulo, e último, trata do período de 1984 a 2000. Nesse contexto, o paradigma da participação popular foi construído a partir da idéia que a conquista das políticas públicas, e dos respectivos espaços institucionais, fazia parte de um movimento “de baixo para cima”, ou seja, da sociedade civil para o Estado. Sob o título “Democracia e Participação” esse capítulo é dedicado às quatro gestões que seguem à retomada da autonomia política municipal e ao processo que transformou a participação da sociedade civil no foco central dos debates públicos sobre o planejamento urbano. Nesse período existiram importantes experiências de participação da sociedade no processo de gestão da cidade e foi também nesse período que foi discutido e, posteriormente, aprovado o novo Plano Diretor, criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, esfera pública que trata da questão, e o planejamento passou a ter status de secretaria municipal.

Todo esse percurso é marcado tanto pela história dos partidos políticos, essenciais para a democracia representativa em âmbito nacional, como pelos personagens que interagiram, de forma participativa, nesse processo no nível local. Para poder contribuir com essa análise, sem sobrecarregar o texto, foram preparados dois apêndices colocados no final do volume que correspondem, respectivamente, ao quadro político partidário do período estudado e aos personagens, citados durante o trabalho, organizados em ordem alfabética para facilitar eventual consulta.

É possível assim, traçar-se um paralelo desse período com o que ocorreu no final da década de 1940, quando a questão do planejamento ganhou nova dimensão política, instituíram-se foros de discussão com uma certa abertura para a sociedade e foi aprovado o primeiro plano geral para a cidade de Santos, o Plano Regulador de Expansão da Cidade.

Por outro lado, a base teórica para a análise que se faz teve como principais referências reflexões que diversos autores têm feito sobre a participação no processo democrático como, dentre outros, Maria da Glória Gohn (2001 e 2003) e Carole Pateman (1992), além de, como já foi dito, o conceito desenvolvido por Habermas⁵ de esfera pública.

⁵ No tocante o ponto de vista de Habermas, a abordagem neste trabalho se deu principalmente se apoiando nas análises feitas por autores como Adrian Laval (1999), Elenaldo Teixeira (2001) e Sérgio Costa (1995 e 1997a), além do próprio Habermas (1984 e 1995).

Para Habermas, a esfera pública é o próprio núcleo central das democracias contemporâneas, o espaço onde se problematizam as questões de interesse da sociedade civil, onde se dá o debate e se forma a opinião pública para remeter o tema já trabalhado para o sistema político, que dita o ritmo do andamento dos debates, conforme sua sensibilidade em relação a essa opinião pública.

Ao rever a bibliografia sobre o tema percebe-se que a questão central está na caracterização do que seja “democracia” e “político”, conceitos que são diversos nas teorias da democracia representativa e da democracia participativa. Apesar de Norberto Bobbio afirmar que *“o conceito de democracia não é um conceito elástico”* (BOBBIO, 1983: 80), o que podemos perceber é que há uma dificuldade histórica em precisar a utilização desse termo. Portanto, discutiremos aqui sobre alguns de seus aspectos para entendermos melhor os objetivos que se pretende alcançar neste trabalho.

A teoria da democracia representativa vincula-se a uma série de arranjos institucionais no nível nacional, cujo elemento característico é a competição, em eleições periódicas e livres, entre agremiações políticas ou líderes carismáticos pelos votos da maioria, é claro que muitas vezes esses líderes de uma forma ou de outra acabam por representar uma determinada elite.

Esse modelo faz com que a maioria obtenha o máximo de rendimento, em termos de decisões políticas, com o mínimo de investimento, em termos de participação, de sua parte. Por essa razão, talvez o termo democracia, no seu sentido mais restrito e comum, seja mais utilizado como a oportunidade dos cidadãos de participarem do processo político, numa determinada nação, através do voto. Mas, talvez a versão mais corrente seja aquela que entende a democracia como a possibilidade dos membros de uma dada sociedade participarem do processo de tomada de decisões.

Nesse sentido, para Bobbio, democrático é *“um sistema de poder no qual as decisões coletivas, isto é, as decisões que interessam a toda a coletividade (grande ou pequena que seja) são tomadas por todos os membros que a compõem”* (BOBBIO, 1983: 80) e os mecanismos de representação são a tal ponto constitutivos da democracia moderna que quando se diz hoje que um país é democrático subentende-se que a democracia nele existente é representativa (BOBBIO, 2003: 233).

Portanto, o contexto histórico de cada um dos períodos que estaremos tratando é determinante para compreender o conceito de democracia e como é entendida a questão da participação da sociedade no processo político.

No período do pós-guerra que é tratado no primeiro capítulo, por exemplo, deve ficar claro que se trata de um momento onde o liberalismo, saindo como vitorioso num conflito de proporções globais, disseminou com mais vigor a definição de democracia como um regime político onde a lei e a ordem garantissem as liberdades individuais.

Dessa forma, Norberto Bobbio chama a atenção para o fato das diferenças existentes entre a doutrina dos economistas clássicos, base do Estado liberal, e a doutrina marxista, base da crítica a esse Estado, ter produzido consequências políticas de sinais opostos, *“de um lado, o desenvolvimento da*

sociedade capitalista, de outro, sua negação” (BOBBIO, 2003: 146), com conseqüências para o processo democrático. Isso é decorrência da própria concepção que se faz do protagonista da sociedade, pois, enquanto para o liberal, a figura central está no indivíduo, para a chamada esquerda, o foco está no associativismo, como nos sindicatos e outras organizações populares. Justamente por isso o conceito de democracia representativa, enquanto regime político não era tão valorizado por determinadas correntes de pensamento, pelo vínculo com o Estado burguês, comprometido com a reprodução do próprio sistema. Por essa razão é importante recuperar um pouco da história da formação do conceito de democracia associado ao liberalismo econômico e à sua filosofia em relação aos direitos de propriedade individual, enquanto condição necessária à participação na política.

A idéia de democracia nos tempos modernos nos remete, segundo vários autores consultados, a Rousseau. Ao exaltar os méritos da democracia dos antigos e rechaçar o governo representativo adotado na Inglaterra (cf. BOBBIO, 2003: 233), ele entendia que, se a sociedade era inevitável, então *“a melhor maneira de garantir o máximo possível de liberdade para cada um”* seria *“a democracia, concebida como um regime em que todos se submetem à lei, porque ela foi elaborada de acordo com a vontade geral”* (FERRARI, 2004: 33). Para Rousseau, essa vontade geral seria o princípio pelo qual o Estado deveria se pautar.

Essa idéia para Hegel se caracterizaria por uma forma de governo que só encontraria expressão nas decisões de uma assembléia, o que seria inviável na sociedade moderna. Para Stewart Mill, *“a democracia era inevitável no mundo moderno, [...] o problema era o de organizar as coisas de tal modo que as instituições políticas fossem compatíveis com o estado ‘natural’ da sociedade, [...] em que a ‘multidão’ tenha fé na minora ‘instruída’ que governará”* (cf. PATEMAN, 1992: 47). Mas de qualquer forma, o que prevalecia era a idéia da supremacia da lei, que para Norberto Bobbio era mais adequada numa concepção unicêntrica de Estado, *“ou seja, a vontade coletiva expressa por meio da aplicação da regra da maioria”* (BOBBIO, 2003: 267). Portanto, se o princípio da maioria era necessário, não era, isoladamente, suficiente, para o exercício da democracia (BOBBIO, 2003: 269).

Aléxis de Tocqueville, ao analisar a experiência democrática dos Estados Unidos, deu à democracia um conteúdo mais social do que político à medida que aspectos como igualdade e cidadania ganharam valor através da Constituição, garantindo a integração da sociedade. Segundo Bobbio, para Tocqueville o advento da democracia seria a garantia de uma sociedade igualitária (BOBBIO, 2003: 236), e, para Alain Touraine, esse seria o motivo da democracia progredir, *“mais pela vontade de igualdade do que pelo desejo de liberdade”* (TOURAINÉ, 1996: 46). Ainda de acordo com Bobbio (2003: 236), *“o reconhecimento dos direitos de liberdade foi, no início, o pressuposto necessário para um exercício correto de participação popular, mas também é certo que, inversamente, o alargamento da participação tornou-se o principal remédio contra a subversão dos princípios do Estado liberal”*.

A partir do último terço do século XIX as democracias de classe média converteram-se em democracias de massas num processo que se consolidou logo após a Segunda Guerra Mundial, quando se estabeleceu na Europa Ocidental o chamado welfare state, ou a democracia social. O que ocorre nesse momento histórico, de acordo com Alberto Tosi Rodrigues, é que a *“democracia encontrou-se com o liberalismo para uma associação reciprocamente proveitosa: este último proveria à primeira as garantias civis indispensáveis à liberdade dos atores e a primeira daria ao último um método, um procedimento para a tomada das decisões coletivas”* (RODRIGUES, 1999: 100).

Esse conceito nos remete à democracia como *“um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas — legislativas e administrativas”* (Schumpeter apud PATEMAN, 1992,12). Nessas condições, democrático é um regime político que resolve os conflitos que surgem através da construção de direitos sociais, civis e políticos. Nesse caso encontramos uma outra dificuldade inerente ao processo democrático. Como resolver conflitos quando estes têm origem na própria contradição estrutural de uma sociedade de classes.

Para o período que estaremos analisando no primeiro capítulo, poderíamos resumir a visão da democracia a dois aspectos básicos. Ou como uma visão ideal, que se apoiaria numa improvável “vontade geral”, e que uniria a todos pelas convicções éticas, ou apenas como um mecanismo institucional que, através da regra da maioria, asseguraria a legitimação do poder político.

Para isso bastaria, como forma de participação política, o *“canal eleitoral [que] compreende as atividades nos partidos que são as instituições especializadas de ligação entre a sociedade e o Estado”* (AVELAR, 2004: 226), e, como uma das características do regime democrático, que as decisões políticas fossem *“permanentemente fundamentadas e justificadas, [no que] dependem, obviamente, de algum tipo de anuência da sociedade para que adquiram validade e possam ser efetivadas”* (COSTA, 1997a: 180).

Nessa perspectiva, no momento histórico em que a democracia representativa configurou-se como o método mais comum e eficaz para se resolver conflitos e obter o consenso, a existência de algum tipo de participação da sociedade que justificasse as decisões que seriam tomadas pelo Poder Público se limitava praticamente ao momento do voto. Era, principalmente, esse o conceito de democracia, como forma de exercício da política, que era valorizado no período estudado, ou seja, restringia-se a um método para escolher as lideranças que deveriam tomar as decisões em nome da maioria que as legitimaram.

Assim a criação de outras esferas de participação tornava-se particularmente interessante, ainda que o objetivo fosse essencialmente o mesmo: *“a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos”* (PATEMAN, 1992: 25). De qualquer forma, o surgimento de uma esfera pública que se caracterizasse pela incorporação de diferentes segmentos no processo de debate, além do meramente representativo, contribuindo para a deliberação sobre temas públicos seria algo inusitado, como veremos no primeiro capítulo.

O segundo capítulo, por tratar de um período caracterizado pela suspensão das garantias democráticas, mostra que o espaço para o debate não era privilegiado como ocorreu no período anterior. É interessante recuperar uma análise desenvolvida por Alain Touraine (1996) sobre a relação entre Estado, sociedade e sistema político e contextualiza-la, para uma melhor compreensão do momento histórico, com as observações de Hélio Jaguaribe (1985).

A realidade desigual da condição econômica e social, na democracia, acaba por exigir formas de conciliar direitos civis e políticos que se transformam em demandas da sociedade civil, gerando possibilidades de incrementar o teor democrático do sistema político. Isso pode ocorrer como um processo externo, da sociedade para o Estado, transformando-o, ou por iniciativa do próprio Estado. Se essa atividade se apresenta como uma ação externa ao sistema político ela se caracteriza como uma possibilidade de influência nas tomadas de decisão e acaba por formalizar novas normas que podem alterar a ordem na partilha de bens, valores ou poder.

A legitimação para que isso ocorra se dá através do Estado. Ou seja, o Estado não decide, por si só, abrir mão de uma parcela de seu poder. Assim, as instituições, e dentre elas o próprio Estado, só se modificam por pressão da sociedade.

A partir desse momento temos outro processo político que corresponde não mais exclusivamente à democracia representativa, mas sim a uma partilha do poder, partilha essa que ocorre mediante a ativa participação da sociedade civil, e não por uma mera “doação” de poder do Estado.

Do lado oposto, quando esse processo de incremento do teor democrático do sistema político torna-se iniciativa do Estado, ocorre o que chamamos acima de processo de “doação de poder”, e, nesse caso, rompe-se o equilíbrio entre o nível de democracia da sociedade civil e do sistema político. Para Jaguaribe, *“quando o teor democrático do sistema político ultrapassa, significativamente, o existente na sociedade civil, nesta se geram poderosas forças de contenção do sistema político, que usualmente terminam por paralisá-lo”* (JAGUARIBE, 1985: 49).

Ou seja, se o sistema político, que é o meio de ligação entre a sociedade civil e o Estado, se inclinar *“para o lado da sociedade civil, é democrático”* (TOURAINÉ, 1996: 91). No entanto, corre o risco de provocar uma reação antidemocrática, caso venha a perder sua capacidade de ligação com o Estado, como ocorreu no período de João Goulart.

Mas, por outro lado, se o sistema político se *“inclina para o lado do Estado, torna-se autoritário”* (TOURAINÉ, 1996: 91). Isso pode ocorrer pela burocracia, como na primeira fase do governo de Getúlio Vargas, de forma repressiva ou militar, como no Estado Novo e no golpe de 64. Nesse caso, para vencer a imobilização criada nessas circunstâncias a sociedade civil precisa retomar o processo de transformação do Estado.

Feitas essas observações, podemos afirmar que a história da democracia passa a ser entendida não mais como um desenvolvimento linear, e sim como um processo dinâmico, que tem sido constantemente alterado pelas mobilizações identificando a democracia cada vez mais com a pluralidade dos

interesses num processo imprevisível cujo desfecho não é absolutamente determinado⁶.

Na década de 1970 o conceito de participação da sociedade civil⁷ assumiu a forma de resistência ao regime militar. Essa ênfase na dicotomia entre sociedade civil e Estado assim promovida foi útil para isolar o regime não-democrático por uma “*ética política de ‘nós’ versus ‘eles’*” (LINZ & STEPAN, 1999: 28) até que, nos anos 80, acabou se generalizando o termo recorrente “participação popular”⁸ e um rearranjo das relações entre Estado e Sociedade se estabeleceu obrigando a aperfeiçoar o tema da igualdade de oportunidades.

No terceiro e último capítulo encontramos uma análise sobre o que Elenaldo Teixeira (2001) chamou de grande desafio da teoria política contemporânea e que vem sendo enfrentado por teóricos como, dentre outros, Jürgen Habermas, Norberto Bobbio, Alain Touraine e outros⁹, qual seja, a articulação entre os mecanismos de representação, baseados no princípio da maioria, e os de participação, o que implica na necessidade de se rever os conceitos de cidadania e participação.

Para Touraine (1996) cidadania pressupõe a construção de uma “*organização social que combina a unidade da lei com a diversidade dos interesses e o respeito pelos direitos fundamentais [...] [e que] fornece um sentido concreto à idéia de democracia: a construção de um espaço propriamente político, nem estatal nem mercantilista*” (TOURAINÉ, 1996: 99)¹⁰.

Para Teixeira (2001) participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, e implica, necessariamente, pensar na relação das partes entre si e destas com o todo, ou seja, a sociedade e o Estado, que,

⁶ Alain Touraine entende como fundamental que o sistema democrático possa estar se recriando constantemente através de seus elementos constitucionais. Para isso é necessário que se coloque em prática três princípios: “*a limitação do Estado em nome dos direitos fundamentais, representatividade social dos atores políticos e cidadania*” [pois] *A democracia é mais um processo do que uma idéia. Está presente sempre que os direitos são afirmados e reconhecidos e sempre que uma situação social é justificada pela busca da liberdade e não pela utilidade social ou especificidade de uma experiência*” (TOURAINÉ, 1996: 102).

⁷ Elenaldo Teixeira afirma que para alguns autores, e dentre esses cita Marcos Aurélio Nogueira, poderia ter ocorrido “uma supervalorização do papel da sociedade civil, apostando-se tudo no seu fortalecimento, inclusive com uma visão equivocada de tentar substituir-se o Estado pela mesma até em termos de política social e deixando-se de lado a preocupação em torno da democratização das instituições políticas” (TEIXEIRA E., 2001:43).

⁸ Pela sua imprecisão, o termo foi sendo apropriado pelos discursos políticos dos mais variados matizes como sinônimo de descentralização, como veremos mais à frente. Em contraposição, novos atores, que não queriam “*se ver associados nem às estruturas partidárias, nem ao aparelho de Estado*” (COSTA, 1997: 16), juntamente com outros que surgiram em função de novos ordenamentos jurídicos, emergiram com um conceito revigorado de sociedade civil adequado à realidade brasileira no final da década de 1980.

⁹ Nas referências teóricas do debate contemporâneo sobre a sociedade civil encontram-se desde os aspectos levantados por Gramsci, em seu modelo tripartite que considera sociedade civil, sociedade política e Estado, até os conceitos introduzidos posteriormente por Habermas, passando pela idéia dos direitos individuais, característica do liberalismo.

¹⁰ Habermas (1995) ao analisar a relação entre o Estado e o cidadão nas perspectivas republicana e liberal da democracia americana demonstra que, mesmo nessas duas concepções e tendo o mercado como pano de fundo, há uma diferença substancial na forma de ver essa relação que também pode contribuir para uma análise sobre o caso brasileiro.

por não serem homogêneos, apresentam diferentes interesses, aspirações, valores e recursos de poder (TEIXEIRA E., 2001: 27).

Na visão de Marilena Chauí reside aí um dos aspectos fundamentais da democracia, enquanto forma social e política fundada na criação de novos direitos, possibilitando distinguir claramente o que sejam interesses, privilégios, carências dos direitos propriamente ditos.

“Interesses são sempre particulares e estão referidos a grupos particulares da sociedade civil; privilégios são os interesses da minoria tomados como direito à exploração e à dominação da maioria; carências são necessidades básicas dos sujeitos sociais para a sobrevivência segundo as regras da sociedade, e a satisfação das carências é precondição da cidadania e não a cidadania plena; direitos são universais, isto é, não correspondem a interesses particulares, nem a privilégios e carências, mas definem o ser social e político de todos os membros da sociedade. Um dos maiores conflitos no interior da democracia ocorre, portanto, entre interesses (de grupos e de classes) e direitos (universalmente reconhecidos como tais). Como forma da vida social, a democracia opera como poder político instituído e, simultaneamente, como conjunto de contra-poderes sociais em busca de novos direitos, isto é, como poder instituinte”. (CHAUÍ, 1994: 47).

O que está sendo colocado é que não se pode negar a importância e atualidade do sistema de representação, no entanto, cabe aperfeiçoá-lo através de mecanismos, institucionais ou não, de controle social sobre o processo de tomada de decisões bem como de outros instrumentos de participação, que alguns autores denominam como “semidireta”, ou seja, um crescente envolvimento da sociedade civil no processo político.

Costa identifica duas vertentes interpretativas no debate sobre o conceito de sociedade civil que se desenvolve atualmente: uma que denomina como “moderada”, e outra que chama de “enfática”. Os teóricos da primeira vêem a sociedade civil apenas como uma categoria preponderantemente empírica para descrever as “*conformações político-sociais previamente existentes no contexto liberal-democrático*” (COSTA, 1997:9), “*a sociedade civil seria constituída de cidadãos e instituições dotados de virtudes cívicas, cujo desenvolvimento exigiria o mercado como princípio ordenador*” (TEIXEIRA E., 2001:42).

Na segunda vertente, a “enfática”, estariam teóricos que concebem a sociedade civil “*como uma rede de associações autônomas, com interesses comuns, que devem exercer um controle sobre o Estado*” (TEIXEIRA E., 2001:42), e a definem como “*constituída de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensando-os e transmitindo-os, a seguir, para a esfera pública política*” (TEIXEIRA E., 2001:43).

No momento histórico que corresponde ao terceiro capítulo, quando a revisão crítica das idéias comunistas e marxistas estava muito presente (cf. TOLEDO, 1994: 128), esses conceitos praticamente dominaram o debate sobre a participação democrática da sociedade civil no processo político e funcionaram, muitas vezes, como ponto de referência para uma tentativa de delinear o esboço de uma teoria social que preservasse *“aspectos-chave da crítica marxiana da sociedade burguesa [...] incorporando ainda as reivindicações do Liberalismo relativamente aos direitos individuais, [...] e a defesa da esfera pública e da participação política destacadas por Habermas e Arendt”* (Cohen & Arato apud COSTA, 1994: 40)¹¹.

Os canais de interlocução entre sociedade e Estado, como os conselhos de gestão, criaram uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado de forma a influir nas decisões e políticas não mais apenas em ações periódicas, como as eleições, mas através de uma ação direta e permanente que faz da participação o referencial central, seja num projeto político *“da esquerda pós-marxista”* ou como *“parâmetro normativo mais recorrente da teoria social que coloca em questão tanto o neoliberalismo como o estatismo socialista”* (COSTA, 1995a: 70).

O aspecto estritamente decisório da participação perdeu sua ênfase para dar lugar ao debate público das questões, à proposição de alternativas, exigência de prestação de contas dos atos dos agentes públicos e conseqüente responsabilização. Gutmann (1995) acentua esse aspecto como uma questão de responsabilização dos que tomam as decisões e que Habermas chama de política deliberativa (cf. TEIXEIRA E., 2001: 36), ressaltando o papel da estrutura discursiva, e cuja dimensão negociada e consensual é enfatizada. Nessa concepção de democracia participativa o conflito, mais do que inevitável passa a ser visto como legítimo e necessário e sua solução passa por mudanças estruturais na relação de poder da sociedade.

Encontramos assim, nesse percurso histórico, conceitos que estariam sendo reavaliados e, portanto, precisariam ser mais bem esclarecidos, como sociedade civil, espaço público, esfera pública e cidadania. Assim como o conceito de democracia é dinâmico e depende da orientação política, os conceitos de cidadania e participação também são relativos.

Percebe-se também uma mudança no uso do termo “participação popular”, pois “participação cidadã” parece que se apresenta como mais interessante para ser explorado, devido à importância de espaços como os Conselhos, para os quais também se exige uma reflexão.

¹¹ Há também críticas quanto à aplicação dos conceitos elaborados a partir das contribuições de Habermas, como *“mundo da vida”*, *“esfera pública”* e *“ação comunicativa”* que receberiam certas reservas em virtude das diferenças sociais, culturais e institucionais dos diversos países. Nesse sentido, o domínio da esfera pública, pela mídia e pelo poder econômico, também dificultaria tremendamente aos membros da sociedade civil a possibilidade de *“mudarem valores e tópicos e terem uma visão crítica dos temas e razões canalizados do exterior”* (TEIXEIRA E., 2001: 43). No caso do Brasil, Emir Sader chama atenção para o fato dos grandes meios de comunicação serem monopólio de algumas famílias, o que impediria *“a livre expressão da heterogeneidade de interesses e opiniões existentes no país, trabalhando na direção oposta, de impedir o desenvolvimento da autoconsciência e de uma visão crítica e independente por parte de amplos setores do povo”* (SADER, 1990: 88).

Seriam os Conselhos, enquanto esferas públicas institucionalizadas, instrumentos meramente figurativos ou nesse espaço se decide algo? Seria o planejamento participativo, com suas várias ferramentas, instrumento eficaz para debater e socializar com os cidadãos as decisões de médio e longo prazo, ou ainda há um percurso a ser traçado para sua efetividade?

Apresenta-se assim um cenário para o século XXI que inclui a necessidade de um maior grau de compreensão do processo histórico que ocorreu bem como dos aspectos teóricos a ele relacionados, para que assim se possa estabelecer, com maior eficiência, a desejada articulação entre poder público e sociedade civil, onde a participação cidadã assume, papel cada vez mais relevante.

Esta é, portanto, uma análise sobre as relações que se estabeleceram institucionalmente, ao longo da segunda metade do século XX, entre o planejamento urbano e a política, o que, nesse sentido, este trabalho pretende ser uma contribuição para que essas relações possam ser entendidas com mais profundidade, e seu alcance se estende ao permitir debater com aqueles que trabalham no planejamento urbano, tanto no executivo como no legislativo, de maneira a enriquecer metodologicamente seu processo atual de elaboração, além de, ao integrar, com outros pesquisadores um trabalho mais amplo sobre a história da cidade e do urbano no Brasil, poder se transformar numa possibilidade real de contribuição original e significativa.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA E POLITIZAÇÃO.

1945 a 1964.

“[...] certos urbanistas classificam os processos de planejamento como ‘ditatoriais’ e ‘democráticos’. Senão por metáfora, as expressões aplicam-se mal à matéria. Os urbanistas doutra escola respondem que, no fim das contas, os planos urbanísticos podem fazer-se de muitas maneiras, até mesmo por uma comissão de urbanismo” [...].

“Ambos os grupos tem razão, conforme os pontos de vista e as circunstâncias. Num regime forte, nenhuma administração que se julgue informada e disponha de poderes e recursos suficientes, deixará de agir direta, rápida e decisivamente, só porque os bizantinos protestam”.

“Quem suporta o ônus dum regime, deve ter também as vantagens”.

“Num regime de responsabilidade repartida, cada um conformar-se-á com a linha geral. Por isso podemos, sem contradição, ter adotado uma solução na São Paulo de 1938, e preconizar outra em Santos, dez anos após”.

Francisco Prestes Maia (1950: 234)

1.1. RETOMADA DEMOCRÁTICA E POLITIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO.

Foram fatos relacionados intrinsecamente com o método democrático que deram novos rumos para a política internacional e nacional em 1945, respectivamente, o final da Segunda Guerra Mundial e o final da ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas. O ano de 1945 foi particularmente marcante para a sociedade brasileira em função das mudanças promovidas pela retomada do Estado de Direito consolidado pela Constituição de 1946¹².

Apesar da cidade de Santos permanecer como área de intervenção, por abrigar o maior porto nacional, tinha uma das categorias sindicais mais fortes e mobilizadas da época, o que deu à cidade os títulos de “Barcelona Brasileira” ou “porto vermelho” (cf. SARTI, 1981), e foi no ano de 1945 que foram fundados na cidade o Comitê Municipal do Partido Comunista Brasileiro – PCB e o primeiro Comitê Democrático Popular de Bairro, no Boqueirão. Esses Comitês de Bairro proliferaram tão rapidamente que logo ganhavam uma coluna no jornal local, A Tribuna, dedicada exclusivamente ao seu noticiário, chegando a ser uma página inteira. Isso durou poucos anos, até os Comitês irem desaparecendo, primeiro do noticiário depois na prática, e excluirmos o PCB da legalidade em 1947¹³.

No âmbito local foi o momento da inserção definitiva do planejamento urbano na pauta política como uma das consequências desse processo de democratização, aspecto que mais nos interessa. Trata-se do que chamamos neste trabalho de “politização do planejamento urbano”.

O termo “politizar” é adotado aqui como uma consequência do exercício da política¹⁴. Politizar um determinado tema é torná-lo “atrativo”, o que pode ser realizado por meio da “imagem” ou pela importância dos agentes que o expõe, relacionando-o com os meios de comunicação disponíveis para esses atores sociais.

Por outro lado, o governo pode procurar estimular o debate dos temas cuja perspectiva de encontrar uma decisão consensual seja mais óbvia, ao mesmo tempo em que, pelo contrário, pode dificultar esse processo quando a solução

¹² Para uma melhor compreensão do cenário político partidário e as agremiações que disputavam o poder, veja resumidamente no apêndice 1 – O Cenário Político Partidário, ao final deste volume.

¹³ Em Santos foram fechados 7 Comitês Populares de Bairro, 3 Comitês Distritais e o Comitê Municipal do PCB, além de outros organismos (FONSECA, 2002: 109). Maria da Glória Gohn coloca a hipótese de que uma das origens das Sociedades Amigos de Bairro em São Paulo seria a “transformação de antigos comitês eleitorais em unidades permanentes de reivindicações populares” (GOHN, 1982: 37), dentre eles os comitês do Partido Comunista, fato que pode ter se repetido em Santos.

¹⁴ Normalmente esse termo é utilizado para designar o processo de conscientização dos cidadãos, ou classes sociais, de seus deveres e direitos políticos preparando-os para exercê-los. Para este trabalho, estamos utilizando-o para designar o momento que um tema passa a ser incorporado na pauta do processo político.

poderia, em tese, ameaçar os interesses já estabelecidos, o que corresponderia a uma visão “funcionalista” (COSTA, 1995: 56) e, na visão de Habermas, à ação administrativa.

Nesse caso alguns procedimentos podem assegurar o consentimento da população, capitalizando as expectativas em relação aos programas, por exemplo, ou de forma seletiva, excluindo determinados assuntos da discussão pública por meio de filtros no acesso da opinião pública, seja por meio de deformações estruturais dos meios de comunicação, seja por meio do controle dos fluxos de informação.

De qualquer forma, é possível afirmar que, mesmo considerando aqui todas essas limitações que se impõe, é no ambiente democrático que o processo político encontra espaço para estabelecer uma instância de mediação entre o Estado e a sociedade civil com o fim de debater e decidir questões de interesse público, propiciando a participação da sociedade civil no processo de decisão.

Em relação ao período que estamos tratando neste capítulo, e corroborando o que já foi dito neste trabalho, pode ser utilizada a análise de Maria da Glória Gohn sobre a participação na democracia liberal, que *“a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado”* (GOHN, 2001:1211). Dentro dessa linha, busca-se articular no processo participativo, normalmente de forma institucionalizada, as organizações e órgãos representativos da sociedade civil e os órgãos deliberativos e administrativos do Estado.

Neste capítulo veremos que isso passou a ocorrer em relação ao planejamento urbano a partir do final da década de 1940, com o retorno de procedimentos da democracia liberal, e como, na ótica assumida neste trabalho, as Comissões de Planos da Cidade formadas a partir dessa época cumpriram essa função.

É interessante notar que a previsão de um Plano Geral de Desenvolvimento e Melhoramento da Cidade de Santos havia sido um dos últimos atos do legislativo local, que deixou de existir durante o Estado Novo. A Lei Orgânica dos Municípios, no parágrafo único de seu artigo 117, previa uma “Comissão de Urbanismo”, e a Câmara Municipal autorizou o prefeito a contratar um *“urbanista, de preferência nacional, de renome, para o fim especial de estudar e elaborar um plano geral de desenvolvimento e melhoramentos da cidade”* (Lei 913/1937). Mas a discussão sobre o Plano Geral teve seu processo truncado com a perda da autonomia e o fechamento da Câmara Municipal¹⁵.

¹⁵ Santos não teve seu legislativo funcionando entre 1937 e 1948 e não teve autonomia para escolher seu prefeito entre 1930 e 1953. No período em análise, a prefeitura foi conduzida pelos seguintes prefeitos nomeados, em ordem cronológica: Antonio Gomide Ribeiro dos Santos, de julho de 1941 a julho de 1945; Lincoln Feliciano, de agosto de 1945 a outubro de 1945; Francisco Paino (interinamente) de outubro de 1945 a dezembro de 1945; Edgardo Boaventura, de janeiro de 1946 a janeiro de 1947; Osório de Souza Leite, de janeiro de 1947 a março de 1947; Francisco Paino (interinamente) de março de 1947 a abril de 1947; Rubens Ferreira Martins, de abril de 1947 a outubro de 1948; Álvaro Rodrigues dos Santos; outubro de 1948 a agosto de 1949; Rubens Ferreira Martins, de agosto de 1949 a julho de 1950; Hernani Botto de Barros (interinamente), de 02 a 06 de julho de 1950; Rubens Ferreira Martins, de julho de 1950 a dezembro de 1950; Sócrates Aranha de Menezes, de dezembro de 1950 a março de

Na década de 1940 já havia uma certa estrutura na Prefeitura voltada para o planejamento¹⁶ e o Decreto Lei 343/1942 estabeleceu diretrizes para elaboração do Plano Regulador da Cidade, mas não teve qualquer resultado prático, pois não se debatia o tema nas instâncias políticas. O planejamento da cidade somente voltou ao debate anos mais tarde.

Em 1945, ainda sendo nomeado, o advogado Lincoln Feliciano assumiu a Prefeitura de Santos. A novidade era o fato de demonstrar um outro tipo de preocupação com o urbano e uma certa afinação com as idéias de Anhaia Mello, a quem convidou para assessorá-lo: *“Grande satisfação deve ter causado aos santistas amantes de sua terra a notícia da escolha do Prof. Anhaia Mello - nome sugerido, juntamente com o do Prof. Agache e do Sr. Prestes Maia em tópico deste jornal, há mais de seis meses - para elaboração do almejado Plano Urbanístico”* (A Tribuna, 05/10/45. p. 2).

Anhaia Mello defendia uma posição doutrinária em relação ao processo de decisão no planejamento urbano que incluía a participação da sociedade civil através das Comissões do Plano da Cidade e preconizava a ação do planejador como um estrategista que encarava os problemas de forma global e não pontualmente como vinha ocorrendo. Para ele o plano deveria *“ser um instrumento de melhoria social, de controle e direção das forças sociais que dominam o ambiente urbano [...] planejar é problema de estratégia e não apenas de tática. É preciso orientar as próprias forças formadoras da comunidade e não tratar apenas localmente os sintomas”* (MELLO, 1945: 273).

Essa nova forma de encarar o planejamento urbano, em contraposição às obras de embelezamento características dos períodos anteriores, pode ser observada no discurso de posse de Lincoln Feliciano, onde afirmava que, havia anos *“pregava a necessidade de ter um plano diretor para seu desenvolvimento e correção”* (A Tribuna, 22/08/45, última página) e demonstrou sua frustração em relação ao poder público que não procurava abranger toda a cidade com sua ação de planejamento, pelo contrário *“tem procurado adorná-la aqui e ali, em trechos isolados sem se preocupar com o todo”* (idem).

De acordo a imprensa local, Anhaia Mello teria elaborado um Plano para Santos¹⁷, mas é mais provável que não fosse efetivamente um Plano, como dizia a notícia, e sim uma proposta metodológica para elaboração que teria se transformado no Decreto Lei 343/1942, ao qual já foi feita referência e que será tratado mais à frente.

Na gestão de Lincoln Feliciano não se desenvolveu um plano para a cidade, mas se aprovou o “Código de Construções”, Decreto Lei 403/1945, onde se tratava desde a terminologia até o zoneamento; além de propor também a

1951; Joaquim Alcaide Valls, de março de 1951 a março de 1952; e Francisco Luiz Ribeiro, de março de 1952 a abril de 1953.

¹⁶ O Decreto-Lei 276/40, por exemplo, havia criado um cargo de engenheiro auxiliar na Divisão do Plano da Cidade, na Secretaria de Obras, e um Departamento de Estatística, subordinado diretamente ao prefeito, com a atribuição, dentre outras, de realizar levantamentos e coletar dados para avaliar o desenvolvimento do município

¹⁷ *“Em 1942 o extinto Conselho Administrativo do Estado aprovou o Plano de autoria do profº. Anhaia Mello. Faltou, porém a complementação, pois parte importante do mesmo era atribuída aos técnicos e autoridades locais”* (A Tribuna, 23/03/48, p. 4).

possibilidade de regularizar as casa de madeira, os chamados “chalés”, que estavam no perímetro urbano.

Segundo Raquel Rolnik (1997), esse tipo de proposta estabelece um novo pacto territorial entre as classes dominantes e os grupos sociais emergentes¹⁸ que nos remete ao populismo como forma de se exercitar a política, como veremos mais à frente.

Essa postura política voltada para a negociação e conciliação o aproximou dos Comitês Democráticos Populares¹⁹, com o objetivo de conhecer e atender algumas das demandas da população. No entanto, esse foi um dos fatores que gerou a insatisfação de setores anticomunistas, os quais se acentuavam não só na cidade, e apesar do apoio integral da imprensa tradicional da cidade, a gestão de Lincoln Feliciano como prefeito durou apenas dois meses, mesmo sendo presidente do Partido Social Democrata - PSD.

A partir do início do processo de retomada democrática os temas urbanos voltaram a ser pautados na agenda política e se disseminavam em outros fóruns de debates. Um exemplo é a questão da moradia que, no caso de Santos, acabou por ser também vinculada ao turismo, uma vez que a indústria da construção civil já atuava fortemente no segmento de edifícios destinados ao veraneio.

Esse aspecto recebeu um tratamento muito interessante num artigo da redação do jornal local que propunha que a cada *“arranha-céu [...] substituindo casas mais baratas [e que por isso] prejudicam a população local”* (A Tribuna, 31/03/46, p.7), o incorporador fosse obrigado a construir um certo número de habitações populares²⁰, sugerindo ainda um censo de propriedades de *“pessoas de fora”*, que as *“conservam fechadas para raras visitas ou temporadas, forçando os proprietários a cedê-las a quem precisa de moradia”* (idem).

Estabelecia-se assim um nexos entre a questão habitacional e o turismo, que vinha ganhando um novo fôlego facilitado pela proximidade da inauguração da Via Anchieta e que impulsionava o mercado imobiliário no processo de verticalização da orla da praia, como podemos perceber nas ilustrações da próxima página.

¹⁸ “A velha ordem não se transformava para incorporar diferentes formas de ocupação do espaço; ela apenas seletivamente tolerava exceções à regra. Ao serem reconhecidas as exceções, ‘ganham’ o direito de receber investimentos públicos, infra-estrutura e serviços urbanos. As maiorias clandestinas entravam, na política urbana, devendo um favor para aqueles que a julgaram admissíveis” (ROLNIK, 1997: 169)

¹⁹ Sobre a atuação desses Comitês em Santos foi tomado como base de pesquisa as publicações feitas pelo jornal A Tribuna, no período estudado. Sobre sua atuação ainda pode ser consultado FONSECA, 2002, e, para a cidade de São Paulo veja BONDUKI, 1994.

²⁰ Como se fosse uma verdadeira “operação urbana”.

Figura 1 – Reportagem sobre a Via Anchieta publicada pelo jornal A Tribuna, de 06/11/46. Nas fotos que ilustram a reportagem as obras de arte que estavam sendo executadas. (Foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do original existente na Hemeroteca de Santos).

Figura 2 - Orla da praia, no final da década de 1940. À direita da foto o Posto de Salvamento próximo da Avenida Conselheiro Nébias e, junto à avenida, percebe-se o início da formação da parede de edifícios que abraça a orla da praia. (Imagem digitalizada pelo autor a partir de cartão postal da coleção particular de Lair Giraud).

Habitação também era objeto de debate em instituições como o Rotary Club e a Associação dos Engenheiros. Lincoln Feliciano já havia abordado o tema no Rotary e, em 14 de março de 1946, Aníbal Martins Clemente proferiu outra palestra sobre o tema no mesmo auditório que lhe deu notoriedade na cidade²¹. Relacionando o problema habitacional com o fluxo de capitais, a inflação, o congelamento de aluguéis e o êxodo de artífices da construção para outros setores da indústria e de serviços, e utilizando dados sobre construção e evolução demográfica concluiu que em 1950 o “déficit” habitacional seria de 3.200 casas.

“Multiplicam-se as casas de cômodos e cortiços, aumentou a densidade de utilização dos porões, aumentou o índice de tuberculose, sempre acompanhando as condições subnormais de vida [...] Somente as grandes empresas particulares e os Institutos de Previdência estão em condições de construir casas operárias, mas pouco ou quase nada tem sido realizado nesta cidade de densa massa operária” (Aníbal Martins Clemente In A Tribuna, 16/03/46, p.4).

A abordagem do problema habitacional vinha sendo feita pelo prisma econômico liberal e essa preocupação tinha origem em considerações de ordem política representadas pela *“insatisfação popular reinante na época”* (VILLAÇA, 1986: 56), o que resultou na criação, em 1946, da Fundação da Casa Popular.

Para Ermínia Maricato (1997) essas soluções eram falaciosas e produziram um resultado pífio, pois nem o Estado consegue resolver o problema nem o mercado privado atende às demandas por moradia. *“O loteamento irregular na periferia, ou a pura e simples ocupação ilegal de terras (ou mangues), e a auto-construção da moradia tornaram-se as opções mais importantes pra a provisão de moradia dos migrantes nas grandes cidades”* (MARICATO, 1997: 37).

Por essa razão, politicamente, a questão da moradia constituiu-se como um dos temas centrais dos comunistas e o PCB incluiu-o com destaque em sua plataforma política. Numa visão mais pragmática o partido ressaltava a habitação como um problema para o trabalhador santista, abstendo-se de citar o planejamento urbano, enquanto plano de conjunto.

Essa postura era condizente com seus teóricos, desde Engels (1975), que não admitiam sequer raciocinar sobre uma futura cidade planejada antes de resolvidos, pela revolução, os problemas estruturais. Por outro lado, quase todos os outros partidos citavam o planejamento como um dos pontos de suas plataformas como poderemos ver a seguir²², muitos fazendo referência aos estudos que já vinham sendo feitos por Prestes Maia.

²¹ Vide “O problema das construções em Santos” In A Tribuna, 15/03/1946, p. 5 e seguintes.

²² As citações utilizadas foram extraídas de propagandas políticas por ocasião das eleições e foram publicadas em diversas edições do jornal A Tribuna, de Santos.

Figura 3 - Jornal A Tribuna, de 10/10/48, apresentando o Plano Regional de Prestes Maia. Foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do exemplar existente na Hemeroteca de Santos.

O Partido Socialista Brasileiro – PSB, defendia a *“organização de um Plano Urbanístico, com a divisão da cidade em zonas”*, provavelmente preocupado com os conflitos entre residências e indústrias. No outro lado do prisma político, o Partido Republicano – PR pretendia a *“melhoria do sistema geral de viação da cidade, pelo estabelecimento de um plano técnico de expansão e desenvolvimento”*.

Indo para o centro, o Partido Social Progressista – PSP, que nesse momento ocupava os executivos estadual e municipal e havia indicado Prestes Maia para elaboração do plano regional, citava um *“plano urbanístico em elaboração”*, além de propor o *“calçamento do maior número possível de ruas principalmente dos bairros pobres”*, reforçando assim sua “verve” populista.

O Partido Social Democrata – PSD, de Lincoln Feliciano, numa evidente alusão a Anhaia Mello, propunha *“um Plano Urbanístico à altura de seu progresso, ouvida uma Comissão do Plano da Cidade. Nenhuma cidade pode corrigir-se de seus defeitos e senões e distender-se, sem uma planificação geral”*.

Dentre os partidos mais ao centro destacava-se o Partido Democrata Cristão – PDC que, em sua campanha municipal, enaltecia o trabalho anterior de Saturnino de Brito, *“pois Santos é a expressão vitoriosa de uma obra de saneamento”*, e defendia a *“execução de um Plano de Urbanismo, parceladamente, de acordo com os estudos que se acham em andamento”*.

Como se vê, ocorria uma determinada homogeneização do discurso, que é um aspecto particularmente interessante e remete-nos ao que foi colocado anteriormente em termos de politização de um problema, além de algumas outras hipóteses a serem consideradas.

Em primeiro lugar a preocupação com o tema parece se relacionar com a importância dos agentes que o expõe nesse momento, o que se infere pelas plataformas políticas que citam Saturnino de Brito ou fazem referência às propostas de Anhaia Mello ou ao Plano Regional de Prestes Maia.

Em segundo lugar, a inclusão do planejamento como tema na pauta política pode se dever ao fato do Plano ser colocado numa perspectiva de se encontrar uma decisão consensual factível, pela racionalidade exigida em sua elaboração, o que é colocado pelos partidos como necessário. Essa necessidade se colocaria pelo agravamento dos problemas urbanos, que exigiriam estratégias para seu enfrentamento a fim de inimizarem os conflitos, como no caso da habitação vista pelo prisma liberal, e, principalmente, para evitar deseconomias que pudessem interferir num pretenso desenvolvimento.

Isso é possível inferir uma vez que os partidos liberais incluíram o Plano Geral em suas plataformas de maneira muito semelhante, ao contrário dos comunistas que privilegiaram a abordagem da questão da habitação, tema cuja solução certamente ameaçaria os interesses de proprietários. A UDN, por outro lado, que se caracterizava ideologicamente como um partido avesso à intervenção estatal e como oposição ao populismo do PSD e PTB, os quais por sua vez exploravam bastante o tema do planejamento geral em Santos, não oferecia ênfase ao Plano Geral.

O que se percebe é que a própria sociedade civil, através de suas associações, como o Rotary, Associação dos Engenheiros de Santos – AES e a Sociedade Amigos da Cidade, promoveu de certa maneira a inserção do tema nos debates a partir da presença dos técnicos e a realização de eventos que passavam a discutir as questões urbanas.

Esse fato associado à constante divulgação na mídia impressa, como no jornal A Tribuna, que publicava semanalmente numa coluna com o título “Movimento Associativo” pequenas chamadas para essas reuniões e esporadicamente notícias sobre acontecimentos envolvendo as entidades²³, pode nos levar a concluir que foi a sociedade civil quem realizou essa pauta política, através do debate nesses fóruns.

Trata-se, portanto, de um fenômeno que, além de urbano por excelência, pode também ser relacionado com a multiplicação de associações, que por sua vez corresponde a um movimento de expansão da classe média, como já havia sido identificado por Alexis de Tocqueville nos EUA durante o século XIX (cf. SILVA, B., 1986: 91).

²³ O Rotary se reunia semanalmente para tratar de temas relacionados com a cidade e a sociedade, a AES tinha o Centro de Estudos Saturnino de Brito e manteve, em períodos distintos, uma coluna semanal no jornal A Tribuna com o título Engenharia e Arquitetura onde discutia questões relacionadas com o tema, e a Sociedade Amigos da Cidade se reunia regularmente às quartas feiras para tratar de temas diversos, desde urbanismo até educação e cultura, através de uma Comissão Executiva e comissões temáticas.

Essa relação com Tocqueville é colocada na medida que suas idéias foram incorporadas ao ideário brasileiro da primeira metade do século XX, como Sérgio Costa justifica citando Rui Barbosa: *“Como é que se elabora nos povos de hoje [...] o sentimento complexo dos deveres e dos direitos mútuos entre o Estado e os cidadãos? Pelos meios que estabelecem comunicação efetiva, permanente, inteligente entre todos os membros da comunidade. Quais são esses meios? Dois. O primeiro é o jornal, o grande agente da educação nacional no mundo contemporâneo, que todo mês, toda quinzena, toda semana, todo dia, toda manhã, toda tarde vai levar aos paços do milionário e à casa do pobre, em igual quinhão, a colheita da civilização universal. O segundo são os meetings, os clubes, as associações populares que, entre as nações adiantadas, constituem um facto contínuo e uma necessidade tão de primeira ordem como o pão e a luz”* (Rui Barbosa apud COSTA, 1997: 18, nota 4).

É interessante perceber como a questão é discutida no âmbito da mídia e do associativismo. Essa relação entre Estado e sociedade civil, estabelecida através das associações, é perfeitamente compatível com o conceito de sociedade civil da época no Brasil, e fundamental para compreender o objeto deste trabalho, pois, de acordo com Adrian Lavalley (1999), a sociedade civil se distinguiria do Estado e passaria para um novo *“estatuto político adquirindo o sentido de veicular a intervenção da sociedade no Estado ou, com maior precisão, de se opor e participar mediante as associações civis, no que tange aos interesses da sociedade, nas diversas instâncias governamentais”* (LAVALLE, 1999: 127).

Podemos concluir que a politização do planejamento urbano, considerado aqui como sua inclusão na pauta do processo político, foi uma das principais características dessa época, o que explica o momento que se institucionaliza a Comissão do Plano da Cidade.

A comissão era uma forma de se debater o planejamento urbano numa instância de mediação entre a sociedade civil e os poderes executivo e legislativo, com o aparato técnico necessário para dar credibilidade às propostas, como será visto na próxima seção, e, principalmente, como uma ferramenta democrática da sociedade para buscar algum tipo de controle sobre o Estado, não necessariamente para garantir a criação de novos direitos, mas, essencialmente, para garantir as liberdades individuais, o que corresponderia também ao ideário do planejamento nesse momento.

Sarah Feldman (1996) demonstra em sua tese de doutorado que nesse período parece haver, como no caso americano, uma aproximação da sociedade civil com o Poder Executivo na tentativa de garantir um compromisso das administrações com o plano (cf. FELDMAN, 1996: 33), o que seria possível pela inclusão do tema na agenda política, somente factível no ambiente democrático. No caso de Santos, isso fica claro pela participação do legislativo, que reassumia suas funções.

Portanto, a participação da sociedade civil no processo de planejamento urbano, passava a ser, mais que uma ferramenta na metodologia do planejamento, um instrumento da democracia liberal, representativa, uma *“forma de resistência dos cidadãos ao poder central, [...] [e o que era colocado*

através das associações como] *fundamental, uma condição do bom governo*" (LAVALLE, 1999: 127).

A idéia de uma cidade racionalmente planejada, através de organismos que estabelecessem esse compromisso do Estado, correspondia, nesse momento de transição democrática, a garantia de salvaguarda dos interesses privados no processo de desenvolvimento urbano, assim como também representaria um elemento de ligação do sistema com a estrutura política, que detinha o poder de decisão.

1.2. 1948 – COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE, UMA FORMA INUSITADA DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE DECISÃO.

“Analisando os textos de Anhaia Mello, principalmente aqueles escritos entre 1928 e 1947, pode-se avaliar a estreita sintonia e sincronia das idéias que difundiu com a organização do ‘planning’ americano. Seus textos são plenos de citações de urbanistas americanos, ingleses, e em menor medida, franceses, mas sua vinculação mais explícita é com o urbanismo americano. A idéia chave que defende para a organização do setor de urbanismo é a Comissão do Plano composta por representantes da sociedade civil. Suas posições quanto às formas de inserção da Comissão na estrutura da administração variam, mas a defesa da Comissão enquanto organização desvinculada dos embates políticos será uma constante em seu discurso” (FELDMAN, 1996: 30).

Santos viveu intensa atividade política de 1945 a 1948 em função da redemocratização do poder legislativo. Como visto, a eleição para a Câmara Municipal mostrou novos temas que passaram a compor a agenda local, destacando-se dentre eles o planejamento da cidade.

A Comissão do Plano da Cidade foi formada por exigência dessa nova Câmara, que tomou posse em 1948, e passou a discutir o futuro e o presente da cidade analisando todos os processos relativos a urbanização, garantindo a existência de um espaço institucional para dar continuidade aos debates que ocorriam em outros espaços, repercutindo nessa esfera a opinião pública e influenciando o processo de tomada de decisão do executivo.

Tudo indica que essa foi a primeira iniciativa desse tipo que se consolidou efetivamente, pois, apesar da idéia de um Plano Geral já ter sido colocada pela Lei 913/1937, o que ocorria na proposta de 1937 era apenas uma autorização para o Poder Executivo elaborá-lo, além de não prever a participação da sociedade no processo de discussão. A elaboração e a divulgação, nessa proposta anterior, ficariam a cargo do poder executivo²⁴.

É preciso frisar que a idéia do envolvimento da comunidade na divulgação do plano não era novidade nos Estados Unidos. Em 1909 foi instituído o Dia do Plano e o diretor da Comissão do Plano de Washington preparava cartilhas para estudantes e organizavam-se debates e palestras (BENEVOLO, 1994: 246). Essa característica de participação comunitária, e que ocorria em outras áreas como a saúde (cf. GOHN, 2001: 1211), nos remete também ao modelo de urbanismo que se propunha para cidades como Santos e São Paulo.

²⁴ Prática que em outras áreas de governo era regra, como depois ficou evidente como, por exemplo, com o Departamento de Informação e Propaganda – DIP, criado em dezembro de 1939 pelo governo federal.

Esse ideário americano de participação comunitária, vinculado principalmente aos conceitos de democracia liberal como visto anteriormente, era transmitido ao pensamento urbanístico brasileiro através de autores como Anhaia Mello, como bem colocou Sarah Feldman (1996) ao relacionar esse fenômeno com o que chama de "americanização" do urbanismo em São Paulo.

No caso de Santos, o Decreto Lei 343/1942 era evidentemente próximo dessa postura. Essa legislação, como já citado, foi muito provavelmente elaborada a partir de propositura de Anhaia Mello quando de sua passagem pelo Governo do Estado. Esse decreto estabeleceu as diretrizes para o Plano Regulador da Cidade e incluiu uma metodologia de trabalho que previa novas instâncias de participação da comunidade. De acordo com ele, o objetivo era “*estudar a remodelação e expansão da cidade*” através de uma organização em comissões: a “Comissão Técnica do Plano da Cidade”, a “Comissão do Plano da Cidade” e a “Comissão Consultiva do Plano”.

A “Comissão Técnica do Plano da Cidade” deveria ser composta por funcionários municipais e orientada por um “*urbanista nacional de renome*”. A “Comissão do Plano da Cidade” seria orientada por um urbanista consultor e constituída pelos responsáveis pelos departamentos competentes da Prefeitura. A “Comissão Consultiva do Plano” contaria com representantes da sociedade e seria organizada quando já tivesse sido aprovado o Plano.

Essa legislação previa, em seu artigo 4º, a participação da sociedade civil através de um espaço institucionalizado e colocava também que a ela competiria, além da função de cooperação, divulgar o plano e orientar a opinião pública.

Percebe-se aqui a questão da formação de opinião pública como um fator essencial, o que demonstra outro entendimento sobre o processo de decisão esperado para um período autoritário, o que, muito provavelmente, fez com que essa legislação não tenha sido levada a efeito naquele momento e, por essa razão, o tema da Comissão do Plano tenha sido retomado apenas com a redemocratização do legislativo local, a partir das eleições de 1947. No entanto, mesmo assim o processo não deixou de ser tumultuado.

Em 9 de novembro de 1947 Santos elegeu seus 31 novos vereadores à Câmara Municipal, sendo que 14 eram comunistas do PST formando assim o que seria a bancada majoritária²⁵. No entanto, com a cassação dos mandatos dos representantes eleitos pelo PST imediatamente após a posse da Câmara de Santos, em janeiro de 1948, alterou-se a proporção das bancadas e o PSP, partido do governador e do prefeito municipal, tornou-se majoritário²⁶. Dessa forma, além do vereador Luiz La Scala, que já havia sido eleito, obteve vaga na Câmara, dentre outros, o então engenheiro recém formado Silvio Fernandes Lopes.

²⁵ O PST contou com dois campeões de votos: Leonardo Roitmann e Vitorino Martorelli, que atingiram respectivamente 2.199 e 1.738 votos enquanto nos outros partidos nenhum candidato havia passado dos mil votos.

²⁶ Em Santos ocorreram eleições apenas para o legislativo, mas em Santo André o candidato a Prefeito, Armando Mazzo, também foi cassado. Caio Prado, em pronunciamento de 7/01/1948 na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, classificou o episódio como “*o maior golpe sofrido pela democracia nestes últimos anos*” (In Caio Prado Júnior – Parlamentar Paulista, 2003, p. 198).

Segundo este último, foi iniciativa desses dois vereadores, ambos do PSP, a proposta da criação da Comissão do Plano, *“para que fosse um local onde se discutisse os rumos da cidade e, principalmente, ser uma maneira de coordenar os diversos serviços públicos que se implantavam sem um planejamento global”*²⁷.

La Scala, dando cumprimento a seus compromissos de campanha, pois havia proposto o “estabelecimento de um plano técnico de expansão e desenvolvimento”, apresentou o projeto de lei que obrigou o Prefeito a dar execução ao Decreto Lei 343/1942, que tratava da Comissão do Plano da Cidade, estabelecendo o prazo de três meses para que o Plano de Expansão e Melhoramento da Cidade fosse submetido à Câmara. De acordo com essa proposição, a Divisão do Plano da Cidade, chefiada na época por Carlos Lang, faria o papel da Comissão Técnica prevista no Decreto Lei 343/1942 e deveria rever todos os estudos e projetos até então organizados e com esses elementos elaborar o plano.

Acatando essas novas determinações legais o Prefeito Municipal encaminhou, em 21 de julho de 1948, a mensagem Nº 612 com um esboço do Plano da Cidade para estudos. A mensagem era acompanhada de dois anexos, o primeiro, assinado por Prestes Maia, era um *“rascunho preliminar do Plano de Santos, de autoria do engenheiro Francisco Prestes Maia, apresentado em 20 de outubro de 1947”*, e o segundo, assinado pelo arquiteto Carlos Lang, era um relatório da Divisão do Plano da Cidade e Projetos da Prefeitura Municipal de Santos.

A Câmara Municipal criou a Comissão do Plano da Cidade, composta por vereadores e técnicos, tanto da Prefeitura como representando setores da sociedade, e empossada em 16 de outubro de 1948, passando a discutir os problemas urbanos de Santos. Reside aí uma interessante experiência em termos de participação, uma comissão tripartite, com membros do executivo, legislativo e sociedade civil, onde cada um desses atores tinha uma participação diferenciada de acordo com o jogo político característico do período populista (LEVY, 1985: 50).

Ao ser colocada aqui essa questão de participação da sociedade civil na comissão é necessário buscar uma revisão sobre o próprio conceito de sociedade civil para melhor precisar o tema e assim compreender as relações entre Estado e sociedade, afinal, trata-se de um dos mais complexos conceitos das ciências sociais²⁸.

²⁷ Entrevista concedida ao autor por Silvio Fernandes Lopes.

²⁸ Nesse sentido, foi fundamental a leitura do texto “Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil”, de Sérgio Costa (1997), que contribuiu muito para o entendimento desse conceito na perspectiva desejada, ao propor *“uma sumária reconstrução da trajetória teórica da idéia de sociedade civil”* (COSTA, 1997: 3).

EMPOSSADA A COMISSÃO DE PLANO DA CIDADE — No gabinete da presidência da Câmara, foi empossada ontem a Comissão de Plano da Cidade, designada de conformidade com o artigo 2.º, da lei 940, de 29 de março deste ano, aprovada pela Câmara, e prevista no decreto-lei 343, de 14 de agosto de 1942. Para integrarem essa comissão foram nomeados os engenheiros, José Menezes Berenguer, Antônio Guimarães Freitas, Ciro Lustosa, Hernani Boto de Barros, Tomaz Amarante, Anibal Martins Clemente, e os vereadores Antônio Alves Arantes, Sílvio Fernandes Lopes, Cipriano Marques Filho e Luiz La Scala, os quais foram declarados empossados pelo professor André Freire, presidente da Câmara, em rápida cerimônia, em que lhes explicou qual a sua missão, que é a de estudar o Plano da Cidade, para que esta não continue a desenvolver-

se de modo anárquico, e pôs à sua disposição todo o pessoal e material de que a mesma necessitasse.

O primeiro trabalho será o exame do plano geral de urbanismo traçado pelo engenheiro Prestes Maia, em relação com o porto e as vias de comunicação para o litoral e para a Ilha de Santo Amaro, e desenvolvido em seus detalhes e por menores locais pelo engenheiro Carlos Lang.

Logo após sua posse, os membros da comissão realizaram sua primeira reunião, traçando normas de trabalho e divisão entre si dos diversos assuntos a serem tratados desde já.

— No "cliché", os membros da Comissão de Plano da Cidade, aparecendo também na foto professor André Freire e o funcionário da Câmara designado para secretário da comissão.

Figura 4 – Artigo publicado pelo jornal A Tribuna, de 17/10/1948, com os membros da Comissão do Plano da Cidade. Foto de Carlos Alberto da Silva.

Foi a partir do século XIX que se passou a considerar a sociedade civil como uma instância externa ao Estado e a participação das associações passou a ganhar um destaque especial, tendo Alexis de Tocqueville como um dos principais autores dessa linha de argumentação e cujas idéias foram, de certa forma, incorporadas ao ideário brasileiro da primeira metade do século XX, como já foi referido anteriormente. Nesse ponto é interessante promover uma pequena digressão para melhor entender o que acontecia em relação à Comissão do Plano da Cidade.

Se adotada essa concepção, especialmente considerando as perspectivas ideológicas do pós-guerra que construíram a arena que está sendo analisada, as associações estavam representadas através de duas agremiações que reuniam os setores da classe média urbana da época, o Rotary Clube e a Associação de Engenheiros de Santos - AES.

Essa participação legítima na intermediação de interesses de setores da sociedade e o Estado, mas de caráter corporativo, era vista de maneira positiva pelas elites na medida que esses grupos eram, via de regra, representantes dessa mesma elite e avessos ao conflito, pois não pretendiam *“modificar os valores que fundamentam o sistema de interesses dominantes [e] utilizado particularmente nos países em que é forte a intervenção do governo na economia, como é o caso brasileiro desde a década de 1930”* (AVELAR, 2004: 226).

Sendo assim, estaria justificado o entendimento que a sociedade civil, ainda que parcialmente, estava de fato representada na composição da Comissão do Plano da Cidade, além de ocorrer também a valorização do “saber técnico” uma vez que a representação que se pretendia era exclusivamente técnica, enquanto que os demais setores da sociedade civil, que estariam excluídos nesse momento, seriam incorporados através da formação do Conselho Consultivo, que seria organizado após a aprovação do Plano da Cidade.

No entanto, essa concepção remete a um idealismo, que não corresponde à realidade, pois ignora os conflitos de interesses, idealismo esse do qual Marx se afasta pelo conceito de materialismo histórico²⁹ (cf. COSTA, 1997: 4). Nessa outra forma de ver, há uma distinção objetiva que contrapõe a sociedade civil ao Estado na ordem capitalista, a primeira representada pelas relações entre os indivíduos e, portanto, na esfera do “privado”, e o segundo como “público”, representado pelas relações políticas de dominação, tornando-se tanto a fonte como a expressão do *“domínio da burguesia”*.

Se adotarmos exclusivamente esse conceito, poderíamos chegar à conclusão que, na verdade, na Comissão do Plano da Cidade, não havia participação efetiva da sociedade civil, uma vez que os membros eram ou representantes do Estado ou do mercado, caracterizado pelas empresas de fornecimento de serviços públicos, ainda não estatizadas naquele momento. A única exceção poderia ser o arquiteto Aníbal Martins Clemente, se ignorarmos o fato de que ele poderia estar representando os interesses de uma nascente indústria da construção civil, no segmento de projetos.

Por outro lado, de acordo com Sérgio Costa (1994), Gramsci teria sido o primeiro marxista a perceber a importância de se fortalecer a sociedade civil e, ao não tratar as idéias como simples produto das forças econômicas, dava uma ênfase maior à cultura e sua relação com a política (cf. COSTA, 1994: 40, nota 9). Assim, o Estado se distinguiria pela capacidade de dominação política, e a sociedade civil apareceria no plano das relações ideológico-culturais, tendo a formação da opinião pública como elemento determinante para a produção dessa hegemonia.

Podemos dizer que esses conceitos praticamente dominaram o debate sobre a sociedade civil durante boa parte do século XX e funcionaram como ponto de referência para o debate contemporâneo que se reacendeu sobre o tema.

²⁹ A análise marxista tem base na luta de forças opostas caracterizadas por seus papéis nas relações produtivas determinadas pela história. Nesse caso, a desigualdade dessas condições materiais, entre as diferentes classes sociais, teria originado o Estado como uma construção institucional e instrumento político de dominação.

Para Norberto Bobbio (1993) a sociedade civil corresponde à *“esfera das relações entre indivíduos, entre classes sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais”* (BOBBIO, 1993: 1210). Como visto em relação ao processo de politização, cabe ao Estado, estimulando ou reprimindo, intervir como mediador dos conflitos que surgem pela diversidade dos interesses sociais e econômicos que existem e ao sistema político cabe responder a essas demandas pela capacidade de mobilização, associação e *“organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político”* (idem). Para este trabalho a opção preferencial é por esse conceito, por se aproximar da base teórica que foi adotada.

Considerando esses aspectos teóricos e alguns dos embates que ocorreram no âmbito da Comissão do Plano da Cidade, em especial tomando como exemplo o que ocorreu por ocasião da discussão sobre o empreendimento imobiliário na Ilha Urubuqueçaba, como será verificado a seguir, pode se afirmar que a sociedade civil estava sim, ainda que parcialmente, representada nessa comissão pelos dez componentes, nomeados pela Portaria nº 20/48, o que a torna, de fato, inusitada enquanto arena de discussões das questões urbanas, mesmo que faltassem na sua composição alguns segmentos a serem representados.

A Câmara Municipal, que correspondia a 40% dos membros da Comissão, estava representada pelos vereadores Antonio Alves Arantes, médico e presidente da Comissão, Luiz La Scala, construtor, Silvio Fernandes Lopes e Cypriano Marques Filho, ambos engenheiros. Observe-se que há uma certa sobreposição de representação, na medida que os vereadores também representavam setores da sociedade, como dos profissionais liberais.

Dentre os técnicos da Prefeitura, que correspondiam a 20% da Comissão, também existia essa sobreposição, com uma representação indireta da sociedade civil. Hernani Boto de Barros, era engenheiro e funcionário público municipal, mas também membro do Rotary Club e da Associação de Engenheiros; Tomaz Amarante, da mesma forma, engenheiro e funcionário público municipal, era ativo participante das lutas da categoria dos engenheiros através da Associação de Engenheiros de Santos, e, na época, seu Presidente.

As empresas privadas, na época responsáveis pelos serviços de transporte e infra-estrutura, correspondiam a 30% dos membros da Comissão. A Companhia Docas de Santos, empresa privada concessionária na época dos serviços e infra-estrutura portuária, estava representada pelos engenheiros Antonio Guimarães de Freitas e José Menezes Berenguer. A Companhia City of Santos Improvements, responsável pela infra-estrutura e abastecimento de gás, água, esgoto e energia elétrica, além dos transportes coletivos, era representada pelo engenheiro Cyro Lustosa.

Todos eles eram também membros da Associação de Engenheiros de Santos e do Rotary Club. O arquiteto Aníbal Martins Clemente, autônomo e membro da Associação de Engenheiros de Santos e do Rotary Club de Santos, era o único que poderíamos considerar como legítimo representante dos profissionais liberais exclusivamente, correspondendo apenas a 10% da Comissão.

Gráfico 1.
Composição da Comissão
do Plano da Cidade - 1948

O funcionamento da Comissão do Plano da Cidade se dava através de reuniões plenárias que apreciavam estudos parciais do “Plano de Expansão e Melhoramentos da Cidade”, encaminhados por um de seus membros ou pela Seção do Plano da Cidade. Para o exame dessas propostas foram criadas quatro subcomissões.

Em cada uma dessas subcomissões havia sempre um engenheiro da Prefeitura e um vereador, além de representantes das empresas prestadoras de serviços públicos em algumas subcomissões de caráter estratégico para elas, como na subcomissão de “Vias de acesso e Porto”, onde estava o representante da Companhia Docas, e na subcomissão de “Circulação e Serviços Públicos”, onde estava o representante da Companhia City.

É interessante notar que o tema “habitação”, bandeira do PST durante as eleições e, portanto, problema concreto na cidade não estava entre os temas das subcomissões, apesar de Aníbal Martins Clemente ter abordado esse problema anteriormente. Por outro lado, ele junto com os vereadores Cypriano Marques Filho e Luiz La Scala, também autônomos na construção civil, estavam na subcomissão “Zoneamento, Morros e Baixada”, que trataria das questões mais diretamente afetas à área de atuação.

O que podemos inferir dessa composição é que a politização do planejamento chegou ao ponto que interessava aos grupos dominantes e se tentou impedir quaisquer tendências de debates que fugissem à possibilidade de um consenso sem respaldo primordialmente técnico e, portanto, caberia aos expertos e técnicos das áreas específicas analisar e debater esses problemas. Isso confirma o que Flávio Villaça coloca para esse período, como sendo de

transição até 1965, “*marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados problemas urbanos*” (VILLAÇA, 1999: 182).

Essas subcomissões funcionavam de modo análogo às Comissões Permanentes dos parlamentos atuais. Reuniam-se separadamente de forma periódica para discutir propostas para o plano, processos relativos à urbanização que tramitavam na Prefeitura e que eram encaminhados à Câmara Municipal além de processos que tinham origem em projetos de lei ou ofícios encaminhados pelo prefeito e vereadores e que deveriam receber parecer da Comissão.

Esses estudos e processos eram apreciados preliminarmente na reunião plenária da Comissão do Plano da Cidade e em seguida encaminhados, em função da matéria a ser apreciada, a uma ou mais subcomissão para análise, para afinal ser aprovado o parecer, ou não, em outra reunião plenária. Qualquer membro da Comissão poderia requisitar o processo ou relatório para estudo. A aprovação se dava, normalmente, por maioria de votos dos membros e eventualmente com recomendações ou restrições de um ou mais integrantes da Comissão.

Vale ressaltar que na medida que os processos tramitavam pelas subcomissões havia a possibilidade da Comissão do Plano da Cidade sugerir alterações e recomendações que adequassem o objeto do processo ao Plano Regulador em elaboração e a parâmetros que os participantes julgassem mais condizentes com a cidade. Dessa forma, ainda que não ocorresse a unanimidade em relação a determinado assunto, havia sempre a possibilidade do voto em separado, justificando-se o posicionamento para melhor orientar as instâncias decisórias, no caso a Prefeitura que aprovaria empreendimentos ou loteamentos. Isso valia não só para os projetos de obras públicas como de empreendimentos particulares, como instalação de indústrias e loteamentos.

Apesar dessa estratégia, sobressai ainda a falta de diálogo com setores amplos da sociedade que não estavam ali presentes, até mesmo pelos critérios do sistema representativo, pois naquele momento tinham sido colocados à margem do processo democrático os setores que obtiveram, efetivamente, a maioria no parlamento, caso contrário, alguns vereadores do PST poderiam compor a Comissão também. De qualquer forma, para os participantes existia esse diálogo. Aníbal Martins Clemente, por exemplo, ressaltava não só a necessidade da Comissão, pelo saber técnico envolvido, mas também como uma arena propícia à discussão do Plano da Cidade e divulgação de seus objetivos:

É muito interessante essa postura, principalmente considerando que revela sua filiação de pensamento à linha de Anhaia Mello assim como sua característica comunitária, pela atuação nas associações existentes, e seu entendimento da democracia liberal pela formação da “vontade geral”. Nessa ocasião, para se justificar, Aníbal Martins Clemente citou William Richard Lethaby: “*We have to begin with the formation of town psychology and civic desire*” (In A Tribuna de 27/10/48, p. 4).

"Estamos estudando o plano Prestes Maia que à primeira vista parece magnífico. O professor Prestes Maia é profundo conhecedor dos problemas de Santos e procurou orientar mais o plano no sentido da expansão, para que ela cresça ordenadamente num sentido preestabelecido. É preciso que o povo tome contato com o plano, a opinião pública deve se manifestar sobre ele, a cidade deve ser ouvida".

Aníbal Martins Clemente In A Tribuna de 27/10/48

O encaminhamento de alguns temas polêmicos na Comissão demonstrou que o debate permitia uma certa transparência na discussão dos temas urbanos e do planejamento da cidade, com repercussão em setores da sociedade antes da tomada de decisão final, o que era sem dúvida um grande avanço em termos de participação, ainda que restrita. Essa participação possibilitou a repercussão desses assuntos e até mesmo a reversão de algumas decisões como veremos a seguir a título de exemplo³⁰.

Em 1945 foi apresentado um projeto que pretendia unir a Ilha Urubuqueçaba³¹ à Ilha de São Vicente, onde se encontra Santos, com a construção de edifícios na orla, alterando a paisagem do local. Em 1946 foi apresentada uma segunda versão, em função de fortes objeções à primeira, e, em 1948, a Companhia Melhoramentos Praia do José Menino apresentou novo requerimento, conforme processo nº 13/48, solicitando a revisão dos processos relativos ao plano de urbanização da Ilha Urubuqueçaba e adjacências.

Esse processo foi apresentado numa das primeiras reuniões da Comissão do Plano da Cidade, e a análise preliminar tinha um parecer prévio favorável de Carlos Lang que, segundo ele, havia se baseado na proposta de Prestes Maia: *"O plano de urbanização da Ilha Urubuqueçaba, indicado pelo Engenheiro Prestes Maia, já foi por nós estudado, de comum acordo com os proprietários da referida ilha e terrenos adjacentes, estando o referido plano na sua fase final de aprovação"* (cf. Relatório de Carlos Lang, 1948).

Apesar de Carlos Lang induzir a conclusão de que Prestes Maia aprovaria o que estava sendo proposto, isso não parece corresponder à realidade. A posição de Prestes Maia colocava em dúvida a validade do projeto: *"A língua de areia submersível, que a liga, não deve receber construção de modo algum; quando muito uma explanada e jardim baixo, cuja beleza arquitetônica possa compensar a perda do aspecto natural. [...] Essa utilização territorial deve obedecer ao interesse estético local e não a qualquer lucro especulativo"* (cf. Relatório de Prestes Maia, 1948).

³⁰ Outros processos que tratavam de aspectos polêmicos e seu andamento poderão ser vistos com mais detalhes na dissertação de mestrado apresentada pelo autor em 2001 (NUNES, 2001).

³¹ A Ilha Urubuqueçaba é uma pequena ilha marítima, quase na divisa entre os municípios de Santos e São Vicente, muito próxima à praia o que lhe permite o acesso a pé em dias de maré muito baixa. Sua ocupação, e do seu entorno, sempre foi objeto de interesse particular, desde o final do século XIX até os dias de hoje, mas ainda se mantém intacta.

Figuras 5 e 6 – Propostas para o empreendimento na Ilha Urubuqueçaba. Percebem-se os maciços de edifícios tanto na ocupação da ilha como junto à praia e a esplanada ligando a ilha a Santos. Na segunda imagem os maciços de edifícios foram substituídos por elementos mais esguios e isolados, desta vez ocupando também a esplanada ligando a ilha a Santos (Imagens digitalizadas pelo autor a partir de cópia reprográfica da reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 04/07/1946, obtida no arquivo do jornal A Tribuna).

Figura 7 – Vista aérea da baía de Santos, a partir da baía de São Vicente, década de 1950. Observe-se a ilha Porchat no canto direito e a ilha Urubuqueçaba ao centro. (Imagem digitalizada por Dawerson Ramos a partir de foto do arquivo da Fundação Arquivo e Memória de Santos).

Na reunião de 01 de fevereiro de 1949 o processo foi encaminhado à subcomissão de “Zoneamento, Morros e Baixadas”, que tinha como membros o engenheiro Thomaz Amarante, o arquiteto Aníbal Martins Clemente, o vereador e engenheiro Cypriano Marques Filho e o vereador e construtor Luiz La Scala. Essa subcomissão deu parecer favorável ao empreendimento, mas havia posições divergentes. A polêmica se aqueceu por anos e numa reunião do Rotary Clube, do qual fazia parte a maioria dos membros da Comissão, foi divulgado a íntegra de um parecer de Alfred Agache sobre o empreendimento³².

Aníbal Martins Clemente queria condicionar a aprovação do empreendimento a normas rigorosas que permitissem que o mesmo se transformasse em *“um plano moderno, social e não o loteamento comercial comum, visando maior lucro com o maior prejuízo da cidade”*³³, enquanto que o vereador Antonio Alves Arantes, presidente da Comissão, favorável ao empreendimento, chamava os contrários de *“poetas, sentimentais e românticos”*³⁴.

Em 10 de junho de 1949 o processo retornou ao plenário sendo então aprovado com o voto separado do engenheiro Hernani Botto de Barros, que não concordava com a desfiguração da paisagem natural do lugar. Para Hernani Botto de Barros tratava-se de *“uma mutilação criminoso de paisagem magnífica”*³⁵. O empreendimento não prosperou e até uma Comissão Especial de Inquérito foi instalada para apurar a denúncia de corrupção envolvendo a empresa interessada e vereadores que, segundo a denúncia, receberiam apartamentos no local³⁶.

O que pode ser verificado nesse exemplo é justamente o argumento central deste trabalho, que espaços democráticos institucionalizados podem repercutir o debate levando o tema para outros fóruns e arenas de modo a aprofundar a análise e, às vezes, até reverter decisões, contrariamente ao posicionamento das autoridades.

A composição da Comissão do Plano da Cidade permaneceu a mesma durante os três anos que duraram os estudos para elaboração do Plano de Expansão e Melhoramentos da Cidade e, já no final dos trabalhos, em 12 de junho de 1951, o prefeito nomeou uma Comissão Especial Executiva com o objetivo de examinar a questão relativa ao zoneamento³⁷.

³² “Parece que os autores do projeto que nos foi submetido tiveram principalmente a preocupação de tirar o máximo partido possível do terreno [...] O referido projeto dá mais a idéia de uma cidade operária modelo, concebida para os subúrbios de uma capital [...] constituiria, pois, um grande erro o sacrifício da parte estética e pitoresca de uma obra desse vulto, em benefício de uma preocupação de lucro financeiro intensivo” (Alfred Agache In A Tribuna de 4/06/50, p. 3).

³³ “Enquete: O que pensa do projeto para a Ilha Urubuqueçaba” In A Tribuna, 04/06/50, p.3.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

³⁶ Vide “Relatório da Comissão de Inquérito sobre a tentativa de suborno no caso do projeto da ilha Urubuqueçaba” In A Tribuna, 15/06/51, p. 4.

³⁷ Essa outra Comissão era presidida por Thomaz Amarante, chefe da Divisão de Obras Particulares da Prefeitura e responsável pela aprovação e fiscalização dos projetos particulares em Santos, e constituída por Aníbal Martins Clemente, Carlos Lang, Caio Ribeiro de Moraes, Luiz Cursino, Silvio Fernandes Lopes e Cypriano Marques Filho, os dois últimos também vereadores.

No relatório final a Comissão do Plano da Cidade repetiu em suas conclusões muitas das posições de Prestes Maia expressas tanto em seu relatório entregue em 1948, como em seu Plano Regional, publicado pela Sociedade Amigos da Cidade de Santos em 1950.

O relatório foi apresentado em 16 de agosto de 1951 ao então prefeito de Santos, Joaquim Alcaide Valls e transformado depois no “Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade”³⁸. A Comissão do Plano da Cidade deixou então de existir e, conforme o artigo 4º da Lei 1.316/51, estava previsto que, no prazo de 30 dias, o prefeito nomearia a Comissão Consultiva do Plano da Cidade.

Figura 8 – Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 07/12/1951, sobre a aprovação do Plano Regulador. (Foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do exemplar existente na Hemeroteca de Santos).

³⁸ Alcaide Valls passou a defender o Plano Regulador como seu “Plano Quadrienal de Governo”. Remeteu-o à Câmara, onde foi aprovado, e depois o sancionou como a Lei 1.316/1951. Com apenas cinco artigos, se fez acompanhar do relatório da Comissão contendo as propostas de obras públicas, representadas numa planta que previa a expansão da cidade, a abertura e o alargamento de várias vias e sua classificação viária.

A Comissão Consultiva do Plano da Cidade foi instituída pelo Decreto 552/52, e contava com *“cidadãos eminentes e representativos das diversas atividades sociais, comerciais e profissionais e das entidades mais diretamente relacionadas com os serviços públicos do município”* (artigo 4º do Decreto Lei 343/1942³⁹ e artigo 1º do Decreto 552/1952) nomeados pela Portaria nº 160/1953, e que tomaram posse em 12 de junho de 1953. Sua característica foge ao tipo de análise que buscamos neste trabalho, pois, não era a representação de instituições que estavam definidas legalmente, e sim um conjunto de cidadãos de livre escolha do prefeito. Sua atuação foi reduzida, não havendo registros significativos dela, até porque não havia mais necessidade da tramitação dos processos por ela.

Figura 9 - Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 13/06/1953, com os membros da Comissão Consultiva do Plano da Cidade sendo empossados pelo prefeito Antonio Feliciano. Foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do exemplar existente na Hemeroteca de Santos.

³⁹ Esse artigo foi modificado posteriormente pela Lei 1510/1953 passando a ter a seguinte redação: “O prefeito nomeará a seu juízo os membros da Comissão Consultiva do Plano da Cidade, a que se refere o artigo 4º do Decreto Lei 343 de 14 de agosto de 1942, a qual será constituída por 20 (vinte) cidadãos eminentes e representativos das diversas atividades sociais, comerciais e profissionais da cidade, que servirão ‘pro-honore’, sem qualquer vencimento ou retribuição, e funcionará sob a presidência do Prefeito Municipal” (artigo 1º da Lei 1510/1953).

Os membros da Comissão Consultiva do Plano da Cidade.

Engenheiros José Menezes Berenguer e Antonio Guimarães de Freitas, da Companhia Docas de Santos;
Vereadores Silvio Fernandes Lopes e Luiz La Scala;
Engenheiros Paulo Filgueiras Júnior e Hugo Benedito de Oliveira, Dr. Carlos Pacheco Cirilo, Diretor Jurídico, e o Sr. Condesmar Marcondes de Oliveira, oficial administrativo, todos da Prefeitura de Santos;
Dr. Hercílio Camargo Barbosa, da Associação Comercial de Santos;
Dr. José da Costa Silva Sobrinho, da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB - Seção Santos;
Sr. Rubens de Ulhôa Cintra, do Sindicato dos Jornalistas;
Sr. Altivo Ferreira, agente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;
Dr. Samuel Augusto Leão de Moura, da Associação dos Médicos de Santos;
Engenheiros Frederico Câmara Neiva e João Cardoso de Mendonça, da Associação dos Engenheiros de Santos.

Gráfico 2.
Composição da Comissão Consultiva
do Plano da Cidade - 1953

A comissão era presidida pelo engenheiro José Menezes Berenguer. Ele, Antonio Guimarães de Freitas, ambos pertenciam aos quadros da Companhia Docas de Santos - CDS, e os vereadores Silvio Fernandes Lopes e Luiz La Scala, já haviam participado da comissão anterior.

Para Luiz La Scala, o Plano Regulador era uma de suas principais vitórias no legislativo santista, pois encarava o planejamento como uma atividade que exige *“dos cidadãos a sua cooperação em favor das finalidades cívicas e da cultura urbana [...] a tarefa de planejar uma cidade envolve um trabalho mais amplo, que é o de reorganizar a nossa civilização”*⁴⁰, superando uma visão parcial do planejamento.

“Sempre entendi que nossa cidade necessitava de um plano regulador prevendo com larga visão do futuro a sua expansão em todos os setores e eliminando os riscos das soluções puramente teóricas ou acadêmicas, das soluções técnicas apenas sugeridas pela prática, das soluções pseudo-técnicas dos diletantes e, finalmente, das soluções políticas [...]”.

“o progresso das cidades não se limita a pequenas reformas unilaterais [...] pretendíamos eliminar as ações imediatas e sem preparação, muito embora corrêsemos o risco de sermos acusados de formalismo ou prolixidade, eis que, na maioria das vezes, se considera o urbanismo na forma e dentro dos limites atuais da cidade, prognosticando a abertura de grandes avenidas ou o alargamento de ruas existentes e tomando como referência exemplos de fama mundial como a obra de Haussmann em Paris ou a avenida Presidente Vargas”.

Luiz La Scala In A Tribuna, 02/08/1953, p. 3

No entanto, em que pese essa declaração de La Scala, a partir daí em Santos, como em outras cidades, o zoneamento e os índices urbanísticos passaram a dominar o pensamento urbanístico e o planejamento urbano. Particularmente em Santos, esses aspectos passaram a ser fundamentais para a indústria da construção civil, pois a paisagem da orla estava se alterando em função dos edifícios de apartamentos para veraneio, que, assim como os rumos políticos tomados pelo populismo orientando a relação entre o Poder Público e a sociedade, serão tratados na próxima seção.

⁴⁰ Luiz La Scala In A Tribuna, 02/08/1953, p. 3.

1.3. PLANEJAMENTO URBANO NO POPULISMO.

Skydmore destaca o fato da sociedade brasileira nessa época não ser tão bem articulada *“e muitos dos elementos mobilizadores da esquerda em 1945, como, por exemplo, o PCB, haviam decidido que para eles era melhor ter Getúlio no poder do que fora dele”* (SKYDMORE, 1988: 73). A sociedade civil no contexto histórico do processo de modernização do Estado brasileiro, em especial nos anos de Vargas e seguintes até a crise que se instaurou no governo Goulart, é vista como um fenômeno compreendido pela própria idéia de nação, o que reduziria seus indivíduos a uma massa homogênea, num cenário propício para o desenvolvimento das lideranças carismáticas típicas do populismo, que buscam organizar forças apenas para dar continuidade a seu projeto.

De uma maneira geral, o populismo representou um fenômeno típico da fase incipiente de uma revolução de massas, sob novas lideranças emergentes no processo de industrialização, que estabeleceram um compromisso entre classes sociais para buscar atender pressões decorrentes da modernização, especialmente da urbanização. No caso brasileiro esse movimento se deu, fundamentalmente, pela cooptação do operariado industrial urbano pela cúpula representativa do poder econômico e político, no período que se estendeu de 1945 a 1964, constituindo-se numa *“reorganização de alianças dentro da sociedade brasileira”* (JAGUARIBE, 1985: 13).

De um lado, a burguesia industrial e setores da burguesia mercantil, de outro, uma nova classe média vinculada ao processo industrial, tendo como resultado uma relação entre a elite, que se comprometia com um processo de ampliar oportunidades de emprego, e a massa, que garantia a legitimidade do mando através do voto.

No caso de Santos, *“o populismo santista nos anos 50 foi, em resumo, a forma possível de expressão política capaz de manter e reforçar as tradições de luta e resistência dos habitantes da cidade. Não foi uma relação entre um líder e uma massa disforme e amorfa, mas uma relação entre os setores progressistas e suas lideranças”* (GONÇALVES, 1996: 144)⁴¹, o que corrobora de certa forma a afirmação de Skidmore anteriormente citada.

O processo de modernização do porto era uma das características mais marcantes dessa época, o que permitiu tanto a formação dos novos contingentes de trabalhadores urbanos como de uma nova classe média, que se diferenciava da *“classe média cartorial”* (JAGUARIBE, 1985: 15) existente no final do século XIX, pelo fato de incorporar comerciantes e profissionais liberais, como médicos e engenheiros, razão pela qual se fortalecem instituições corporativas como as associações de profissionais e a Sociedade Amigos da Cidade, num fenômeno que acompanhava o que também acontecia em São Paulo.

⁴¹ Alcindo Gonçalves tratou com profundidade esse período do ponto de vista do processo político eleitoral em sua dissertação de mestrado *“Cultura política e hegemonia progressista. O processo eleitoral em Santos: 1945 – 1962”*, apresentada em 1992 na Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas da USP, depois transformado em livro (GONÇALVES, 1996).

Esses aspectos somam-se ao quadro mais geral decorrente do caráter espoliativo do modelo de desenvolvimento do capitalismo periférico onde as formas de “*espoliação urbana*”, noções trabalhadas por Lúcio Kowarick (1980), levaram a uma determinada configuração espacial com uma ocupação rarefeita das periferias e a uma situação de precariedade dos serviços básicos de atendimento à população.

Como resposta a esse quadro surgiram novas formas de participação do que se chamou “*classes populares urbanas*” que seriam: “*atores dotados de percepção própria de sua situação e de seus interesses [...] que se expressaram através de movimentos sociais, cuja eficácia tem relação com os seus resultados práticos imediatos (atendimento das reivindicações urbanas), mas também com o desenvolvimento de uma nova força social e política na vida da cidade*” (MOISES, 1982: 14).

Esses novos caminhos que surgiam na forma de organização da sociedade guardavam uma relação direta com a conjuntura política brasileira do pós-guerra e a redemocratização da sociedade, mas, por outro lado, “*criavam uma nova relação de clientelismo entre os moradores e o Estado*” (EVERS, 1982: 152). Para Edison Nunes e Pedro Jacobi, as Associações Amigos de Bairro, que precederam as Sociedades Amigos de Bairro, foram estimuladas pelos governos populistas (NUNES & JACOBI, 1982: 175), o que explica o fato de, na década de 50, as Sociedades Amigos, ou Sociedades de Melhoramentos dos Bairros, se disseminarem.

Nesse contexto político, a autonomia de Santos foi ainda objeto de negociações que tiveram no deputado federal Antonio Feliciano um de seus principais líderes. Por conta disso, quando foi retomada a autonomia municipal, ele tornou-se o prefeito eleito através da coligação PSD – UDN, administrando a cidade quando o processo de verticalização que ocorreu na orla da praia se intensificou, gerando um acirrado debate na Câmara além da realização de eventos e discussões sobre o tema na Associação dos Engenheiros⁴².

A questão urbana assumiu relativa importância em sua gestão. Ao contrário de seu irmão, Lincoln Feliciano, que preconizava um planejamento geral, Antonio Feliciano teve sua imagem fixada principalmente pelas obras de embelezamento, ficando conhecido pela remodelação dos jardins da praia. De acordo com Alcindo Gonçalves, o jornal O Diário apontava a gestão de Antonio Feliciano como “elitista” e que só cuidava da praia, esquecendo-se dos bairros pobres e do transporte coletivo (GONÇALVES, 1996: 133).

Em termos políticos observou-se o fortalecimento de outros líderes populistas e, em Santos, nas eleições para governador os mais votados foram, respectivamente, Ademar de Barros, Prestes Maia e Jânio Quadros, sendo que este último foi quem venceu as eleições no estado. Esse fato se repetiu nas eleições para presidente, quando Ademar de Barros foi novamente o mais votado, deixando Juscelino Kubitschek em terceiro, mas foi Juscelino eleito.

⁴² Nesse momento o zoneamento assumiu maior importância na definição do urbanismo, o que resultou em nova legislação, as Leis 1.746/1955, 1.811/1956, e 1.831/1956, que privilegiavam o gabarito e o uso do solo se adequando às necessidades da nascente indústria imobiliária voltada para o veraneio.

Alcindo Gonçalves identifica o PSP como o partido que, em Santos, aglutinava na época as forças ligadas aos trabalhadores e aos setores médios da população dando atendimento das demandas populares que chegavam ao meio político através das Sociedades Amigos de Bairro.

Para outros autores não se trata de um fenômeno exclusivamente santista, pois o populismo, apesar de não questionar o ordenamento político e econômico que gerava as condições de vida da população, *“surgia [...] como forma de representação de camadas desfavorecidas, permitindo maiores pressões sobre o poder político”* (CAMARGO, 1976: 109), por essa razão, em sua análise sobre a política santista nesse período, Alcindo Gonçalves coloca o PSP como a possibilidade da *“aliança entre a classe trabalhadora e os setores médios da cidade contra os interesses e aspirações dos segmentos tradicionais e conservadores”* (GONÇALVES, 1992: 124), que estariam representados pela UDN e pelo próprio PSD.

Nas eleições de 1956 para o executivo local o PSP saiu-se vitorioso com Silvio Fernandes Lopes. Durante sua gestão privilegiou em seu projeto de governo as obras de drenagem e pavimentação nos bairros mais afastados e o transporte coletivo, além de concluir algumas obras públicas em andamento e implantar equipamentos de saúde e educação. Apesar de técnico, confundia planejamento urbano com planejamento de obras, com as quais se comprometera durante a campanha eleitoral:

“Todas essas questões foram compromissos de campanha que precisavam ser, e foram, cumpridos. Sendo assim, a cidade exigia um planejamento de obras públicas, e era assim que víamos o planejamento na época, uma forma de cumprir o programa de trabalho que nos propúnhamos fazer durante as eleições, diferentemente de hoje, que se percebe uma preocupação maior com a questão social”.

Silvio Fernandes Lopes em entrevista ao autor

A década de 50 terminou respaldando esse projeto populista com o PSP tornando-se novamente o partido majoritário na Câmara Municipal, com uma clara derrota do PSD. No final da gestão de Silvio Fernandes Lopes, nas eleições de 1961, o candidato do PSP⁴³, era Luiz La Scala Jr., que tinha pela frente Mário Covas, pelo PST⁴⁴. Ambos eram engenheiros da Prefeitura Municipal, e os outros concorrentes eram Athiê Jorge Coury, pelo PDC, e o ex-prefeito Antonio Feliciano, pelo PSD.

De acordo com pesquisa realizada pela radio Atlântica, nos bairros mais populares, onde foram realizadas mais obras pelo governo de Silvio Fernandes Lopes, a disputa foi liderada por Luiz La Scala Jr (GONÇALVES, 1996: 171) e o resultado da eleição foi a vitória de Luiz La Scala Jr. seguido de Mário Covas. Mas foi o vice-prefeito eleito, José Gomes do PTB, que assumiu a Prefeitura de Santos em função do falecimento de Luiz La Scala.

⁴³ Em aliança com o PTB, PL e PSB.

⁴⁴ em aliança com a UDN e o PTN, além do Movimento Independente dos Trabalhadores – MIT.

Em termos de planejamento José Gomes buscou uma nova aproximação com Anhaia Mello que, de acordo com Oswaldo Corrêa Gonçalves, teria feito a proposta de criação de um escritório de planejamento dentro da própria estrutura municipal⁴⁵, o que se concretizou através do Decreto 2.087/1961, que criou a assessoria de pesquisa e planejamento junto ao gabinete do Secretário de Obras.

A Comissão Consultiva do Plano da Cidade foi alterada pelo Decreto 2.128/1961, que além de passar a ter a incumbência de examinar o Plano de Obras do Município, passou a contar com uma subcomissão de Turismo, Recreação, Cultura e Propaganda e outra de Dinamização do Plano, reforçando a questão da formação da opinião pública.

Em 1962 o Decreto 2.268/1962 instituiu o Grupo Executivo de Planejamento subordinado diretamente ao Prefeito Municipal, que seria responsável pela *“elaboração do Planejamento Municipal e das medidas necessárias à sua aplicação, defesa, coordenação, controle e entrosamento com o Plano Regional e os servidores estaduais e federais correlatos”*⁴⁶. Essa menção a um Plano Regional leva a presumir que a estrutura de planejamento na esfera estadual estaria influenciando a esfera local, fato que também deve guardar relação com a criação do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas – CPEU, da Universidade de São Paulo, que chegou a estudar o caso de Santos.

O Grupo Executivo de Planejamento procedia ao levantamento sócio-econômico e propunha soluções para os problemas da cidade. Esse grupo de trabalho objetivava acumular uma massa crítica que facilitasse a elaboração de um Plano Diretor Municipal. Anhaia Mello assessorou esse grupo de trabalho que funcionou regularmente até 1965.

Segundo Valéria Francisco (FRANCISCO, 2000: 186), esse grupo de trabalho realizou um estágio junto ao grupo de planejamento do governo estadual e elaborou o Plano de Ação Municipal 1962 – 1965 com obras relativas à execução do Plano de Melhoramentos da Cidade⁴⁷.

No final de sua gestão, José Gomes ainda promulgou a Lei 2.852/64, estabelecendo o Conselho Municipal de Planejamento, com 26 representantes de várias entidades e órgãos públicos, nos moldes da Comissão Consultiva do Plano da Cidade, com a atribuição de *“opinar, traçar a orientação, recomendar modificações e sugerir soluções quanto aos problemas e projetos relativos ao Plano Diretor do Município e do Plano Regional”*.

Fora da esfera governamental, as discussões sobre as questões urbanísticas eram levadas, como em São Paulo, pela Sociedade Amigos da Cidade de Santos – SACS⁴⁸. Exemplos de sua atuação no âmbito do planejamento urbano foram a publicação do Plano Regional de Prestes Maia (MAIA, 1950) e a proposta de alteração da legislação urbanística em função do processo que vinha ocorrendo de substituição de residências isoladas por edifícios, que no

⁴⁵ “Plano Diretor lembrado nos dez anos” In A Tribuna, 16/04/1978.

⁴⁶ Artigo 1º do decreto 2268/1962.

⁴⁷ Na verdade, o Plano de Ação, elaborado internamente à estrutura administrativa municipal sob a liderança do engenheiro Mário Covas (A Tribuna, 04/01/1962, p. 24), era um plano de obras que não chegou a ser implementado devido à falta de recursos orçamentários.

⁴⁸ Declarada de utilidade pública municipal pela Lei 1908/56.

início dos anos 60 passou a atingir não só as áreas destinadas ao veraneio como os setores imediatamente após a linha de edifícios que surgia ao longo da orla da praia ⁴⁹.

Nesse caso havia a proliferação de edifícios de três pavimentos sem regulamentação dos índices urbanísticos como coeficiente de aproveitamento, densidade demográfica e taxa de ocupação, resultando um efeito paisagístico que era criticado pela SACS, como pode ser observado em manifestação do arquiteto Aníbal Martins Clemente:

“Deve-se adotar as novas normas arquitetônicas que resultaram em aplicação desses preceitos na cidade de São Paulo, observadas principalmente nas construções de Higienópolis e av. Paulista [...] [onde] observam-se as transformações desses bairros aristocráticos, de antigas e grandes mansões residenciais, em grandiosas habitações coletivas residenciais e comerciais sem que se perdesse a nobreza característica desses bairros. É lamentável que essa identidade de modificações não esteja acontecendo em alguns locais de Santos, devido à desatualização de nosso Código de Obras. Assim vemos a av. Conselheiro Nébias, que foi, talvez, a via onde se situavam os melhores prédios residenciais da cidade, cercados por frondosas árvores, hoje transformada em uma via sem expressão arquitetônica, com pequenos edifícios de 3 pavimentos, construídos no máximo possível, com arquitetura pobre e inexpressiva, por falta de uma legislação adequada”.

Aníbal Martins Clemente In A Tribuna, 17/04/1964, p. 24.

A proposta continuava a privilegiar alterações nos índices urbanísticos que, até aquela época, estavam incluídos no Código de Obras numa visão parcial do planejamento, o que era recorrente.

Segundo Ernest Mange, os ajustes propostos pela SACS, ainda que “*elogiáveis [...] a princípio*”, deveriam ser seguidos de outros visando à elaboração de “*um Plano Diretor atualizado e atuante*” (A Tribuna, 30/08/1964, p. 22) que deveria levar em conta especialmente a dimensão regional. Ainda de acordo com Mange, nessa entrevista concedida ao jornal A Tribuna, o planejamento seria um processo e não um “*projeto de cidade*”, posicionamento esse condizente com posturas mais contemporâneas de um debate que se instalava sobre a questão urbana nessa época.

⁴⁹ Conforme “Modificação do Código de Obras: densidade habitacional” In A Tribuna, 26/08/1964, p. 22. Sobre a formação da linha de edifícios ao longo da orla da praia é fundamental a leitura do trabalho de Odete Seabra (1979): “A Muralha que cerca o mar – Uma modalidade de Uso do Solo Urbano”.

Figura 10 – Vista aérea de Santos a partir do Monte Serrat, final da década de 1950. Observe-se no alto a linha de prédios que se formava na orla da praia. A concentração mais a esquerda corresponde ao início da avenida Conselheiro Nébias. (Imagem digitalizada por Dawerson Ramos a partir de foto do arquivo da Fundação Arquivo e Memória de Santos).

Figura 11 – Reportagem sobre proposta da SACS publicada pelo jornal A Tribuna, de 30/08/1964. Na foto que ilustra a reportagem está o engenheiro Ernest Mange sendo entrevistado. Foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do exemplar existente na Hemeroteca de Santos.

Em que pese esse período ter sido marcado principalmente pela ampliação da participação política⁵⁰, esta acabou por não se institucionalizar plenamente, o que, como vimos no caso do planejamento urbano somado às dificuldades financeiras que os municípios de um modo geral passavam, tornava difícil a elaboração de planos ou programas realmente implementáveis, justificando de certa forma o percurso que *“teve como eixo as atividades e discursos que vieram a desembocar nos atuais planos diretores”* (VILLAÇA, 1999: 175).

Talvez uma última tentativa de alterar esse quadro tenha sido em julho de 1963, já no final do período democrático, quando foi realizado o primeiro evento para discutir e implementar uma política urbana nacional, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana⁵¹, patrocinado pelo IPASE, vinculado ao Ministério do Trabalho, e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB⁵², com a participação de cerca de 200 profissionais, entre autônomos e representantes de órgãos de governo e de empresas privadas.

De acordo com Pedro Paulo de Melo Saraiva, a proposta que foi definida⁵³ nesse encontro *“foi remetida ao Congresso pelo Presidente João Goulart: a lei da reforma urbana. Essa lei foi enviada dentro de um conjunto de leis que vocês todos sabem, acabou levando ao movimento de 64”* (EMPLASA, 1986: 106)⁵⁴. E o golpe de 1964 mudou, novamente, o cenário da democracia no Brasil, como trataremos no próximo capítulo.

⁵⁰ Do ponto de vista eleitoral, na República Velha (1930) apenas 4% da população participava do processo, índice que cresceu para 13,45% no final do período Vargas (1945) e atingiu 17,70% em 1960 (cf. LAFER, 1975: 31).

⁵¹ Os trabalhos se organizaram em quatro grupos de estudos com respectivos moderadores e relatores cujos temas mostravam a prevalência da questão habitacional no debate: Grupo I – A situação habitacional do país; Grupo II – A habitação e o aglomerado urbano; Grupo III – Reforma urbana – Medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação; Grupo IV – A execução dos programas de planejamento urbano e de habitação. O arquiteto Joaquim Guedes foi o moderador do Grupo II e o arquiteto Jorge Wilhelm o relator do Grupo IV e também participaram da Comissão de Redação Final.

⁵² Um dos vice-presidentes do seminário era o arquiteto Oswaldo Corrêa Gonçalves, na época presidente do IAB-SP, que, além de santista, foi responsável, poucos anos depois, pela reformulação do conjunto da legislação urbanística de Santos.

⁵³ O texto final propunha que o planejamento territorial e da habitação fossem considerados pelos órgãos de planificação em todas os níveis de governo tornando-se necessária a criação de um órgão central federal, com autonomia financeira para atingir esse objetivo, que corresponderia a um Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano. A estrutura e financiamento desse órgão foram detalhados no documento final, e a polêmica do tema e o clima político da época se mostraram em uma moção de repúdio a uma nota publicada pelo jornal O Estado de São Paulo que criticava o evento.

⁵⁴ Quando João Goulart foi empossado ele propôs as chamadas “Reformas de Base” que incluíam as reformas do estatuto do capital estrangeiro e do sistema bancário, a reforma do sistema eleitoral e do ensino universitário, e as reformas agrária e urbana.

CAPÍTULO 2

AUTORITARISMO E CENTRALIZAÇÃO.

1964 a 1984.

“Começando pelo surgimento dos regimes fascistas no primeiro pós-guerra até chegar às ditaduras militares, a história nos ensina que a liberdade e a democracia caminham lado a lado. Quando tombam, tombam juntas”.

Norberto Bobbio (2003: 237)

2.1. 1968 – O PLANO DIRETOR E A ESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NO AUTORITARISMO.

“A convivência com o autoritarismo gerou posturas e técnicas de trabalho condizentes com aquele estilo de governar os homens. Assim, entendemos que o problema da postura do planejador não é uma simples questão da natureza psicológica de cada um. Mais do que isso, ela é produto da postura política que vigorou no país [...] e, além disso, é elemento de manutenção dessa ordem”.

Sérgio Murilo Ferreira de Oliveira (1985: 22)

O processo de transformações político-institucionais que culminou com o golpe de 1964 levou o país a viver num sistema que era a antítese do democrático com a participação da sociedade civil se reduzindo em todos os níveis, inclusive no sistema político, e coincidindo com os conflitos sociais decorrentes das alterações no quadro urbano brasileiro.

As principais lideranças de partidos políticos como o PSD e o PTB, que haviam participado das alianças que elegeram e levaram ao poder, sucessivamente, Dutra, Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart foram cassadas em junho de 1964 pelo Ato Institucional nº 1 – AI 1, como foi o caso do próprio Juscelino e do prefeito de Santos, o radialista José Gomes. Esse processo chegou a ponto de se levar à destruição do sistema partidário democrático existente desde 1945, com a dissolução de todos os partidos pelo Ato Institucional nº 2 – AI 2.

A cooptação de grande parte das lideranças locais foi notória e as Sociedades Amigos de Bairro que, nos anos 50, apesar de buscarem o atendimento de demandas localizadas exerciam papel importante nos conflitos urbanos por corresponderem ao primeiro enfrentamento coletivo às *“contradições sociais e políticas específicas que apareceram na forma das ‘distorções urbanas’*” (MOISES, 1982: 17), passaram a assumir apenas um papel burocrático de mediação institucionalizada com o Estado.

Segundo Maria da Glória Gohn (1985), nesse período, as principais abordagens teóricas sobre a participação restringiam-se a análises sobre a modernização do Estado no novo *“contexto urbano industrial”* (cf. GOHN, 1985: 24), cabendo ao Estado dinamizar os canais inerentes da participação popular para assim absorvê-la de forma institucional (GOHN, 1985: 24).

Por outro lado, a idéia de planejamento enquanto instrumento de política governamental, que teve início durante a modernização do Estado brasileiro (cf. IANNI, 1986: 54), já estava bem consolidada. No Governo do Estado de São Paulo, Carvalho Pinto levou adiante o Plano de Ação, enquanto no Governo Federal Juscelino Kubitschek elaborou o Plano de Metas, construiu Brasília e aplicou idéias “cepalinas” em sua gestão.

Nessa época, a concepção de planejamento no Brasil foi influenciada não só pela experiência dos governos anteriores como *“pelos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino americanos, principalmente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL”* (IANNI, 1986: 209) e que se refletiu, também, no planejamento urbano com sua estruturação simultânea nos três níveis de governo, no momento de centralização do poder.

De acordo com Sérgio Azevedo (1994), a análise da CEPAL indicava os desequilíbrios sociais e econômicos das nações latino-americanas e apontava para a necessidade de reformas estruturais cujo agente fundamental de implementação seria o Estado através de *“um sistema de planejamento compreensivo e integrado que buscava atuar concomitantemente na esfera social e econômica, envolvendo os vários níveis de governo”* (AZEVEDO, 1994: 252). Esse tipo de análise contribuiu para um avanço na explicação da questão urbano-espacial que deixou de ser abordada, isoladamente, como objeto de disciplinas como a sociologia, a economia e a geografia, *“onde o espaço é o reflexo, o resultado ou o residual, e não onde o mesmo é o próprio corte epistemológico”* (KOHLSCHÖR, 1985: 35).

Em termos políticos a relação com o planejamento urbano caminhou no sentido inverso do que se assistiu a partir do final da década de 1940, saindo da agenda política, até porque ela era praticamente inexistente, e assumindo a característica mais tecnocrata que já se presenciou, passando a ser uma forma de “despolitizar” os conflitos urbanos, *“transformando-o em uma operação técnica de racionalização de recursos”* (ALMEIDA, 1985: 41).

“o centralismo autoritário, mormente nos primeiros anos, pretendia implantar as diretrizes de um planejamento do desenvolvimento nacional que via a autonomia política, econômica e financeira de estados e municípios como um óbice a esse desiderato. Nessa etapa, a questão urbana é vista como carência manifesta de habitações nas cidades. O remédio proposto foi eminentemente financeiro, isto é, a concessão de financiamentos de prazo longo e juros baixos [...] Mesmo colocando a ênfase sobre a questão habitacional, não se descuidou completamente do que se chamou de desenvolvimento urbano [...] enfocando dois diferentes pontos de vista: a produção de espaço urbano ou a complementação do espaço existente e o planejamento do crescimento urbano. Para planejar o crescimento urbano a proposta foi a do Plano Diretor” (SERRA, 1991: 77).

Em Santos, embora o início da década de 1960 não tenha sido o momento mais forte para o planejamento, havia sinais claros de sua aceitação e, principalmente, existia institucionalizada uma estrutura administrativa que facilitaria sua implementação através do Grupo Executivo de Planejamento, além de experiências concretas de participação da sociedade civil no processo de planejamento, experiência essa iniciada em 1948 com a Comissão do Plano da Cidade e que continuou depois com o Conselho Consultivo e com esforços da Sociedade Amigos da Cidade de Santos – SACS.

No entanto, o golpe de 1964 atingiu a cidade de Santos já nos seus primeiros dias. José Gomes foi cassado e vereadores simpáticos ao novo regime indicaram o Comandante Fernando Ridel para assumir a Prefeitura. Na área do planejamento, Ridel revogou o Decreto 2268/1962, que instituía o Grupo Executivo de Planejamento e administrou a cidade até o ano seguinte, quando o engenheiro Silvio Fernandes Lopes foi eleito para sua segunda gestão, voltando à Prefeitura em 1965.

A participação da sociedade civil se retraiu e os espaços democráticos para o debate sobre o desenvolvimento urbano se reduziram. Uma das iniciativas não institucionais que procuraram dar continuidade ao processo foi o III Seminário das Classes Liberais, promovida em 1967 pela Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos – AEAS, mas acentuou o caráter tecnicista que vinha sendo dado ao planejamento⁵⁵.

Os preceitos da CEPAL continuaram a ser seguidos e procurava-se impor à máquina burocrática estatal uma racionalidade econômica e administrativa de maneira a transformar o aparelho estatal e induzir a atuação de órgãos da administração indireta, como empresas públicas e de economia mista, de forma empresarial.

Nesse quadro foi criada, pelo prefeito Silvio Fernandes Lopes, a Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. – PRODESAN, uma empresa mista municipal, e para presidi-la chamou o arquiteto Aníbal Martins Clemente e, com a facilidade que a empresa oferecia, contratou o serviço de diversos arquitetos para projetar edifícios e assessorar no planejamento: *“A PRODESAN foi fundamental para realizarmos as obras necessárias à cidade. Antes mesmo de ser eleito eu via a necessidade de constituir uma empresa que facilitasse a condução dos trabalhos da Prefeitura, agilizando a máquina, como uma autarquia que existia no Rio de Janeiro [...] foi quando surgiu a idéia de se criar uma S.A., e procuramos advogados para estruturar isso. A PRODESAN foi tão importante que eu cheguei a ter dois gabinetes, um no paço e outro na PRODESAN, e era assim que administrava a cidade”*⁵⁶.

⁵⁵ “Sendo ponto pacífico que o objetivo do Seminário não foi o de agir ou fazer as vezes de Comissão para o planejamento e sendo absurdo esperar-se de reuniões dessa modalidade diretrizes definitivas ou permanentes para a solução dos problemas da área considerada – a região comandada por Santos – os participantes, co-relatores e relator, assim como as pessoas que formularam questões, limitaram-se a levantar problemas e a enfocar soluções possíveis, tendo cada um informado e opinado livremente sobre os temas específicos dos questionários previamente elaborados”. “Conclusões do III Seminário estão aqui” In A Tribuna, 10/12/1967, p. 04 do 2º Caderno.

⁵⁶ Silvio Fernandes Lopes em entrevista ao autor

No Governo Federal, a centralização promovida deu uma nova racionalidade às propostas do Seminário da Reforma Urbana, de 1963, através da institucionalização de uma política financeira para as questões urbanas, que se agravavam por um intenso movimento migratório, resultando na criação, através da Lei nº 4.380/1964, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, órgão que competia promover a prática de elaboração de planos diretores, segundo uma perspectiva de racionalidade técnica, e do Banco Nacional da Habitação – BNH, responsável pela gestão dos recursos destinados a investimentos em habitação e infra-estrutura urbana⁵⁷ (SANTOS & BARATTA, 1990: 20).

Como se entendia que o planejamento municipal era função de governo, vinculou-se a liberação de recursos à sua existência, estimulando-se, ou obrigando-se, à elaboração de planos diretores nos municípios. A ausência de corpo técnico em muitos deles criou um novo filão de mercado para empresas de consultoria que conferiram uma característica ainda mais tecnicista e centralizada ao planejamento urbano, como ressaltado por Geraldo Serra (1991): *“De fato, se era obrigatória a elaboração de um plano, não era necessário qualquer participação popular ou qualquer tipo de debate com os vereadores. Contratava-se uma empresa de consultoria, quase sempre com sede fora da cidade a ser planejada; a empresa realizava lá algumas pesquisas e posteriormente elaborava um documento, por vezes até competente”* (SERRA, 1991: 78).

Santos, que apesar de ter caminhado pela estruturação do seu corpo técnico desde a década de 40 não fugiu a regra e, através da PRODESAN, contratou a PLANURB, do arquiteto Heitor Ferreira de Souza, e o escritório do arquiteto Oswaldo Corrêa Gonçalves, ambos de São Paulo, para elaborar o Plano Diretor Físico do Município e desenvolver a revisão da legislação urbanística e de edificações, além de outras leis correlatas.

“O Plano Diretor Físico [...] tem especial significado no tocante ao enquadramento do município nas exigências da nova legislação federal, segundo a qual todos os municípios brasileiros, dentro de determinado quadro de desenvolvimento sócio-econômico devem ter seus planos diretores, havendo mesmo sanções para o município que não atendam às exigências”.

“Plano Diretor vai à Câmara Municipal” In A Tribuna, 30/07/1967.

⁵⁷ O SERFHAU foi extinto em 1974 e o BNH extinto em 1986.

Figura 14 - O arquiteto Oswaldo Corrêa Gonçalves por ocasião da apresentação do Projeto de Lei do Plano Diretor Físico de Santos na Câmara Municipal em foto publicada pelo jornal A Tribuna, de 30/07/1967. (Foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do exemplar existente na Hemeroteca de Santos).

Figura 15 - O arquiteto Aníbal Martins Clemente, na época presidente da PRODESAN, em foto publicada na primeira página do jornal A Tribuna, de 27/08/1967. (Foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do exemplar existente na Hemeroteca de Santos).

O trabalho foi entregue em junho de 1967 à PRODESAN quando então o debate teria início. No entanto, se restringiram a uma reunião do prefeito com a Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos – AEAS, o Sindicato da Construção Civil das Grandes Estruturas – SINDUSCON, a Sociedade Amigos da Cidade de Santos – SACS e o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, e então encaminhado à Câmara Municipal⁵⁸. Nas comissões permanentes da Câmara Municipal o Projeto de Lei recebeu emendas de caráter redacional e foi aprovado em primeira discussão, na Sessão de 09 de outubro de 1967, e em segunda discussão, por unanimidade, na Sessão Ordinária de 30 de março de 1968⁵⁹ transformando-se na Lei 3529/1968.

⁵⁸ “Reunião para exame do Plano Diretor” In A Tribuna de 21/6/1967, “Plano Diretor em debate” In A Tribuna de 07/06/1967, “Plano Diretor em discussão” In A Tribuna de 15/6/1967, “Silvio já iniciou os exames” In A Tribuna de 12/07/1967.

⁵⁹ A única ressalva foi o voto em separado do então vereador Oswaldo Justo, como líder da bancada do MDB, que aprovou o Projeto de Lei, mas solicitou que não se aprovasse a emenda que permitiria a construção de edifícios com até 17 pavimentos na orla da praia devido a

O que se apresentou, em 1968, como Plano Diretor Físico foi uma mistura de conceitos, principalmente com origem no urbanismo modernista, que se traduziu num texto interessante, mas prolixo, que não ultrapassou a barreira do discurso, em que pese sua relativa longevidade, uma vez que ele só foi substituído depois de 30 anos.

Ao analisarmos alguns artigos do Plano Diretor Físico de Santos encontramos, se não citações expressas, claras referências aos conceitos de urbanismo moderno de artigos escritos por Anhaia Mello ou textos de Le Corbusier, desde a estruturação metodológica até a abordagem da busca do estado de bem-estar através da organização racional das funções do urbanismo.

A atividade de planejamento era vista como sistêmica e, necessariamente, deveria gerar um processo dinâmico de tomada de decisões envolvendo a parte financeira e orçamentária do Município, além de um banco de informações que pudesse oferecer condições de análise e de aprimoramento do próprio processo de planejamento. Para tanto, previa uma metodologia de trabalho que incluía o levantamento e a análise sistemática de dados sócio econômicos da cidade e da região e uma estrutura cartográfica e de investigação científica consistentes que ainda estavam em formação.

A predisposição progressista, utilizando-se a classificação proposta por Françoise Choay (CHOAY, 1992), de se enxergar a cidade como uma estrutura ambiental, cujas funções principais são: habitação, trabalho, circulação e lazer, e o urbanismo como um instrumento científico que deveria propiciar o bem estar social, ficou evidente em diversos artigos da lei⁶⁰, como uma consequência de um quadro mais geral, como vimos, mas também da formação dos principais responsáveis pela elaboração desse plano, os arquitetos Oswaldo Corrêa Gonçalves, um dos contratados para formar a equipe externa, e Aníbal Martins Clemente, então presidente da PRODESAN.

O artigo primeiro da lei fala da necessidade do Plano Diretor ser um instrumento ordenador e disciplinador do desenvolvimento da cidade, *"de forma integrada e harmônica e propiciar o bem-estar social da comunidade santista"*⁶¹. Era a busca de uma cidade ideal, livre de conflitos.

Os princípios liberais associados com ideais de uma política do bem estar social, através de uma relação equilibrada entre iniciativa privada, interesse público e apropriação de benefícios da ação coletiva, predominavam nos discursos de Oswaldo Corrêa Gonçalves e Aníbal Martins Clemente, e portanto compariam no Plano Diretor.

Para atingir a efetiva implantação dessa política alguns instrumentos eram propostos, como a atuação direta do poder público ao *"construir ou reconstruir ruas, praças, parques e equipamentos urbanos"*, ou indireta, ao *"criar facilidades fiscais em retribuição à execução de programas voluntários de*

considerações de ordem geotécnica.

⁶⁰ Todas as citações a seguir foram extraídas da publicação original da Lei 3529/1968 em um encarte, considerado como publicação oficial da lei, distribuído pelo jornal A Tribuna na época.

⁶¹ Artigo 1º da Lei 3529/1968.

*reparação e reabilitação de edificações, de reagrupamento de lotes ou de remanejamento de quadras*⁶².

**Excertos do Plano Diretor Físico de Santos
Lei 3529/1968.**

Artigo 346 - A implantação do Plano Diretor Físico e a execução dos serviços e obras dele decorrentes representam um processo dinâmico e transformador do desenvolvimento físico racionalmente planejado das estruturas urbanas e rurais do Município de Santos, que exigem instrumentos de ação e meios adequados, unindo a orientação coordenadora do Poder Público à capacidade empresarial dos particulares.

Artigo 400 - O planejamento físico do Município de Santos, consubstanciado no Plano Diretor Físico, instituído por esta lei, deverá ser, oportunamente, um dos componentes do sistema de planejamento integrado municipal, constituído, basicamente, do plano de ação do governo municipal, do Plano Diretor Físico, da programação orçamentária e da programação financeira.

§1º - O sistema de planejamento integrado municipal será um conjunto harmônico de objetivos, diretrizes, medidas, procedimentos, meios e recursos, devidamente integrado e organicamente articulado, guardando compatibilidade entre todas as suas peças.

§2º - O sistema de planejamento integrado municipal basear-se-á em planos plurianuais, com os correspondentes desdobramentos anuais, bem como no controle sistemático de sua execução e na avaliação permanente e revisão periódica dos fins e meios.

§3º - O sistema de planejamento integrado municipal possibilitará que a ação executiva do Governo Municipal se desenvolva de forma racional, ordenada e dinâmica, mediante o escalonamento adequado dos serviços e obras a empreender, a fixação dos prazos de execução, o disciplinamento da aplicação dos recursos e a melhoria da produtividade dos investimentos.

⁶² A PRODESAN tinha como missão administrar o Fundo para o Progresso de Santos, criado pela Lei 3.133/1965. Em seu artigo 8º determinava que cabia à empresa a execução de obras e serviços públicos, a elaboração de estudos e projetos relacionados com o desenvolvimento econômico e urbanístico de Santos. No entanto, ganhou novas competências administrativas com os artigos 352 e 353 do Plano Diretor Físico, cabendo a ela sua avaliação anual e revisão trienal por ser responsável pela elaboração da programação de implantação, em termos de investimentos, dos planos e projetos, planejando e “*empresariando*”, o remanejamento de lotes e quadras, além da reurbanização de bairros e zonas, bem como vender essas áreas.

O Conselho Consultivo do Plano Diretor Físico – COPLAN e o Escritório de Coordenação de Implantação do Plano Diretor Físico, que possuía nível hierárquico igual ao de Secretaria, foram instituídos como “*órgãos de assessoramento e coordenação da Prefeitura*” (artigo 354 da Lei 3529/1968) subordinados diretamente ao prefeito, articulados entre si e em “*colaboração com as demais unidades administrativas da Prefeitura e com a PRODESAN em particular*” (artigo 355 da Lei 3529/1968).

O COPLAN deveria opinar sobre a programação trienal e anual, o detalhamento e soluções técnicas propostas e sobre os planos de renovação urbanística, avaliação e revisão do Plano Diretor, debatendo “*os problemas relacionados com o progresso social e o desenvolvimento físico de Santos*”, sugerindo e discutindo as alterações necessárias. As “*atividades promocionais*”, previstas desde a Comissão de 1942, caberiam a esse conselho, que deveria se articular com as demais prefeituras da Baixada Santista visando para o planejamento regional. A composição do COPLAN estava prevista no 3º parágrafo do artigo 356 dessa mesma lei, transcrito abaixo:

Plano Diretor Físico de Santos – Lei 3529/1968.

Artigo 356 – [...]

§ 3º - O Conselho Consultivo do Plano Diretor Físico será constituído de 7 (sete) membros, designados pelo Prefeito, devendo ter a seguinte composição:

- a) o chefe do Escritório de Coordenação de Implantação do Plano Diretor Físico;
- b) o Secretário de Obras e Serviços Públicos;
- c) o Secretário de Assuntos Jurídicos;
- d) o presidente da PRODESAN;
- e) um representante do Instituto de Arquitetos do Brasil – Núcleo de Santos;
- f) um representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos;
- g) um representante do Sindicato da Indústria de Construção de Grandes Estruturas.

§ 4º - O Conselho Consultivo poderá ter 2 (dois) representantes da Câmara Municipal.

§ 5º - O Conselho Consultivo será presidido pelo prefeito.

Como discriminado na página anterior, além do prefeito, que presidia o conselho, e dois representantes da Câmara Municipal, na condição de convidados, o COPLAN era composto por sete membros designados pelo prefeito, dos quais quatro eram representantes do Poder Executivo, o que lhe conferia a predominância na constituição desse Conselho, com 57 % dos membros⁶³, com técnicos das áreas de engenharia e do direito. Portanto, ocorria o oposto do que havia acontecido nas comissões e conselhos propostos no período anterior onde havia uma ampla representatividade dos diversos setores a fim de se buscar uma conciliação dos interesses e um certo controle da iniciativa privada sobre a iniciativa do Estado.

Dos três membros da sociedade civil dois eram de organismos classistas representados pelo IAB e pela AEAS, correspondendo assim a 28,5 % do COPLAN, e um membro de organismo patronal representado pelo SINDUSCON, correspondendo assim a 14,5 % do COPLAN. Essa composição traduzia tanto os interesses do mercado imobiliário, incorporados pelo SINDUSCON, como os interesses corporativos das categorias dos engenheiros e arquitetos, incorporados pelas organizações de classe, além também de uma valorização da técnica em detrimento da política, esta última vista, muitas vezes, como um entrave à racionalidade exigida no trato da cidade. O gráfico a seguir ilustra essa relação de forças que se estabeleceu.

Gráfico 3.
Composição do Conselho Consultivo
do Plano Diretor - 1968.

⁶³ Com a Lei 3682/70, que criou mais um membro do executivo com a divisão da Secretaria de Obras e Serviços Públicos em duas, a Prefeitura passou a deter 62,5 % dos membros.

Além da “utopia” dos modernistas por um mundo melhor, que estava presente no desejo explicitado nos artigos do Plano Diretor Físico, traduzindo a visão de que o desenho da cidade, através do projeto urbanístico, seria propiciador dessa utopia, e que as funções da estrutura ambiental urbana, abrigo da comunidade, bem como suas relações intra-regionais, poderiam ser dispostos racional e funcionalmente de forma a se atingir o bem estar social, o que também estava patente na idéia de uma tecnocracia centralizadora.

Esse conceito transformou a PRODESAN no órgão de planejamento municipal, pois seria, aparentemente, uma oportunidade para se estabelecer uma distância desejada entre o técnico e o político, o primeiro identificado com o rigor científico e o segundo normalmente identificado com o populismo. Assim a PRODESAN, curiosamente criada por um personagem do período populista, deveria cumprir esse papel num dos períodos mais atribulados da história de Santos e do país, quando o controle social sobre essas ações era praticamente impensável.

O mandato do prefeito Silvio Fernandes Lopes, do antigo PSP e já então pela ARENA, terminou em 1969 e para sucedê-lo nas eleições de 15 de novembro de 1968, o MDB apresentou três candidatos a prefeito contra um pela ARENA. O resultado foi que os candidatos do MDB somaram mais que o dobro de votos do candidato da ARENA, elegendo o prefeito Esmeraldo Tarquínio, tendo como vice o ex-vereador Oswaldo Justo.

Porém, em 13 de dezembro de 1968 foi editado o Ato Institucional nº 5 (AI 5), um conjunto de medidas de força e centralização de poder que deu início ao período mais repressivo da ditadura militar. A partir de então, centenas de lideranças tiveram seus direitos políticos cassados, dentre eles o então deputado estadual Esmeraldo Tarquínio, que não pode tomar posse como prefeito de Santos.

Oswaldo Justo renunciou ao cargo solidariamente a seu companheiro de legenda sobrevivendo a intervenção federal no município e, a partir de abril de 1969, o interventor General Clóvis Bandeira Brasil, sem qualquer vínculo político local, inaugurou um dos mais difíceis períodos para a administração da cidade⁶⁴.

O Legislativo Municipal permaneceu fechado até julho de 1970, reeditando o episódio de 1937, e, em 12 de setembro de 1969 o Decreto-Lei 865 determinou que Santos passasse a ser considerada área de segurança nacional, como já acontecia com Cubatão. Santos perdia assim, além de sua autonomia política, *"parte da misteriosa alquimia resultante da combinação de brilho, ousadia, originalidade e espírito de resistência que sempre a caracterizou. Mais que irreversíveis danos políticos e econômicos, a opressão comprometeu a identidade cultural e social de Santos e do seu povo"* (SILVA, R.M. 1988: 5).

⁶⁴ Após o período de administração do interventor, que durou até 1974, sucederam-se os prefeitos nomeados, Antonio Manoel de Carvalho, Carlos Caldeira Filho e Paulo Gomes Barbosa.

Durante os cinco anos que durou a administração Bandeira Brasil o planejamento era voltado para questões como o turismo, em decisões fechadas, mas as principais obras conduzidas pela PRODESAN foram continuidade de trabalhos iniciados na gestão de Silvio Fernandes Lopes⁶⁵.

Várias propostas relacionadas com o urbanismo dominaram o noticiário, como *“planos grandiosos, muitos dos quais nem saíram do papel [...] como o aerotrem [...] um superaquário [...] ou então as plataformas turísticas sobre os canais [...] abandonadas desde o projeto por causa dos problemas causados junto à opinião pública [...]”*⁶⁶. Uma dessas grandes polêmicas foi a proposta de alargamento da avenida da praia com instalação de postos de abastecimento de veículos no canteiro central, nos moldes que vinha acontecendo em Copacabana, no Rio de Janeiro, pelo que a prefeitura seria remunerada pela Petrobrás.

Esse fato mobilizou setores da sociedade, como a União Cívica Feminina e o Movimento de Arregimentação Feminina, preocupados com a descaracterização de uma das paisagens mais tradicionais de Santos e, para tentar conciliar os diferentes pontos de vista, foram convidadas para debater o assunto com a prefeitura e clubes de servir, como o Lions e o Rotary⁶⁷. Como pode ser observado, o debate passa ao largo dos representantes dos organismos relacionados com as categorias profissionais, numa demonstração de como a sociedade civil estava sendo vista nesse momento e de como o espaço público institucionalizado era pouco valorizado.

Por outro lado, a idéia dos planos diretores no contexto das décadas de 60 e 70, tanto em Santos ou em São Paulo, como em outras grandes cidades brasileiras, era de privilegiar o “saber técnico” como uma prática racional de planejamento, incorporada ao cotidiano das administrações municipais, e que promoveria o desenvolvimento integrado da comunidade, atenuando injustiças sociais e assegurando o bem estar coletivo, como se pairasse acima das classes sociais e de seus conflitos de interesses.

Essa crescente valorização do técnico em detrimento do político era consenso para muitos que, *“deslumbrados por uma eficiência de suas atividades, adquire uma aura de poder social, no qual se inclui o poder político”* (FERRAZ, 1982: 35). O que vemos é que, como pano de fundo dessa busca da racionalidade técnica, havia um certo caráter autoritário nessa postura e toda uma estratégia de implantação, criando instâncias políticas e técnicas, institucionalizadas, que reforçavam essa prática para alcançar resultados e eficiência.

Isso fica claro no texto de Hermes Ferraz: *“Se um técnico assume o poder político, ele não o faz em função da vontade da maioria do povo, expressa através do voto universal, mas exclusivamente em nome da competência técnica que se presume possuir. Não consulta o povo em suas decisões na busca da racionalidade, mas apoia-se nos conhecimentos oferecidos por sua própria técnica. Isto vem modificar a ótica política, [...] tudo se transforma em técnica, inclusive o exercício do poder político”* (FERRAZ, 1982: 37).

⁶⁵ Cf. “O relatório do 5º ano do interventor” In Cidade de Santos, 09/03/1974.

⁶⁶ “Afastamento do interventor aceito” In Cidade de Santos, 17/03/1974, última página.

⁶⁷ “Agora, os postos são turísticos” In Cidade de Santos, 29/07/1971, p. 3.

Por esse motivo, é natural que se imaginasse que os textos legais e os instrumentos previstos no Plano Diretor estariam a serviço dos técnicos para se alcançar esses resultados. Sendo assim, estavam integrados nessa concepção que determinava as políticas urbanas nessa época, não só conceitos do urbanismo modernista, como, o esforço centralizador de modernização da administração e dos meios de produção do país.

Esse conceito estava presente tanto no Plano Diretor Físico de Santos como na Lei Orgânica dos Municípios:

**Excertos do Decreto-Lei Complementar nº 9/69
(Lei Orgânica dos Municípios no Estado de São Paulo).**

Artigo 53 – O Município deverá organizar a sua administração e exercer suas atividades dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integrado da comunidade.

Parágrafo único - Considera-se processo de planejamento a definição de objetivos, determinados em função da realidade local, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos.

Artigo 54 – O Município iniciará o seu processo de planejamento, elaborando o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no qual considerará, em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos.

Parágrafo único – O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, deverá ser adequado aos recursos financeiros do Município e às suas exigências administrativas.

O monopólio do saber técnico e das informações necessárias para se alcançar esses objetivos passou a ser um instrumento de garantia de mercado de trabalho e da existência de um espaço político, como esclarece Bresser Pereira em um debate promovido pelo NERU em 1982: *“Os planejadores urbanos [...] tornaram-se os agentes por excelência da intervenção no urbano [...] Imaginando poder construir a cidade dourada graças à racionalidade superior que possuiriam. Essa atitude se acentuou no Brasil porque o planejamento urbano alcançou pleno desenvolvimento nos quadros de um regime autoritário”* (“O governo da cidade e a utopia” In Espaço & Debates, nº 6, 1982, p. 89).

Foram justamente essas pretensas superioridade e neutralidade que levaram o planejamento a um isolamento em relação à população, e a ausência desses mesmos resultados terminou por sepultar a utopia e transformar o Plano Diretor em um texto burocrático, cujo interesse político, principalmente num momento histórico que inexistia o controle social sobre essas atividades, restringia-se aos artigos que poderiam atender exclusivamente aos interesses dos investidores, ou seja, que pudessem alterar o valor da terra, como os relativos ao uso do solo urbano e aos índices de ocupação.

Por tudo isso, havia uma crescente descrença em relação aos planos e percebia-se a necessidade de uma reavaliação e de uma busca por novos caminhos já que a integração e o planejamento não passavam de mero discurso, ainda que desejados na própria terminologia dos textos legais, como visto na Lei Orgânica dos Municípios.

Porém, o orçamento municipal, ferramenta indispensável para qualquer linha de planejamento, passou a ser apenas uma etapa obrigatória da legislação e uma lista de itens relacionados ao clientelismo e paternalismo da Câmara Municipal e o planejamento restrito a uma esfera técnica, e não política e muito menos pública, não conseguia se expressar além das proposições utópicas.

Na prática, as soluções técnicas decididas em esferas de poder dissociadas das esferas locais resultaram em problemas cujos reflexos se fizeram sentir anos mais tarde. Como exemplo podemos citar o caso do porto de Santos, cujos planos diretores possuem uma história própria, desvinculada do planejamento da cidade.

O fato de a área portuária ser território federal, cujo planejamento era centralizado tecnicamente e completamente isolado de qualquer instância política local, transformou aquela porção do município santista em uma região com projeto próprio, com a ampliação do porto, construção do “Macuco Novo” e do “Corredor de Exportação”, dentre outras obras previstas no Plano Diretor do Porto, de 1976⁶⁸.

A destinação equivocada de uso do solo, na sua relação com a cidade, trouxe reflexos dramáticos até os dias de hoje, em termos de integração com a cidade, como veremos no próximo capítulo.

Figura 16 – Vista aérea da cidade de Santos a partir do porto, década de 1970. (Imagem digitalizada pelo autor a partir de fotografia do arquivo da CODESP).

⁶⁸ O “milagre econômico”, no período de 1969 a 1976, acarretou um movimento expressivo de navios e mercadorias aliado ao aumento gradativo das dimensões dos graneleiros e a maior utilização de contêineres. Para atender essas alterações no aspecto portuário eram necessárias instalações que atendessem o aumento de cargas e as características de estocagem e operações mais rápidas e eficientes (EL BANAT & NUNES, 2000: 48).

Como visto anteriormente, a iniciativa de elaborar Planos Diretores tinha origem na década de 1960. A terminologia de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado correspondia a um ideário que se formava principalmente na capital paulista que, além da criação da Coordenadoria Geral do Planejamento – COGEP, teve aprovado seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI através da Lei 7.668/1971⁶⁹.

Em 1974 a idéia de se institucionalizar a política urbana numa perspectiva do Governo Federal continuou com a extinção do SERFHAU e a criação, pelo Decreto nº 74.156/1974, da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, vinculada ao Ministério do Planejamento, com atenção voltada primordialmente para projetos, programas e planos em regiões metropolitanas e cidades de médio e grande porte, como era o caso de Santos. Era uma tentativa de se estabelecer uma política nacional de desenvolvimento urbano, num desdobramento institucional da criação das Regiões Metropolitanas, com o objetivo de controlar seu crescimento, traçando normas que assegurassem níveis razoáveis de qualidade de vida a seus habitantes⁷⁰.

Em Santos, na gestão do prefeito nomeado Antônio Manoel de Carvalho, foram elaborados os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado de Santos de 1976 e 1978. Eram estudos técnicos, sem participação direta da sociedade civil, e que não se transformaram em legislação, ou outro instrumento legal, que pudesse efetivar as propostas neles contidas de uma alteração substancial do uso do solo de forma a controlar o modo como vinha se dando o adensamento da área urbana, um problema típico de Santos pelo fato de sua sede encontrar-se em metade de uma ilha.

A PRODESAN cumpria assim suas funções previstas na legislação de 1968 e na Lei Orgânica dos Municípios, de 1969, revendo e propondo recomendações para o planejamento da cidade. Numa avaliação dos dez anos de existência do Plano Diretor Físico de Santos o então presidente da PRODESAN, engenheiro José Lopes, destacou a importância para a consolidação de dados sobre a cidade e relacionou-o com a formulação do PDDI: *“Os resultados estão configurados em termos de análise e de projeções [...] propiciou a coleta de dados e informações para a formulação do Plano de Desenvolvimento Integrado de Santos”* (“Plano Diretor Físico é lembrado nos dez anos” In A Tribuna, 16/04/1978).

Os PDDIs santistas foram feitos por uma equipe, formada pelos arquitetos Roberto Machado, Lenimar Rios e Célio Caletine, que mesclava professores e ex-alunos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos contratados pela PRODESAN com a assessoria do “Grupo 5 – Arquitetura e Planejamento”, coordenados pelos arquitetos Czaba Deák e Luísa Battaglia (cf. CARRIÇO, 2002: 107).

⁶⁹ Para Flávio Villaça esse, que teria sido o único Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo, era uma “grande farsa” e “como destituído de legitimidade efetiva, é válido afirmar que a cidade de São Paulo nunca teve um plano diretor aprovado em seu legislativo em todos os 448 primeiros anos de sua história” (VILLAÇA, 2004: 153).

⁷⁰ Cf. “Qual o destino das cidades no Brasil?” In Interior, nº 43, março / abril de 1982, p. 8.

É interessante que ao analisarmos, ainda que de forma breve, o percurso desses personagens da PRODESAN percebemos que passou a ocorrer em Santos o mesmo processo da “*dupla inserção profissional*” nos órgãos públicos e na universidade, característica dos técnicos da área (LEME, 1999: 20) e que estava ausente antes pelo fato da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos passar a existir somente na década de 1970.

É fundamental reconhecermos que, apesar dos PDDIs não terem se transformado em lei, estava se consolidando uma massa crítica local em relação ao planejamento e à cidade que seriam decisivos anos mais tarde. Iniciava-se, muito timidamente, um processo de debate que previa a preservação da paisagem urbana, com o reforço do centro histórico, compatível com a crescente valorização de aspectos culturais, além da implantação de equipamentos urbanos.

A proposta do PDDI de Santos era a de suplantar o Plano Diretor, que estava sem as revisões previstas, e implantar na cidade um processo contínuo de planejamento, a partir de uma metodologia que privilegiava o conhecimento da realidade. O que os diferenciava era a construção de quadros prospectivos, a partir da análise dos efeitos do Plano de 1968 e das tendências de alterações da estrutura urbana, e a elaboração de uma proposta de estratégia de ação para o enfrentamento de problemas emergentes através de projetos setoriais que previam, dentre outros aspectos, unidades ambientais e uma rede de centros secundários.

No PDDI 78 estava contida uma proposta clara de alteração do uso do solo de forma a controlar o adensamento. Os estudos prospectivos propunham o controle da verticalização, que ocorria segundo seus autores de forma indiscriminada⁷¹.

Esse momento correspondia a alterações políticas que já vinham se processando, como vimos anteriormente, e a novos entendimentos no ideário nacional de planejamento urbano que, por sua vez, também correspondiam a alterações nos padrões mundiais e cujo novo enfoque se voltava para projetos em pequena escala, no lugar de mega-projetos, e, principalmente, ao uso de recursos locais.

No Brasil, ainda era incipiente essa visão que privilegiava o local, enquanto que no exterior se patrocinava, por exemplo, a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – HABITAT, que trata de assuntos relativos a assentamentos humanos, o que inclui políticas urbanas, com o objetivo de promover estratégias de capacitação para mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros e integrar agências municipais, comunidade de base e ONGs no desenvolvimento de projetos habitacionais.

Outro aspecto que deve ser evidenciado nesse período é a utilização crescente de análises com referencial teórico marxista, com base nas relações produtivas determinadas pela desigualdade das condições materiais entre as diferentes

⁷¹ Esse adensamento previsto pela equipe foi considerado superestimado (CARRIÇO, 2002: 156), no entanto, cabe lembrar que a equipe trabalhava com a projeção de altas taxas de crescimento demográfico da década de 70, enquanto que nos anos 90, Santos experimentou taxa de crescimento populacional baixíssima, chegando até mesmo a índices negativos.

classes sociais, para compreender os padrões de urbanização e o processo como se dava o acesso a terra e aos meios de consumo coletivo.

Experiências de gestão e propostas inovadoras de legislação, como as da Itália e da França, novas leituras sobre a questão urbana do ponto de vista da sociologia urbana, além de experiências brasileiras de participação popular na gestão das cidades passaram a permear o pensamento de muitos técnicos da área, como destacado em levantamento realizado por Cristina Leme e Regina Pacheco (1989):

“O trabalho desenvolvido nos anos 70 por Manuel Castells, Jean Lojkine, Christian Topalov, Edmond Petreille, Alain Lipietz, entre outros, representou uma nova construção teórica baseada nos conceitos gerais do materialismo histórico, e teve como objetivo avançar em uma reflexão dialética entre teoria e prática. Resultou em uma nova formulação do conceito de urbano, na identificação de agentes e do papel que desempenham na produção e transformação do espaço urbano, e em uma reflexão sobre a atuação do Estado no urbano” (LEME & PACHECO, 1989: 102).

No Brasil, do tímido início da abertura política, esse aspecto influenciou decisivamente nos debates, intensificando críticas ao padrão centralizador que marcou o período autoritário, e gerando propostas de descentralização que passaram a ganhar força não só como um meio para se alcançar justiça social na gestão da cidade, mas como a possibilidade de democratização do país, como veremos no próximo capítulo.

Em 1977 o Jornal da Tarde, na edição de 24 de maio, trouxe publicado na íntegra o Anteprojeto de Lei do Desenvolvimento Urbano elaborado pela CNPU e entregue ao então Ministro do Planejamento, Reis Velloso. Tido como documento confidencial, sua publicação provavelmente serviu de “balão de ensaio”, pois o próprio jornal previa grandes dificuldades na sua tramitação devido à inclusão de instrumentos polêmicos, como o “*solo criado*” previsto no artigo 50 do Anteprojeto, e outros instrumentos que emergiram depois nos debates públicos.

Essa proposta condicionava a “*propriedade à sua função social*”, previsto no artigo 41, e trazia instrumentos muito avançados para a época, como por exemplo: o direito de preempção, previsto no artigo 43, a urbanização compulsória e o imposto progressivo, previstos no artigo 44, e colocados em prática somente na Constituição de 1988, além da instituição de áreas de especial interesse, previsto no artigo 45 e colocado em prática somente a partir de 1983 no Recife, e a partir de 1990 em Santos. Além disso, previa também a possibilidade de consórcios entre municípios, conforme artigo 28, e colocado em prática em legislação federal somente a partir de 2005.

Em relação à participação da sociedade civil propunha, conforme artigo 31, que “*O Poder Público deverá debater com as comunidades interessadas a elaboração das normas, diretrizes e planos urbanísticos possibilitando-lhes o acompanhamento de sua execução*”.

Esse artigo tornou-se a “bandeira” do IAB-SP, segundo declaração do então presidente arquiteto Benno Perelmutter, e motivou o primeiro debate público sobre a proposta da CNPU (Jornal da Tarde, 27/06/1977). A proposta não era unanimidade e Alberto Botti, ex-presidente da Emurb, chegou a taxar de “subversivos” alguns dispositivos previstos (idem).

Em 1979 a Resolução nº 3, de 11 de setembro de 1979, do Ministério do Interior tratou da promoção do desenvolvimento urbano. É possível perceber a importância dada ao tema, uma política nacional proposta por uma resolução, não por uma lei. No final de 1979 foi aprovada pelo Congresso a Lei nº 6.766/79, conhecida como Lei Lehmans, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, com grandes repercussões na expansão dos loteamentos, especialmente nas periferias das grandes cidades.

O assunto retornou à mídia em 1982, quando a CNPU havia sido transformada no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, que *“optou por funcionar principalmente como um fórum de debate dos grandes temas urbanos, privilegiando ações estratégicas tais como a gestão do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano”* (AZEVEDO, 1994: 253).

O anteprojeto dessa lei foi publicado pelos jornais O Estado de São Paulo e Jornal da Tarde, nas edições de 27/01/1982, recebendo críticas pela imprensa⁷². Alguns dos aspectos do anteprojeto anterior haviam sido mantidos, outros mais polêmicos retirados, resultando em considerações como: *“Temos certeza de que mesmo não apresentando as características da reforma urbana dos tempos de João Goulart, o texto que publicamos ontem vai provocar enorme polêmica”*⁷³.

O tema foi adotado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB para sua assembléia anual (O Estado de São Paulo, 29/01/1982, p. 7) e o debate prosseguiu nas páginas dos jornais com a manifestação de vários urbanistas, dentre eles Cândido Malta Campos Filho:

“o estímulo à participação comunitária no desenvolvimento urbano não está claramente definida, pois não visa a descentralização do processo decisório e dá a entender que poderá ser estimulada uma prática muito comum atualmente – o mutirão. No conjunto mantém a centralização atual, sem buscar que a comunidade participe na elaboração de uma política urbana, o que mostra que a abertura não chegou até aí” (Cândido Malta Campos Filho In Folha de São Paulo, 28/01/1982).

Sua fala mostra as duas formas mais comuns que existiam de ver a participação. Uma, com programas de auto-ajuda, muito criticados como estratégia do governo para depositar responsabilidades e custos nas

⁷² “A paranóia tecnocrática da utopia” (Folha de São Paulo, 28/01/1982) e “A tarefa que caberia aos nossos socialistas” (Jornal da Tarde, 29/01/1982, p. 4), dentre outros.

⁷³ “Mais um projeto com fins eleitorais” In Jornal da Tarde, 28/01/1982, p. 4. Provavelmente a referência a João Goulart, além do ranço conservador, era por conta da lei federal 4.132/1962 que permitia a desapropriação de solo urbano para fins de “interesse social” e à sua proposta de Reforma Urbana, dentro das chamadas Reformas de Base..

comunidades, e outra, de intervenções em pequena escala, através de projetos pilotos, ainda pouco difundidos, pois o apoio de instituições planejadoras e fornecedoras de recursos, ainda não eram muito presentes.

O Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, elaborado no âmbito do Ministério do Interior, foi encaminhado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em 1983, onde recebeu o número 775. A participação do cidadão era prevista, o que já era um avanço, mas de caráter facultativo, como previsto no Artigo 46. Também não estavam previstos mecanismos que incorporassem as instituições da comunidade no processo de gestão, apenas a possibilidade de propor ações visando o cumprimento da legislação.

Durante sua tramitação no Congresso foi apresentado o substitutivo elaborado pelo deputado Raul Ferraz, do PMDB, relator da Subcomissão Especial para Estudos das Áreas Metropolitanas, da Comissão do Interior, e que contou para isso com o apoio técnico de Cândido Malta Campos Filho, publicado na íntegra na revista Espaço & Debates (CAMPOS Filho, 1986).

Nessa proposta a questão da participação ainda se situava apenas no âmbito consultivo, mas era visto como algo que o Poder Público deveria garantir e não mais como facultativo, como constava antes, como podemos observar na redação dos Artigos 82 e 92 do Substitutivo, transcritos a seguir.

Excertos do Substitutivo ao Projeto de Lei Federal nº 775/83. (In CAMPOS Filho, 1986: 129-130. Grifos nossos).

“Artigo 82 – Na elaboração de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Público **deverá garantir a participação da comunidade**.

Parágrafo único – Com este objetivo, o Poder Público **deverá viabilizar esta participação** mediante a criação de instrumentos para:

I – Audiência do Poder Legislativo, das associações de bairros, entidades de classe e outras entidades locais, bem como da própria população envolvida;

II – Ampla divulgação e informação dos objetivos, diretrizes e prioridades pretendidos”.

Artigo 92 – Ficam instituídos nas Regiões Metropolitanas Conselhos Consultivos Metropolitanos de política urbana, que terão implantação regulamentada por lei estadual e que serão ouvidos obrigatoriamente nos assuntos de competência das autoridades metropolitanas quanto à definição das políticas, planos e legislação urbanística de controle e promoção de desenvolvimento urbano e das metrópoles.

Parágrafo único – O Conselho Consultivo Metropolitano de Política Urbana **será constituído, exclusivamente, de representantes da sociedade civil** com número igual de representantes do setor produtor e do setor consumidor imobiliário urbano, sendo este último constituído pelos consumidores dos produtos finais do setor imobiliário, quais sejam os lotes e espaço urbanizado e edificado”.

O Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano não prosperou por falta de quorum assim como seu Substitutivo, apresentado no final do ano de 1986 às vésperas das eleições que escolheriam os novos representantes do Congresso. Essas eleições determinaram também a composição da Assembléia Nacional Constituinte, que, como veremos mais à frente, incorporou diversas dessas propostas na própria Constituição, o que será objeto do próximo capítulo.

Esse episódio é uma pequena mostra do processo de abertura democrática que passava a acontecer no Brasil, como um esforço de resistência à centralização excessiva que existia, e de como as novas idéias e conceitos sobre cidadania e democracia participativa começavam a ser absorvidos pelos mais diversos setores da sociedade e áreas de conhecimento, inclusive no planejamento urbano, como veremos na próxima seção.

2.2.

PARTICIPAÇÃO COMO RESISTÊNCIA - A ABERTURA DEMOCRÁTICA.

“Participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e portanto os valores) de um sistema de interesses dominantes”.

Alessandro Pizzorno (apud AVELAR, 2004: 225).

Na Europa do final dos anos 60 ficou evidente que o Estado não estava mais dando respostas adequadas às demandas da sociedade, gerando movimentos que envolveram diversos setores da população, particularmente os jovens.

Na América Latina, onde os regimes militares vigiam em muitos países, teve início um processo de luta política onde diversos segmentos da sociedade civil passaram a se aglutinar em movimentos pela defesa de seus direitos, desde os mais fundamentais, em termos de participação política, até aqueles que envolviam problemas imediatos de sobrevivência das camadas populares, como o acesso aos bens de consumo coletivos, é o que podemos chamar de um processo de participação como resistência.

Ao contrário de outros países, a experiência brasileira foi muito negociada e com características conservadoras⁷⁴ possuindo uma especificidade *“pela centralidade do processo eleitoral”* (BOSCHI, 1987: 141) além de um papel também central que os movimentos sociais, e outros grupos organizados, tiveram na promoção da *“abertura de espaços democráticos, quer tornando mais flexíveis os controles autoritários sobre a sociedade, quer estimulando os valores participativos e uma coalizão difusa contra o golpe”* (BOSCHI, 1987: 142).

O próprio conceito de sociedade civil no Brasil só encontrou espaço para ser debatido e ampliado quando assumiu essa forma de resistência ao regime militar, nos anos 70, designando como sociedade civil todos os processos desenvolvidos fora do Estado, e esses movimentos passaram a se constituir como novos atores sociais e políticos. Nesse contexto, a sociedade civil se organizou criando forças sociais que deram origem ao processo de abertura democrática.

Esse processo teve início com o fim do “milagre econômico”, pelo esgotamento das fontes de financiamento externas, pela derrota do partido do governo militar nas eleições de 1974, e pela revolta com mortes como de Vladimir Herzog e Manoel Fiel Filho em 1975, passou pela posse do presidente civil em 1985, ainda escolhido pelo Colégio Eleitoral, e se prolongou até a eleição direta para presidente da República em 1989.

⁷⁴ Nas palavras do então presidente Ernesto Geisel, o processo de transição no Brasil seria lento, gradual e seguro.

Se encararmos a ação política como atividade criadora ela se torna fonte de mudanças e inovações: “O campo democrático é, essencialmente, o campo de criação, reconhecimento e consolidação de direitos” (CHAUÍ, 1994: 45). Essa característica criadora e inovadora do processo político é mais notável à medida que ele se caracteriza por uma atividade cujo desenlace deve ser uma decisão que combina posições conflitantes, e essas posições tornam-se mais explícitas quando se experimenta um momento de mudanças intensas na sociedade, como aqueles selecionados para desenvolvimento desta tese.

Conforme Maria da Glória Gohn (1995), em um importante registro histórico da participação das classes populares, esse momento de transição política caracterizava-se também pela emergência das Sociedades Amigos de Bairros como movimento social urbano numa nova dinâmica associativa que levou aos processos de participação na luta em torno das reivindicações e carências populares de um lado e na defesa dos direitos constitucionais.

Essas entidades foram muito estudadas no campo da ciência política, em função da forma de organização da sociedade, e, via de regra, tratadas no âmbito dos movimentos sociais⁷⁵, termo que passou a ser aplicado não apenas aos movimentos reivindicatórios de massas urbanas e rurais, que passaram por reformulações, mas a diversos agrupamentos, desde mulheres e grupos étnicos ou preservacionistas até associações de trabalhadores, grupos de ajuda mútua, comunidades eclesiais de base, e também iniciativas nos campos de educação e da arte popular.

Na segunda metade da década de 70, uma leitura de referência para aqueles que se identificavam com as propostas de participação democrática era o livro “São Paulo 1975 – Crescimento e pobreza”. Os capítulos “Trabalhadores, cidadãos e cidadãos” e “Autoritarismo e democratização - O contexto da sociedade civil” retratam as possibilidades limitadas de participação política da população e as alternativas que existiam:

“Toda vez que uma sociedade de amigos de bairro, uma paróquia, um sindicato, ou mesmo um partido político (como se viu nas eleições de novembro de 1974) propõe uma palavra de alternativa, que não ponha em risco a sobrevivência e os interesses básicos da pessoa ou da família envolvida no protesto, ocorre uma reação” (CAMARGO, 1976: 148).

O partido político a que se referia o texto acima era o MDB. Sobre o posicionamento dessa agremiação em face da democracia participativa, na época, é interessante verificar o livro “Da ‘democracia’ que temos para a democracia que queremos” (MONTORO, 1974)⁷⁶.

⁷⁵ Como exemplo desse tipo de movimento podemos citar como um dos pioneiros o “Movimento do Custo de Vida” que, a partir de São Paulo em 1972, conseguiu reunir um milhão de assinaturas, em três anos de plena ditadura militar, num abaixo-assinado ao presidente da República pedindo o congelamento dos preços.

⁷⁶ As aspas da primeira “democracia”, que emprestam um tom irônico ao título, são originais. Dentre outros textos, transcreveu um discurso proferido no Senado Federal, em 15/09/1972, quando relatava sua participação no “Simpósio sobre Democracia Participativa: Seus Fundamentos e Instrumentos”, realizado naquele ano em Caracas, Venezuela.

Franco Montoro nessa publicação, talvez numa referência à sua origem democrata cristã, coloca a democracia participativa como uma alternativa para resolver problemas que tanto os regimes totalitários como a democracia representativa não conseguiam resolver (MONTORO, 1974: 42). Montoro dizia que esses fundamentos estavam na sociologia, na história, na política, na psicologia e na técnica⁷⁷.

Nesse último aspecto, Montoro fala da centralização excessiva do planejamento uma vez que os programas eram elaborados *“por órgãos regionais ou nacionais centralizados e, até mesmo, internacionais. O resultado é, com frequência, a inadaptação do programa e o desinteresse dos que deveriam ser os maiores interessados”* (MONTORO, 1974: 45).

Montoro chamava atenção para 5 modalidades de participação: a organização da comunidade através de cooperativas, associações, ou instituições culturais ou esportivas; os movimentos de jovens e os órgãos colegiados da escola; os sindicatos e as associações classistas; os partidos políticos com estrutura democrática e, no plano local, as associações de moradores⁷⁸.

No entanto, para Montoro, a democracia participativa seria um meio de incorporar *“novas formas de convivência social, que, sem sacrificar a segurança do desenvolvimento, respeitem os valores humanos fundamentais de justiça e liberdade”* (MONTORO, 1974: 55), e a participação política se daria apenas através dos partidos, *“instrumento normal da vida democrática”* (MONTORO, 1974: 54), valorizando portanto a democracia representativa. Tratava-se de uma posição moderada, característica de Montoro que, nesse momento, estava mais preocupado com a institucionalização do processo, nos moldes da “Ley de Juntas de Vecinos”, do Chile, do que propriamente com o processo de organização da população

Grande parte da população identificou no MDB a possibilidade institucional dessa participação política a partir da vitória eleitoral da oposição em 1974, tendência que se manteve nas eleições municipais de 1976. Nesse momento as novas lideranças que assumiram governos locais estimularam a criação de associações de moradores e algumas experiências de participação da população na gestão municipal tornaram-se paradigmáticas⁷⁹, como de Lages⁸⁰, em Santa Catarina.

⁷⁷ Ao desenvolver seus argumentos para mostrar os fundamentos da democracia participativa Franco Montoro cita, como referência teórica, os Papas Pio XI e João XXIII, Alexis de Tocqueville e Henry Thery, além do dossiê do seminário que havia participado, com textos de Pierre Antoine e Roberto Papini, dentre outros.

⁷⁸ Sobre as associações de moradores cita a realização de um congresso em São Paulo, cidade onde haveria *“mais de mil associações de moradores ou sociedades de bairro [para] debater problemas de saúde, educação, transporte, água e outros materiais de interesse da população local”* (MONTORO, 1974: 48).

⁷⁹ Em alguns casos, especialmente no nordeste brasileiro, parecia que se reeditavam os anos do populismo, amortecendo conflitos e legitimando governantes (TEIXEIRA E., 2001: 163).

⁸⁰ “Lages realiza uma prática democrática fundada num estilo administrativo em que a mobilização popular e a participação direta do povo, dos diretamente interessados nas decisões, constituem a característica fundamental” (Maurício Tragtenberg apud ALVES, 1980: 8). O ex-deputado Márcio Moreira Alves ficou reconhecido nacionalmente não só por sua atuação na Câmara Federal, eleito deputado federal em 1966 pelo MDB do Rio de Janeiro, como pela autoria do livro “A força do povo: democracia participativa em Lages” (ALVES,

Cabe frisar que além de Lajes, outro município também tomado como paradigmático em termos de participação era o de Boa Esperança, no Espírito Santo, cuja administração cabia a um prefeito da ARENA. A importância simbólica dessas experiências pode ser notada em textos da época sobre o papel da participação e suas consequências no âmbito da comunidade local e da sociedade de um modo geral. Apesar das diferenças existentes em termos de condições econômica e filiação político-partidária os resultados foram importantes do ponto de vista administrativo, pois *“conseguiram, com amplo apoio de sua população, criatividade e eficiência administrativa, expandir em muito a ação governamental”* (BRASILEIRO, 1982: 62).

Outra experiência também importante foi a de Piracicaba, durante a administração de João Herrmann. Eleito prefeito em 1976, pelo MDB, seu governo tornou-se uma das referências obrigatórias pelo fato de ter criado o Conselho Orçamentário do Cidadão, a Federação das Organizações Populares e o Conselho Tarifário de Natureza Social, entre outras instâncias de participação popular.

Essa referência pode ser percebida no texto da década de 80, sobre a urbanização brasileira, onde, numa análise prospectiva, a crescente participação da população no processo de decisão é valorizada em antítese às decisões tecnocráticas centralizadas: *“A eliminação de limitações autoritárias tornará cada vez mais politizadas as decisões dos administradores urbanos [e] certas medidas que favoreciam os grupos de renda superior, sob um manto de verdade técnica, passarão a ser melhor examinadas pelos grupos de pressão de baixa renda [...] O futuro urbano do Brasil exige, não a construção de cinco novas São Paulo, mas sim de centenas de novas Piracicabas”* (KATZMAN, 1986: 220-221).

A partir de 1976 os movimentos estudantil e pela anistia começaram a se articular e ganharam força. Em 1978, no auge da luta pela Anistia, quando a União Nacional dos Estudantes – UNE foi reconstruída, tiveram início as greves operárias reorganizando o movimento operário, ainda que de forma isolada e principalmente no sul e no sudeste do país.

Os movimentos sociais eram vistos como uma forma da sociedade resistir ao autoritarismo e à centralização excessiva: *“O caminho dos movimentos populares em São Paulo no fim da década de 70 percorreu os primeiros passos na ruptura de seu isolamento e aponta, no futuro, para uma crescente articulação desses movimentos entre si. E a atualidade já demonstra a importância de sua presença para o conjunto da sociedade”* (BRANT, 1982: 27).

Essa crescente mobilização correspondeu também a uma aproximação das lideranças partidárias a esses movimentos, seja através da tentativa de incorporá-los institucionalmente, no caso da situação, seja para transformar algumas das pessoas ligadas aos movimentos sociais de um modo geral em seus candidatos.

1980), que era praticamente leitura obrigatória nos anos 80. Nessa publicação é feito o relato da experiência administrativa de Dirceu Carneiro, eleito prefeito municipal de Lages, pelo MDB, em 1976.

O Estado, acompanhando as mudanças políticas que se colocavam, buscava timidamente alternativas de participação nos programas de planejamento urbano, para institucionalizá-lo, como forma incorporar essas mudanças. Isso é possível, pois, mesmo numa concepção mais autoritária, a participação pode ser vista como um modo de permitir o controle sobre a sociedade, quando as políticas públicas são estimuladas apenas para diluir conflitos sociais, ou seja, de cima para baixo através da promoção de programas específicos.

De acordo com Sérgio Azevedo (1984), ao propor revalorizar as questões sociais, contando para isso com a participação da população, o Estado abriu “*caminho para a legitimação gradativa do que na década de 80 seria chamado ‘planejamento participativo’*” (AZEVEDO, 1994: 253). Além dessas experiências já citadas, destacaram-se também as primeiras tentativas de Orçamento Participativo, em Vila Velha, no Espírito Santo, e Uberlândia, em Minas Gerais.

Em 1982, a influência nos meios políticos de Franco Montoro, eleito Governador de São Paulo pelo PMDB, de Tancredo Neves, eleito Governador de Minas Gerais pelo PMDB, e de Leonel Brizola, eleito Governador do Rio de Janeiro pelo PDT, era significativa transformando-os em líderes da campanha Diretas Já, ao lado de outros democratas, como, Ulisses Guimarães, do PMDB, e Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, dentre outros. No nível local, a questão da democracia participativa e a influência de Franco Montoro foram ressaltadas por Alcindo Gonçalves em entrevista ao autor:

“Em 1982 [...] já se falava bastante em participação popular. Não se deve esquecer que naquele ano aconteceram eleições gerais no Brasil [...]. Em São Paulo, a campanha de Franco Montoro ao governo do Estado se baseava num trinômio: democracia, descentralização e participação popular. [...] havia, sim, um grande debate sobre a democracia participativa, no qual o PMDB tinha forte influência. Não se deve esquecer que estávamos no final do regime militar, num claro processo de redemocratização, onde se discutia que tipo e que formas de democracia poderiam emergir”

(Alcindo Gonçalves em entrevista ao autor).

Nesse novo contexto, a expressão “sociedade civil”, utilizada em oposição ao Estado que era militar, incorporou, ao longo do processo de redemocratização, desde organizações de base e instituições profissionais e acadêmicas tradicionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), até setores da igreja, do sindicalismo e do empresariado, tidos como “progressistas”.

Era “um extraordinário e incomum reflorescer da resistência de grupos estabelecidos há muito tempo, mas anteriormente conservadores, como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e da hierarquia da Igreja. Havia também grupos novos, como as CEBs e as recém-formadas associações de moradores [...] [que] não faziam segredo do fato de que eles desejavam que o governo dominado pelos militares tivesse um fim” (SKYDMORE, 1988: 73).

Para Maria Da Glória Gohn (2001), passava-se, *“de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem, para outra fase aonde há uma certa qualificação da participação [...] em oposição à centralização nos regimes militares”* (GOHN, 2001: 1211).

Essa série de ações, que patrocinavam a reunião de pessoas em torno de questões que iam desde a anistia política, conquistada em 1979, até o direito à liberdade de imprensa, além de uma efervescência crescente dos movimentos sociais e dos movimentos estudantil e sindical, inclusive com a fundação da Central Única dos Trabalhadores – CUT em 1983, criou lideranças de massa e culminaram com o movimento pelas “Diretas-já”.

A mobilização reuniu nas ruas das principais capitais brasileiras, entre janeiro e abril de 1984, centenas de milhares de brasileiros e concentrou mais de um milhão de pessoas em atos públicos, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, onde os governantes já eram de partidos de oposição ao Governo Federal. Era um último momento de conagração geral das forças de oposição, a partir dali cada agremiação buscou seu rumo próprio.

Frustrada a expectativa pelas Diretas Já, Tancredo Neves, que seria o primeiro presidente civil após o golpe militar, foi eleito pelo Colégio Eleitoral em janeiro de 1985 e, em virtude de sua morte em abril de 1985, seu vice, José Sarney, tomou posse como a saída constitucional que visava garantir a continuidade no processo de redemocratização, dando início à chamada Nova República.

A questão da descentralização e da democracia participativa já estavam presentes nesse momento na análise da vida nacional de um modo generalizado e intimamente relacionado com a solução dos problemas urbanos e metropolitanos. Outro exemplo nesse sentido foi a realização, em São Paulo, em maio de 1986, do Seminário Nacional - Reformulação do Estatuto Básico das Regiões Metropolitanas no Brasil onde a questão da participação, ainda que de forma consultiva, era realçada por vários dos participantes como importante para a gestão metropolitana (EMPLASA, 1986).

Assim, a segunda metade da década de 1980 se iniciou com a certeza que tanto a participação como as eleições diretas dos representantes da comunidade eram fundamentais para o processo democrático e para que a comunidade alcançasse níveis adequados de bem estar. No caso de Santos tratava-se dessa questão com o mesmo vigor, como veremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.

1984 a 2000.

“A população é a grande interessada na efetiva solução dos problemas coletivos, e é também quem melhor conhece e sente os problemas reais. Dentro desse espírito, a participação representa um novo conceito de governo e de democracia. Não se trata apenas de eleger ‘representantes’ para tomar decisões, legislar ou administrar ‘em nome dos cidadãos’, mas de assegurar aos múltiplos setores da população meios de ‘participar’, de forma organizada e na medida do possível, da solução dos problemas que lhe dizem respeito. A democracia moderna não pode ser apenas ‘representativa’, mas também crescentemente participativa”.

André Franco Montoro (1998: 2)

3.1. PARTICIPAÇÃO COMO CONQUISTA. SANTOS, RETOMADA DA AUTONOMIA MUNICIPAL E MUDANÇAS NA ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO.

“Autonomia não é, porém, simples conquista do direito de elegermos nosso prefeito. Embora isso seja fundamental, não é suficiente – é preciso que a luta pela autonomia seja a luta pelo direito de participação da comunidade em todos os setores da cidade, desde o planejamento físico-territorial até a política de obras públicas, de saúde, de educação, de cultura e de turismo”.

Alcindo Gonçalves (1982: 6)

Como visto no capítulo anterior, a participação da sociedade no momento de abertura democrática, associada aos movimentos populares, gerou o termo “participação popular”, o qual passou a ser utilizado recorrentemente como um dos principais elementos articuladores da democratização do Estado e descentralização de seus aparelhos. O processo de participação, assim, assumiu uma forma de resistência ao regime militar que, durante a segunda metade da década de 1980, transformou-se num processo de conquista da cidadania e do restabelecimento dos valores democráticos.

Para Andréas Novy, esse *“acoplamento de democracia e descentralização, efetuado nos anos 80 em oposição à ditadura militar”* (NOVY, 2002: 333) não pode ser visto como uma alternativa meramente racional, pois, na década de 1980, a sociedade civil começou a assumir uma característica diferente das décadas anteriores, configurando-se mais como *“uma rede de associações, movimentos, grupos e instituições, que, articulada com setores liberais e lideranças empresariais, participa ativamente do processo de redemocratização”* (TEIXEIRA E., 2001: 24).

Ultrapassada a conquista do restabelecimento dos direitos civis fundamentais, a sociedade civil se deparou, a partir de então, com os conflitos e divergências que surgiram de um imenso conjunto de demandas, reprimidas ao longo de duas décadas, agora com novos e diferentes atores constituídos por grupos cujos interesses, ainda que legítimos, nem sempre são compatíveis entre si. Para descentralizar seria preciso não só reconhecer como legítimos os interesses divergentes, para então tratar da emergência dos conflitos que surgem, como também criar os canais de participação da sociedade num verdadeiro processo de negociação.

Em Santos, esse período assumiu uma característica bem local pelo fato da cidade ainda viver sem sua autonomia política. Assim, além de se inserir nos movimentos pela redemocratização espalhados por todo país, de contar com movimentos de trabalhadores como no ABC, como a greve dos portuários em 1980, ou ainda contar com os movimentos por habitação e transporte, que aglutinavam parcelas significativas dos moradores, havia uma intensa mobilização pela reconquista da autonomia, o que conferia um caráter de resistência ainda mais acentuado e particularizado.

Desde 1974, quando a intervenção militar havia sido suspensa, havia um crescente empenho pela reconquista da autonomia, pois enquanto em várias cidades a oposição conquistava o Executivo nas eleições de 1976, Santos ainda se via alijada desse processo tendo seus prefeitos nomeados, ainda que civis.

Em 1978 a Câmara Municipal instituiu uma Comissão Especial para tratar do assunto e, em 1979, já havia conseguido um abaixo-assinado com dez mil santistas pedindo o retorno da autonomia. Na Carta de Princípios do I Seminário sobre Autonomia dos Municípios Brasileiros, realizado em Santos em 1980, ficou expressa a preocupação com os efeitos nocivos da ausência de participação da população no processo político: *“O povo deixa de se interessar à medida que não é chamado ao debate. [...] impotente para influir, como de seu direito, na administração, o povo aliena-se, desinteressa-se, enfraquece. Eis a síndrome de perigosa patologia social”* (Luís Norton Nunes apud SILVA, R.M., 1988: 115).

Em 1981, caravanas de santistas foram até Brasília em apoio ao Projeto de Emenda Constitucional que previa o restabelecimento da autonomia em todos os municípios brasileiros. A proposta foi arquivada por não ter sido votada devido a falta de quorum, mas as caravanas continuaram e, em 1982, a mobilização teve um de seus pontos altos durante o funeral de Esmeraldo Tarquínio, o último prefeito eleito antes da perda da autonomia, falecido em 10 de novembro vítima de aneurisma cerebral.

Em 1982, com a eleição do Governador Franco Montoro, do PMDB, esperava-se o início de um processo de mudanças. Na época cogitava-se a possibilidade de nomeação pelo governador de um prefeito escolhido a partir de uma lista tríplice⁸¹, como era previsto na legislação, no entanto não foi necessária a utilização desse expediente. Em 02 de agosto de 1983, foi assinado o Decreto-Lei 2.050/1983 restituindo a autonomia santista e permitindo que, em 1984, ocorressem as primeiras eleições municipais desde 1969.

Na nova configuração partidária, concorreram nessas eleições o PMDB, com três candidatos próprios, o PT, também com três candidatos, o PDT, com outros três, e o PDS, com dois postulantes ao cargo. O resultado apontou para a vitória do PMDB com Oswaldo Justo, que havia sido eleito vice-prefeito na última eleição, tendo como seu vice o jovem Esmeraldo Tarquínio Neto.

⁸¹ Embora com severas divergências internas em relação a esse processo, o diretório do PMDB santista, do qual Oswaldo Justo era presidente, escolheu, em 26 de abril de 1983, o próprio ex-vereador e advogado Oswaldo Justo, o professor universitário José Antônio Paiva, e o engenheiro da Prefeitura Municipal Luís Alberto Maia, para comporem essa lista

Chegava-se, portanto, a um novo período, quando existia a possibilidade de ampla liberdade de associação partidária e onde novas formas de participação eram propostas. Mas a recuperação da autonomia política de cidades como Santos, não era um ponto de chegada, pelo contrário, representava um ponto de partida para que novas práticas democráticas pudessem ser colocadas em andamento como veremos a seguir.

Em relação ao planejamento urbano, ainda durante o governo do último prefeito nomeado Paulo Gomes Barbosa, esse não era um tema que mobilizava a população. Havia pressões, para que se alterassem os Códigos de Obras e de Posturas e o Plano Diretor Físico⁸², no entanto, essas pressões partiam principalmente de setores ligados à construção civil.

A Associação de Empresários da Construção Civil da Baixada Santista – ASSECOB apresentou uma minuta de Projeto de Lei para alterar o Plano Diretor que, na verdade, colocava a necessidade de se “legalizar” (sic) todos os aspectos em desconformidade com a lei, mas que vinham sendo aprovados “por equidade ou por favores” (sic)⁸³.

O termo equidade era utilizado para justificar a aprovação de projetos em desconformidade com a legislação vigente alegando-se que existiam precedentes do mesmo tipo. A ASSECOB desejava normatizar as concessões já efetuadas para reduzir a possibilidade de corrupção, o que traria um tratamento igualitário aos diversos usuários.

Resumo da proposta apresentada pela ASSECOB:

- Alterações nas medidas dos recuos;
 - Mudanças nas dimensões das áreas de ventilação e iluminação;
 - Permissão para que o subsolo ocupasse toda a extensão do terreno;
 - Mudanças na taxa admissível de densidade demográfica para o projeto;
 - Aumento do número de pavimentos permitidos;
 - Mudanças no Código de Edificações permitindo a criação de um pavimento com a subdivisão do térreo e de mais um pavimento na cobertura;
 - A substituição do SINDUSCON pela ASSECOB na Comissão Consultiva do Código de Edificações – CODIF e no Conselho Consultivo do Plano Diretor – COPLAN.
-

⁸² É importante ressaltar que havia uma confusão entre Código de Obras e Plano Diretor. Provavelmente isso se desse em função de alguns dos índices urbanísticos serem tratados tanto no Plano Diretor Físico como no Código de Obras, herança da legislação de 1945 que continha em seu texto todos os aspectos relacionados com posturas, obras e uso do solo.

⁸³ Fonte: ofício da ASSECOB, de 11/11/1982, ao então prefeito municipal, Paulo Barbosa, parte do Processo Administrativo 27.034/1982 da Prefeitura Municipal de Santos.

Alcindo Gonçalves, em sua campanha de 1982 para vereador em Santos pelo PMDB, também defendia a maior transparência ao processo administrativo e uma preocupação com o processo de ocupação do espaço urbano, como pode ser verificado em seu material de campanha (GONÇALVES, 1982).

Em decorrência dessas pressões o Executivo Municipal começou a se movimentar e, em 1983, o então Secretário de Obras e Serviços Públicos, arquiteto Aníbal Martins Clemente que acabava de assumir a pasta já afirmava que o Plano Diretor estava *“superadíssimo, e como a cidade é dinâmica ele também deveria sê-lo”* (“Comissão estudará plano diretor para toda a baixada” In A Tribuna, 03/12/1983, p. 36) e falava da importância do Conselho Consultivo do Plano Diretor – COPLAN nesse processo⁸⁴.

Em 1984 o mesmo secretário afirmou que a revisão do Plano Diretor caberia ao escritório do arquiteto Heitor Ferreira de Souza, um dos autores da versão original, no entanto, a Câmara Municipal, através de Alcindo Gonçalves já então vereador pelo PMDB, pretendia que a revisão ocorresse com *“a participação de entidades da área e da própria comunidade”* (“Clemente anuncia um novo Plano Diretor” In A Tribuna, 10/01/1984, p. 5).

O Instituto de Arquitetos do Brasil promoveu então um debate na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos – FAUS cujo tema era *“Planejamento e perspectivas de desenvolvimento de Santos”*. A mesa coordenadora do debate foi composta pelos arquitetos Oswaldo Corrêa Gonçalves presidindo a mesa de trabalhos, um dos idealizadores da versão original do Plano Diretor, na época diretor da FAUS, João Fernando Meyer, na época presidente do IAB – Núcleo da Santos, e os professores de urbanismo da faculdade Bonna de Villa, Carlos Welker, Luíza Bataglia e Roberto Machado. O Secretário Municipal de Obras, arquiteto Aníbal Martins Clemente compareceu, mas não se sentou à mesa retirando-se alegando compromissos particulares.

Nesse debate o arquiteto Carlos Augusto Welker, então professor da FAUS, fez uma exposição sobre o que chamou de “planejamento participativo”: *“o melhor caminho a médio e longo prazos para se conseguir essa participação é fazer com que a população seja mais atuante em seus espaços públicos [...] a população tem que sentir dona, atuante e crítica de seus espaços”*⁸⁵.

Welker além de citar Lages e Piracicaba sugeriu uma alteração no sistema educacional que possibilitasse a participação com mais qualidade da população, que encontrava correspondência em sua própria metodologia de ensino na FAUS: *“[...] respondendo ao desafio de como colocar, para jovens de 20 anos, qual o intrincado e complexo contexto em que se desenvolve a atuação do urbanista, desenvolvi, juntamente com a professora Yasuko Tominaga, uma metodologia baseada no contato direto dos alunos com realidades urbanas de cidades de médio porte onde houvesse uma dinâmica particular do poder público e, de preferência, um envolvimento da população em algum nível das decisões referentes ao espaço da cidade e do município”*⁸⁶.

⁸⁴ Nessa época o autor fazia parte da diretoria do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB – Núcleo Santos representando-o na Comissão Consultiva do Código de Edificações – CODIF.

⁸⁵ “Arquitetos discutem as perspectivas de Santos” In A Tribuna, 21/01/1984, p. 4.

⁸⁶ Carlos Welker em entrevista ao autor.

Problemas foram analisados durante três horas de debate do IAB

Arquitetos discutem as perspectivas de Santos

Figura 17 – Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 21/01/1984, sobre o debate ocorrido na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos – FAUS. Da esquerda para a direita: Luísa Battaglia, Roberto Machado e Oswaldo Corrêa Gonçalves (professores da FAUS), João Fernando Meyer (na época presidindo o IAB – Santos), Carlos Welker e Bonna de Villa (professores da FAUS). (Foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do exemplar existente na Hemeroteca de Santos).

Essa expectativa por um urbanismo democrático e participativo era o rebatimento, nos segmentos da sociedade civil local, que detinham um certo saber técnico, das articulações que ocorriam no nível nacional e que antecederiam a Constituinte. Por outro lado, os movimentos sociais nessa época, mantinham sua característica predominantemente reivindicatória voltados às carências urbanas e às dificuldades de acesso aos meios de consumo coletivo, mas que encontravam eco na Câmara Municipal de Santos através de algumas personalidades do meio político⁸⁷.

Em julho de 1984 o arquiteto Heitor Ferreira de Souza apresentou os estudos de avaliação e revisão do Plano Diretor Físico em palestra que durou cerca de duas horas e recebeu críticas do vereador Alcindo Gonçalves.

⁸⁷ Telma de Souza, então vereadora pelo PT, ganhou notoriedade pela sua luta e articulação com os movimentos por moradias na zona noroeste da cidade, luta essa que chegou a ponto de um dos assentamentos, nas bordas da ilha, receber o nome de Vila Telma, em sua homenagem. Alcindo Gonçalves, vereador pelo PMDB, estava envolvido com o movimento sindical e pelo transporte público de qualidade. Representava também segmentos profissionais cobrando uma posição do governo municipal frente às diversas irregularidades que vinham sendo consentidas em obras de grande porte na cidade.

Alcindo afirmou que o arquiteto se limitou “a aplicar seu método de planejamento num arranjo de todas as legislações existentes”⁸⁸ e que apesar de “interessante e engenhoso, considera apenas os aspectos técnicos, sem incluir nada que se refira às questões sociais e políticas da cidade”⁸⁹.

Como resultado desse evento, o prefeito Oswaldo Justo, recém empossado, afirmou querer “fazer um novo Código que seja a vontade da sociedade, ouvindo todos os setores interessados na questão, como os construtores, os engenheiros, arquitetos, economistas e políticos”. De acordo com o jornal (“Justo pretende elaborar um novo Código de Obras” In A Tribuna, 21/07/1984, p. 5), faltou ao prefeito explicitar se desejava a participação da população no debate sobre a legislação. Aparentemente essa participação não ocorreu.

Começa a ser discutido o novo Código de Obras

“O que existe hoje em Santos em termos de ocupação do solo é uma violação total, provocada pelas pressões de interesses momentâneos. Nesse sentido, é muito bom que o prefeito tenha tomado a iniciativa de determinar a elaboração de um novo Código de Obras, desde que alguns princípios elementares sejam obedecidos”. Esta foi a reação do vereador Alcindo Gonçalves (PMDB) à notícia de que o prefeito Oswaldo Justo solicitou à Secretaria de Obras estudos para modificar o atual código. Além de vereador, Alcindo é engenheiro e acompanha com interesse todos os assuntos ligados ao planejamento urbano, e ontem ele lembrou que antes de tudo será preciso definir textos básicos, expondo as idéias e propostas de uma nova legislação, para iniciar a discussão.

Alcindo preconiza mudança total

Figura 18 - Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 23/07/1984, sobre a apresentação da Prefeitura sobre alterações no Plano Diretor Físico de Santos. Na foto que ilustra a reportagem está o engenheiro, e então vereador, Alcindo Gonçalves sendo entrevistado. (Foto digital, de Carlos Alberto da Silva, do exemplar existente na Hemeroteca de Santos).

⁸⁸ “Justo pretende elaborar um novo Código de Obras” In A Tribuna, 21/07/1984, p. 5.

⁸⁹ “Começa a ser discutido o novo Código de Obras” In A Tribuna, 23/07/1984, p. 4.

Para Alcindo Gonçalves, interessava saber a quem caberia, no processo de elaboração de uma nova legislação, o papel de interlocutor com a comunidade. Nesse sentido, salientou que essa discussão implicaria na necessidade de *"elaboração de textos com idéias básicas [a partir das quais] começaria uma discussão pública, não só com engenheiros e arquitetos, mas com a própria população que tem seus próprios interesses"* ("Começa a ser discutido o novo Código de Obras" In A Tribuna, 23/07/1984, p. 4).

Em 31 de outubro de 1984 o prefeito Oswaldo Justo encaminhou o Projeto de Lei nº 96/84 por meio do ofício 845/84-GP/CM-DEAJUR, objeto do Processo nº 1.399/94 da Câmara Municipal de Santos, para alterar as Leis 3529/68 e 3530/68, respectivamente o Plano Diretor Físico e o Código de Edificações. Na justificativa do Projeto de Lei o prefeito afirmava que *"as alterações propostas resultaram de estudos efetuados pela Secretaria de Obras e Serviços Públicos com base em sugestões oferecidas pela Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista – ASSECOB"*⁹⁰, e que haveria uma revisão futura *"que o Executivo está cuidando de providenciar, através de uma Comissão Especial a ser brevemente nomeada"*, conforme ofício supracitado.

Essa proposta ficou conhecida como *"legislação de emergência"* (cf. ofício que encaminhou o Projeto de Lei e *"ASSECOB quer seu Código de Obras de emergência"* In A Tribuna, 06/09/1984, p. 4), e atendia aos reclamos dos construtores explicitados na correspondência de 1982, como vimos anteriormente. A grande polêmica que existia era relacionada com os índices e parâmetros urbanísticos. Em relação à representatividade da sociedade civil no processo, o Projeto de Lei 96/84 mantinha a estrutura do COPLAN apenas com a substituição proposta pela ASSECOB, que trazia a representação do setor produtor para a Baixada Santista.

⁹⁰ De acordo com José Marcelo Ferreira Marques, em entrevista ao autor, foi um trabalho do arq. Aníbal Martins Clemente em conjunto com a ASSECOB "pessoalmente assumido pelo Prefeito Oswaldo Justo como forma de encarar as irregularidades que vinham ocorrendo na aprovação de projetos".

Projeto de Lei 96/84.

Artigo 10 – [...]

§ 3º - O Conselho Consultivo do Plano Diretor Físico será constituído de 7 (sete) membros, designados pelo Prefeito, devendo ter a seguinte composição:

- a) o Chefe do Escritório de Coordenação de Implantação do Plano Diretor Físico;
 - b) o Secretário de Obras e Serviços Públicos ou seu representante;
 - c) o Secretário de Assuntos Jurídicos ou seu representante;
 - d) o Presidente da PRODESAN
 - e) um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil – seção Santos;
 - f) um representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos;
 - g) um representante da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista.
-

A discussão do Projeto de Lei ficou muito limitada pela pautação em regime de urgência, previsto no Regimento Interno da Câmara Municipal. Esse tipo de tramitação elimina o estudo e o debate nas Comissões Permanentes deixando a decisão para o plenário. Sendo assim o PL 96/84 foi aprovado em Primeira Discussão apenas 8 dias depois de sua entrada na Câmara, em 08 de novembro de 1984, e, em Segunda Discussão, novamente após 8 dias, em 16 de novembro de 1984, sendo então apreciadas as emendas oferecidas entre a Primeira e a Segunda Discussão. No curto espaço de tempo que se permitiu o debate desse Projeto de Lei na Câmara um dos principais protagonistas foi o vereador Alcindo Gonçalves, que apresentou 12 das 16 emendas recebidas, dentre as quais destacam-se as Emendas nº 1, nº 5 e nº 8.

A Emenda nº 1 tratava dos recuos, que no projeto original eram apresentados na forma de tabela vinculando o recuo ao número de pavimentos, enquanto que, pela proposta do vereador Alcindo seria calculado a partir de uma fórmula considerando a altura do edifício, *“vamos falar claro: é o ponto mais polêmico do Projeto”*⁹¹. As emendas nº 1 e nº 5, que fariam permanecer o critério de densidade demográfica, foram rejeitadas por todos, com exceção do voto do próprio Alcindo. Essa rejeição quase por unanimidade se explica pelo posicionamento do vereador Adelino Rodrigues, do PMDB, e da Bancada do PT, liderada pela vereadora Telma de Souza.

Por declaração de voto eles esclareceram que optaram por votar contrariamente ao Projeto de Lei e às emendas porque: *“[...] o processo de discussão [...] foi iniciado sem o parecer das Comissões Técnicas e dos segmentos sociais que muito poderiam dar contribuição [...] reitero aqui a importância que tem para a cidade este projeto e a profunda indignação do PT que declarou inúmeras vezes que este projeto está sendo encaminhado de uma maneira antidemocrática”*⁹².

A emenda nº 8, que tratava da composição do Conselho Consultivo, foi aprovada, ampliando consideravelmente a representatividade da sociedade civil no conselho: Assim, pode ser observada a importância do papel do Poder Legislativo na democratização da esfera pública e a atuação fundamental de representantes do setor técnico nesse Poder, como já havia acontecido na década de 1940.

Nessa nova composição do COPLAN proposta pelo legislativo, a representação do Poder Executivo foi reduzida para 36,4 % dos membros, enquanto que a representação dos profissionais liberais foi ampliada além de incluída a representação do meio acadêmico, segmentos que passaram a dominar proporcionalmente o Conselho, com 54,5 % dos membros, uma novidade histórica.

A Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista – ASSECOB, que já vinha participando das reuniões ordinárias do COPLAN como entidade convidada (cf. ASSECOB, 1982: 3) substituiu o SINDUSCON e assim a indústria imobiliária teve sua representação proporcional reduzida, pelo aumento dos outros segmentos, correspondendo assim a 9,1 % do COPLAN.

⁹¹ In Ata da Sessão da Câmara, Processo 1.399/84, p. 60.

⁹² Telma de Souza, cf. ata da Sessão da Câmara, Processo 1.399/84, pp. 64-65.

Emenda nº 8 ao Projeto de Lei 96/84. (Artigo 10, § 3º)

O chefe do Escritório de Coordenação de Implantação do Plano Diretor Físico;

O Secretário de Obras e Serviços Públicos ou seu representante;

O Secretário de Assuntos Jurídicos ou seu representante;

um representante da PRODESAN;

um representante do Instituto de Arquitetos do Brasil – Núcleo de Santos;

um representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos;

um representante da Delegacia Regional do Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo;

um representante da Ordem dos Advogados do Brasil, subseção de Santos;

um representante da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos;

um representante da Faculdade de Engenharia Civil Santa Cecília;

um representante da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista”.

Gráfico 4.
Composição do Conselho Consultivo
do Plano Diretor - 1984

O resultado dessa ação na década de 1980 foi o acréscimo de representantes classistas, além das faculdades locais na área de arquitetura e engenharia, que nesse momento já estavam instaladas e que não existiam por ocasião da elaboração da versão original do Plano Diretor.

Esse acréscimo poderia ser devido também com outros fatores importantes relacionados com a mobilização da classe média, como o movimento sindical de categorias profissionais no final da década de 1970, a mobilização dos professores universitários e a renovação de lideranças em associações mais antigas e tradicionais (cf. BOSCHI, 1987: 114) que passaram a discutir a questão urbana e apoiar movimentos sociais, como o IAB e a OAB, entidades que participaram ativamente do movimento de redemocratização do país.

No caso de Santos essa mobilização foi mais restrita. As lideranças classistas e sindicais de classe média relacionadas diretamente com a questão urbana, como dos engenheiros, por exemplo, eram ligadas principalmente às prefeituras e empresas estatais, como a SABESP e a Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA, e eram até certo ponto conservadoras⁹³. Os professores universitários, que como vimos tinham a oportunidade de expressar uma dupla militância, no campo acadêmico e profissional, além de, em alguns casos exercerem militância político partidária a partir da formação do PT, tiveram sua mobilização social mais limitada, talvez pelo fato de não existir ensino superior público na região.

De qualquer forma trata-se de um fenômeno importante que ocorria em nível nacional, como analisado por Renato Boschi: *“Nesse sentido, a militância dos profissionais de classe média é apenas um aspecto de uma tendência mais ampla que perpassou as barreiras de classe e definiu um novo pacto social de oposição ao regime autoritário. A característica fundamental dessa militância foi sua natureza extremamente politizada expressa em termos de valores democráticos e uma perspectiva mais abrangente de mudança”* (BOSCHI, 1997: 137)

Na mesma época foi sancionada a Lei nº 22/1984 que criou o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA⁹⁴ e havia uma aproximação do Executivo Municipal com as Sociedades Melhoramentos de Bairros, através da proposta de se estruturar um espaço público para participação dessas entidades.

⁹³ Conforme Alcindo Gonçalves em entrevista ao autor.

⁹⁴ Nessa primeira versão, era composto de forma muito heterogênea com 18 membros: dois do Poder Executivo Municipal, sendo um da Prefeitura e um da PRODESAN; um do Poder Legislativo Municipal; um do Ministério Público, ligado ao Poder Judiciário do Estado; um da Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP, ligado ao Governo Federal; um da Polícia Militar, ligado ao Governo do Estado; e os demais ligados a instituições diversas num espectro que ia desde as associações e sindicatos profissionais, como dos engenheiros, arquitetos, médicos e jornalistas, até associações de caráter religioso, como a Coligação dos Veneráveis e a Cúria Diocesana, passando pelas universidades e seus órgãos de pesquisa, como a Universidade Católica e Universidade Santa Cecília, além do Centro de Estudos Ecológicos de Santos, e movimentos de senhoras e voluntários, como a União Cívica Feminina, Movimento de Arregimentação Feminina e Legião Brasileira de Assistência.

Oswaldo Justo estava sendo coerente com sua história política que tinha raízes nas décadas de 40 e 50 quando foi vereador pelo PSP, na mesma época que as Sociedades Amigos de Bairro nasciam da mobilização popular e passaram a desempenhar importante papel como canal das aspirações populares, na luta pela igualdade de tratamento na distribuição de recursos.

Alcindo Gonçalves, em sua campanha de 1982, também propugnava a existência desse Conselho como forma de se implementar uma democracia participativa: *“Enfim, toda a participação popular poderia ser materializada com a constituição de um Conselho Municipal, formado pelas associações populares. Lá se discutiriam os problemas dos bairros e da cidade em geral. Este Conselho poderia ainda gerenciar e fiscalizar os serviços, de maneira organizada. O povo deixaria de ser observador ou objeto – passaria a ter papel ativo no processo de administração municipal”* (GONÇALVES, 1982: 15).

Nessa época, outros prefeitos então eleitos pelo PMDB procuraram criar condições de participação das organizações existentes nos processos de decisão, revalorizando formas locais de intermediação enquanto interlocutores privilegiados, como as associações de moradores e os Conselhos Comunitários de caráter consultivo (cf. COSTA, 1995a: 62 e GOHN, 2003: 16).

No Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, a administração Franco Montoro se destacou pelo processo de descentralização administrativa, procurando delegar responsabilidades aos municípios, fato que se institucionalizou posteriormente com a Constituição de 1988, e viabilizar a participação popular. Nesse sentido, posteriormente, Montoro afirmou: *“programas participativos têm resultados muito superiores aos que se baseiam apenas nas estruturas burocráticas”* (cf. Folha de São Paulo, 5/3/1999, p. 3).

No entanto, esse processo de aproximação com as sociedades melhoramentos de bairro nem sempre foi visto de forma positiva, identificando-as não com os movimentos populares e sim com relações de clientelismo, onde estão presentes, dentre outros fatores, afinidades pessoais, étnicas ou associativas, ou com relações de populismo, onde estão presentes as promessas de melhorias, individuais ou coletivas, na tentativa de aliciar as pessoas, numa postura que muitas vezes é assumida até como de oposição, e que é empregada por diversos políticos na relação com essas entidades, como já visto anteriormente (cf. SANTOS, M. 1996: 71-72).

Para Milton Santos (1996), essas associações, de um modo geral, possuem de qualquer forma grande valor organizativo, apesar de sua ação tender a valorizar a propriedade individual *“servindo sobretudo ao reforço dos dados estruturais que se imaginava combater”* (SANTOS, M., 1996: 75).

Para Cláudio Abdala em entrevista ao autor, o Conselho de Representantes das Sociedades Melhoramentos de Bairros se aproximava do clientelismo em função da relação que se estabelecia entre os representantes e os vereadores, não sendo, portanto, um instrumento de participação, mas sim de transferência de prestígio.

Por clientelismo, populismo, ou apenas porque pretendia revalorizar essas organizações, o prefeito Oswaldo Justo criou, através do Decreto nº 11/1984⁹⁵, o Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos dos Bairros e Morros e de Centros Comunitários de Santos que, em termos locais, era pioneiro nesse sentido.

O Conselho deveria reunir periodicamente os 32 presidentes dessas entidades, com a finalidade de assessorar e colaborar com o prefeito na discussão dos *“planos e programas dos bairros da cidade”*, mas, em decorrência de divisões políticas internas, até fevereiro de 1985 o Conselho não havia conseguido eleger sua diretoria⁹⁶.

Em outubro de 1985 se alterou a estrutura de planejamento municipal prevista no Plano Diretor de 1968. A Lei nº 97/1985, criou a Secretaria de Planejamento – SEPLAN, *“com o objetivo de coordenar o planejamento e orientar o controle de projetos de interesses da administração municipal, com vistas ao desenvolvimento e bem estar da comunidade”* (Artigo 1º da Lei 97/85). Era a primeira vez que o planejamento ganhava status de secretaria e, sob o comando de Jean Jacques Monteaux, substituiu o Escritório de Coordenação de Implantação do Plano Diretor Físico.

Para José Arlindo Soares e Linda Gondin as eleições de 1985 nas capitais, com a vitória de candidatos de esquerda e centro-esquerda em diversas delas, haviam inaugurado um primeiro ciclo do que se chamou de *“democracia urbana”* (SOARES, 2002: 64) caracterizado principalmente pela valorização da participação dos movimentos sociais. No entanto, na opinião desses autores, somente *“Recife e Curitiba conseguiram executar, de forma mais consistente, propostas que viriam em larga medida orientar um novo padrão de gestão nas administrações locais”* (SOARES; 2002: 65).

Nesse período, em São Paulo, haviam surgido propostas de um novo Plano Diretor, tanto nas gestões de Mário Covas, até 1985, como de Jânio Quadros, até 1988, mas que não se transformaram em lei. Em Santos não houve uma nova proposta, apenas a alteração de aspectos pontuais da lei já existente. A Lei 21/84, que instituiu o “Código de Emergência”, já durava um ano e, mesmo sob protestos de arquitetos da cidade, teve sua vigência prorrogada, pela Lei 132/85, por mais 90 dias.

Terminado esse prazo voltaria a vigorar o texto original da Lei 3529/69, para evitar isso, o prefeito Oswaldo Justo encaminhou à Câmara Municipal, em 10 de março de 1986, o Projeto de Lei nº 15/86, objeto do Processo 299/86, propondo as alterações definitivas nas leis 3529/68 e 3530/68, respectivamente o Plano Diretor e o Código de Edificações. Dentre as modificações propostas alguns artigos apenas adaptavam a nomenclatura pela existência naquele momento da Secretaria de Planejamento – SEPLAN.

⁹⁵ A criação do Conselho através de lei só foi feita em 1996, na gestão David Capistrano, pela Lei nº 1.498/96 e seu regimento interno só foi aprovado na gestão Beto Mansur, pelo Decreto 3457/1999.

⁹⁶ *“Apesar das diferenças de opinião entre os presidentes de SMs, os debates [...] mostraram que todos desejam se unir em torno do Conselho, sem contar que é a primeira vez que representantes das comunidades se reúnem para discutir assuntos de interesse”* “Conselho de SMs, em crise, adia eleição” In A Tribuna, 19/01/1985, p. 5.

Os artigos 352 e 353 do Plano Diretor Físico, que estabeleciam a competência da PRODESAN para elaborar a programação de implantação do Plano Diretor Físico e negociar os terrenos decorrentes de processos de reurbanização, dentre outros aspectos, passaram a determinar que essa competência caberia a Secretaria de Planejamento – SEPLAN, assim como, pelos artigos 354 e 355, o Escritório de Coordenação de Implantação do Plano Diretor Físico foi eliminado e suas funções absorvidas também pela SEPLAN.

No artigo 356, que estabelecia a composição do COPLAN, era incorporado o Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo – SASP e também adaptada a nomenclatura da SEPLAN. Mas, diferentemente do que ocorreu com a Lei 21/84, esse Projeto de Lei não foi pautado no regime de emergência e pode ser discutido nas respectivas comissões permanentes da Câmara Municipal. Na Comissão de Obras e Serviços Públicos, onde o vereador Alcindo Gonçalves era presidente, foram realizadas reuniões e consultas públicas para discutir a proposta do Executivo.

Assim, em 25 e 26 de março de 1986, foram feitos debates com participação de vereadores, membros do Governo Municipal além de várias instituições da Baixada Santista para tratar dos temas “As fundações na Baixada Santista” e “Aspectos arquitetônicos e urbanísticos da proposta de alteração do Código de Obras de Santos”.

Algumas das entidades da sociedade civil que naquele momento faziam parte do COPLAN juntamente com o Sindicato dos Arquitetos, o Sindicato dos Corretores de Imóveis e o Sindicato da Indústria da Construção Civil, encaminharam em 31 de março de 1986, a pedido da Comissão de Obras e Serviços Públicos da Câmara Municipal, as sugestões que entendiam como pertinentes para aprimorar o Projeto de Lei.

Dentre essas sugestões estava a inclusão de mais quatro entidades além das previstas no Projeto de Lei, *“para uma maior representatividade do pensamento da sociedade”* (cf. Proc. CMS 299/86, p. 53). Eram elas: o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo – SINDUSCON, o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo – SECOVI, o Conselho de Representantes de Sociedades de Melhoramentos de Bairros, Morros e Centros Comunitários e o Centro de Estudos Ecológicos de Santos.

Dando continuidade às consultas que vinham sendo feitas pela Comissão de Obras e Serviços Públicos, foram anexados ao processo diversas cartas de arquitetos, entidades e movimentos sociais que se manifestavam sobre o Projeto de Lei. Dentre essas, o Movimento de Defesa da Vida - MDV questionava o processo de discussão aberto pela Câmara Municipal.

No entanto, em que pese a crítica que fez, na iminência da aprovação do Projeto de Lei na forma como se encontrava o MDV não viu outra alternativa que não fosse apresentar emendas *“no sentido de valorizar os aspectos sociais populares do projeto, que nos parece são omitidos pela supervalorização dos aspectos técnicos e econômicos do mesmo, que vem marcando as discussões”* (cf. carta do MDV, Proc. CMS 299/86, p. 68).

“[...] intenção popularesca [...] um engodo [pois seria] impossível uma real mobilização em torno do assunto, dado que o espaço físico da Câmara é insuficiente, o horário comercial é inadequado, o prazo de dez dias é irrisório [...] e além do mais, notas em jornal não configuram uma real convocação à população. Parece-nos que seria mais democrático se a convocação tivesse sido feita oficialmente através de Sindicatos, Associações de Classe, Sociedade de Melhoramentos, Comunidades Eclesiais, Movimentos Populares, Clubes de Serviços, enfim, entidades nas quais a população já se ache mobilizada [...]” (cf. carta do MDV anexa ao Processo CMS 299/86, pp. 67-68).

A Comissão de Obras e Serviços Públicos apresentou, em 05/06/1986, um Substitutivo ao Projeto de Lei nº 15/86 incorporando as sugestões das entidades que participaram do processo de discussão. Esse substitutivo foi aprovado na própria Comissão de Obras, depois na Comissão de Justiça e Redação e, finalmente, em plenário na Sessão Ordinária realizada em 30/06/1986. A Lei 174/86 deu nova redação ao artigo 356 da Lei 3529/68 que passou a apresentar a nova formação do COPLAN. De 7 membros, em 1968, passou para 11, em 1984, e chegou a 16 membros em 1986:

Observa-se uma crescente participação de entidades da sociedade civil, enquanto que o Poder Executivo teve reduzida sua participação proporcional, que passou a corresponder a 25 % dos membros. Os representantes diretos da indústria imobiliária tiveram sua representação numérica triplicada, ainda que, proporcionalmente, esse acréscimo tenha sido o dobro, correspondendo agora a 18,75 % dos membros, com a manutenção da ASSECOB, o retorno do SINDUSCON e a entrada do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis no Estado de São Paulo – SECOVI.

As universidades mantiveram sua representatividade, ainda que proporcionalmente tenha sido reduzida para 12,5%, e os profissionais liberais tiveram sua representatividade numérica novamente ampliada, com a inclusão do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo – SASP, apesar de proporcionalmente reduzida para 31,25 % do COPLAN. Somados, continuaram a ser o segmento dominante no COPLAN.

A novidade mais importante nessa nova composição do COPLAN coube à presença das entidades de bairro, que ganharam representatividade através do Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos dos Bairros e Morros e de Centros Comunitários de Santos, além da possibilidade da presença de segmentos ambientalistas, pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, que poderia levar como representante outro membro da sociedade civil. Os representantes desses Conselhos correspondiam a 12,5 % do COPLAN.

A nova composição do COPLAN.

O Secretário de Planejamento ou seu representante;
O Secretário de Obras e Serviços Públicos ou seu representante;
O Secretário de Assuntos Jurídicos ou seu representante;
um representante da PRODESAN;
um representante do Instituto de Arquitetos do Brasil – Seção de Santos;
um representante do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo – Núcleo de Santos;
um representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos;
um representante do Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo;
um representante da Ordem dos Advogados do Brasil – subseção de Santos;
um representante da Faculdade de Engenharia Civil Santa Cecília;
um representante da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos;
um representante da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista;
um representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo;
um representante do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis no Estado de São Paulo;
um representante do Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos dos Bairros;
um representante do COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente”.

Gráfico 5.
Composição do Conselho Consultivo
do Plano Diretor - 1986

Ainda assim, setores populares da sociedade civil, como os movimentos sociais ou setores ligados aos trabalhadores, continuavam ausentes nessa composição, o que gerou críticas em recentes análises sobre o período. José Marques Carriço, por exemplo, ao fazer uma análise da atuação do Conselho Consultivo do Plano Diretor, o identifica com os interesses da burguesia: *“sempre atuou em favor da manutenção da melhor localização na ilha para as classes sociais de mais alta renda, ainda que de forma sutil”* e contou com a maioria de representantes *“dos interesses da burguesia”* (CARRIÇO, 2002: 109).

Apesar desse esforço, a efetividade, ou qualidade, dessa representação é questionada até mesmo por um dos personagens centrais desse processo naquela época. Segundo Alcindo Gonçalves, em entrevista concedida ao autor, o COPLAN não se reunia com periodicidade definida⁹⁷ e a representatividade das instituições envolvidas era parcial, pois segundo ele *“a ASSECOB tinha uma visão extremamente corporativa, de defesa exclusiva dos interesses da classe e a ação dos engenheiros e arquitetos era também muito tímida. A AEAS era, como ainda é, muito tímida e conservadora, o IAB era muito limitado e resumido à ação individual do presidente Cláudio Abdala, durante certo tempo”*.

⁹⁷ O problema da periodicidade das reuniões começou a ser resolvido ainda no governo Oswaldo Justo através do Decreto nº 505/1987, que aprovou o Regimento Interno do Conselho Consultivo do Plano Diretor determinando, dentre outras coisas, que o Conselho se reunisse ordinariamente uma vez por mês.

Esse aspecto também se justifica pelo fato dos profissionais liberais e representantes das universidades representarem também interesses de classe e, para fazer valer seus pressupostos de racionalidade, participam de um jogo de alianças com outros agentes que, muitas vezes caminha na direção dos interesses dominantes⁹⁸. Assim apesar da ampliação da representatividade no debate sobre o planejamento urbano, este mantinha ainda sua característica centralizada, fruto da política autoritária do período de 1964 a 1984 que, apesar de uma abrangente pretensão para um desenvolvimento integrado, provocou a dissociação da gestão transformando-o em mero discurso e que, muitas vezes só servia aos interesses de poucos⁹⁹.

De qualquer forma, no meu ponto de vista, a alteração no COPLAN era uma conquista importante que a sociedade civil obtinha naquele momento, que correspondia ao primeiro governo eleito após o período militar. Tratava-se exatamente do movimento que a sociedade civil promovia no sentido de ampliar sua participação no processo político, como decorrência do próprio processo de redemocratização, buscando assim criar uma “esfera pública”, onde os temas relacionados com as políticas públicas pudessem ser debatidos para depois serem remetidos ao sistema político.

Por outro lado, é interessante perceber que nos espaços públicos de debate sobre a cidade, o Rotary Club, que, ao lado da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos – AEAS, teve papel importante nas décadas anteriores, saiu dessa arena onde passou a predominar os órgãos das categorias profissionais que se relacionavam diretamente com a discussão sobre o urbano. Nesse sentido, além da AEAS, que permaneceu, foram incorporados o IAB, o SEESP, o SASP, e a OAB, além das Faculdades de Arquitetura e Engenharia de Santos.

Talvez tenha sido um dos momentos mais marcantes em termos da multiplicidade de inserção desses atores no debate sobre a questão urbanística, uma vez que muitos transitavam, nessa época, pela vida profissional, na assessoria dos movimentos, ou ainda no meio acadêmico ou na vida política. O que por si só é uma demonstração de como é de fundamental importância que a universidade esteja aberta à produção intelectual desses atores.

Assim, no final da gestão Oswaldo Justo, a primeira após a retomada da autonomia política, se por um lado havia sido feita uma revisão apenas parcial do Plano Diretor, principalmente adequando-o às necessidades da indústria imobiliária, por outro lado a Comissão Consultiva do Plano Diretor começou a

⁹⁸ Nessa linha de raciocínio, Sonia Nahas associa a composição do COPLAN na época da gestão Telma de Souza ao período militar ao afirmar que estava presente dessa forma na versão original do Plano Diretor (CARVALHO: 1999: 54), no entanto, cabe aqui uma ressalva que me parece de suma importância. Diferentemente do que foi afirmado a composição do COPLAN era decorrência, como estamos vendo, de alterações ocorridas em 1984 e 1986, durante o governo Oswaldo Justo, e essa nova composição reproduziu a incorporação, pelo esforço do Parlamento, de outros segmentos da sociedade civil no debate das políticas públicas.

⁹⁹ Esses aspectos foram particularmente discutidos por, dentre outros, Flávio Villaça (1999) e Raquel Rolnik (1990), *“de um lado os planos reiterando os padrões, modelos e diretrizes, de outro o destino da cidade sendo negociado, dia-a-dia, com os interesses econômicos locais e corporativos [por aqueles] que conseguiam ter acesso à mesa de decisões”* (ROLNIK, 1990: 3).

se transformar num espaço democrático para o debate, incluindo novos membros da comunidade. Nessa mesma linha, foram criados o Conselho Municipal da Condição Feminina, em julho de 1985, o Conselho dos Representantes das Sociedades Melhoramentos de Bairro, Morros e Centros Comunitários, e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, em 1984.

Essa formação dos conselhos, como vimos anteriormente era, uma ação voltada para a descentralização e desconcentração do governo, aparentemente coerente com a linha política adotada, por exemplo, no governo estadual do PMDB em São Paulo, de Franco Montoro, guardando assim uma relação com propostas que buscavam mudanças nas relações entre sociedade e Estado.

Essas mudanças, para algumas das correntes políticas existentes no novo quadro partidário, visavam quase que um poder alternativo ao Estado a partir de um processo que seria de auto-organização da sociedade brasileira. No entanto dentre as teses que passaram a ser veiculadas a partir desse momento algumas só poderiam ser aplicadas em um outro contexto político, cuja ruptura com o existente exigiria um verdadeiro processo revolucionário, outras viam a necessidade dos mecanismos de democracia direta prevalecerem sobre os organismos da democracia representativa, enquanto que outras ainda defendiam mudanças institucionais, democraticamente construídas, que criassem direitos num quadro de respeito às liberdades constitucionais.

Nesse último caso os mecanismos de participação e consulta, que acabaram por ser incorporados durante o processo constituinte e que começaram a se consolidar a partir da promulgação da Constituição de 1988, seriam de fundamental importância para o desenvolvimento dessa pretensa nova base democrática. A instituição dos canais de participação social para a negociação e a formação de parcerias entre o Estado e a Sociedade era uma possibilidade real de se superar o antagonismo e confronto que pautaram as relações entre ambos durante os anos de vigência do regime autoritário.

Descentralizar e desconcentrar passavam a ganhar um novo significado, não mais como uma ferramenta para abrir “brechas” no sistema, mas como instrumento para legitimar interesses divergentes frente o reconhecimento da emergência de conflitos, como veremos mais à frente. A participação deixava de ser uma conquista e passava a se tornar, dentro de uma perspectiva de democracia participativa, um princípio a ser garantido.

3.2. PARTICIPAÇÃO COMO PRINCÍPIO. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E OS CONCEITOS CONTEMPORÂNEOS DE DEMOCRACIA E CIDADANIA.

A Assembléia Nacional Constituinte se instalou em 1º de fevereiro de 1987 reunindo de forma unicameral os 81 senadores e 478 deputados eleitos em 1986 e transformados em constituintes.

Por outro lado, como vimos anteriormente, diversos setores da sociedade civil se organizavam para concentrar os debates em torno da constituinte e, nos anos de 1986 a 1988, várias foram as instituições que promoveram eventos com o objetivo de discutir a temática relacionada à respectiva área de atuação de modo a contribuir com o processo, como, por exemplo, o Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos – NERU na questão urbana e regional (cf. CAMARGO, LEME & PACHECO, 1986) e, de forma institucional, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, que em convênio com o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB¹⁰⁰, promoveu uma série de debates sobre habitação e política urbana.

Verificou-se nessa época o surgimento e crescimento de redes e fóruns nos níveis locais, regionais e nacionais em torno de temas bastante diversificados. Se localmente se articulavam os movimentos por moradia, nacionalmente, mereceu destaque, no tocante à política urbana, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU. Esse fórum nasceu em 1987 como resultado da articulação de entidades dos movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa sobre questões urbanas, com o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas à promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras¹⁰¹.

Apesar da heterogeneidade das entidades envolvidas, foi produzida a “Emenda Popular pela Reforma Urbana”, com cerca de 200 mil assinaturas, que incorporou à nova carta constitucional os conceitos que vinham sendo debatidos desde a década de 1970.

¹⁰⁰ O posicionamento dessas instituições em relação à participação na elaboração de políticas públicas, como contribuição ao processo constituinte, pode ser percebido no documento final do processo de debate, publicado como separata da revista Projeto, e no artigo “A reformulação do Sistema Financeiro da Habitação e a Nova Política Urbana: Fundamentos e proposições” In Revista do Sistema de Planejamento Metropolitano – SPAM, nº 16, 1986.

¹⁰¹ Hoje o FNRU é assim composto: FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores, MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, UNMP – União Nacional por Moradia Popular, CMP - Central de Movimentos Populares, FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia, POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos, COHRE Américas – Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.

Isso também foi possível em virtude da metodologia adotada para a elaboração da Constituição Cidadã¹⁰², no que se diferenciava das anteriores, razão pela qual foi considerada a mais democrática, num processo que optou não por um anteprojeto e sim por uma sistemática indutiva¹⁰³.

O texto da Constituição Federal, promulgado em outubro de 1988, trouxe a questão da participação em 19 dispositivos constitucionais e, nos parágrafos 182 e 183, os aspectos relativos à Política Urbana, usando esse termo pela primeira vez em uma constituição brasileira.

Excertos da Constituição Federal (grifos nossos)

TÍTULO VII – Da Ordem Econômica e Financeira

CAPÍTULO II – Da Política Urbana

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

§ 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.

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

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

¹⁰² A “Constituição Cidadã”, de 1988, foi assim chamada pelo fato de garantir direitos sociais, valorizar a cidadania e, ao mesmo tempo, buscar institucionalizar a visão participativa na relação da sociedade civil com o Estado.

¹⁰³ Eram oito Comissões Temáticas com três subcomissões cada, que recolhiam sugestões que eram encaminhadas às comissões de sistematização e redação, “em uma caminhada ascensional [...] para as normas superiores de Anteprojeto, Projetos e, finalmente, a Constituição” (GALVÃO, 2000: 13).

A “Comissão da Ordem Econômica” era formada pelas subcomissões da “Questão Urbana e Transportes”, “Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e de Atividade Econômica”, e “Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária”. Após os debates nas comissões temáticas, o texto era sistematizado e aperfeiçoado nas comissões específicas para esse fim.

Como podemos ver no quadro acima, foram explicitadas algumas das competências do município¹⁰⁴ em relação ao urbano, como a responsabilidade de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A função social da propriedade ficou vinculada às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, cuja obrigatoriedade de elaboração ficou explicitada para as cidades com mais de 20 mil habitantes, além de ressaltar a responsabilidade pela promoção da proteção do patrimônio histórico e cultural local.

Esse entendimento em relação à função social da propriedade urbana e sua vinculação com o Plano Diretor pode ser interpretado como uma forma de atuação do Estado substituindo o Mercado, o que deu fundamento para instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, como veremos mais a frente.

Outras interpretações, como de Raquel Rolnik, colocam essa obrigatoriedade do Plano Diretor dentro de uma lógica de manter a política urbana circunscrita à esfera técnica do planejamento urbano, como ocorria no final dos anos 60, *“reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes”* (Raquel Rolnik apud CARVALHO, 1999: 38), numa alternativa à aplicação imediata dos novos instrumentos urbanísticos propostos.

Também em relação às formas de participação na gestão pública, a Constituição Federal estabeleceu princípios fundamentais, com a *“cooperação das associações representativas no planejamento municipal”* (artigo 29, inciso X) e a participação da comunidade na elaboração das políticas públicas de saúde, assistência social e preservação do patrimônio cultural (artigos 198, inciso III; 204, inciso II; e 216, inciso V).

Todos esses instrumentos previstos na Constituição afetaram a institucionalização desses mesmos aspectos no nível regional e local a partir de 1989, quando se elaboraram as novas Constituições Estaduais e se instalaram os novos governos municipais eleitos, elaborando-se as respectivas Leis Orgânicas dos Municípios, que previam, além de novos direitos em relação à cidade, a criação de novas esferas públicas.

Numa sequência lógica à Constituição Federal, em 05 de outubro de 1989 foi promulgada a Constituição Estadual que prevê, dentre muitos outros dispositivos, o capítulo II, do título VI, que trata do desenvolvimento urbano.

O artigo 180 da Constituição Estadual dispõe que, ao estabelecerem as normas relativas ao desenvolvimento urbano o Estado e os municípios assegurarão também a participação das entidades comunitárias no estudo e no encaminhamento das propostas de solução dos problemas. Para garantir essa participação o artigo 294 assegura a participação da sociedade civil nos conselhos estaduais previstos na Constituição, com composição e competência a serem definidas em lei.

¹⁰⁴ Com a Constituição de 1988 os municípios receberam novo “status”, como entes federados, que lhes trouxe novas atribuições e uma redistribuição dos recursos financeiros.

Promulgada a Constituição Estadual iniciaram-se os debates nas “constituintes municipais”, para elaboração das Leis Orgânicas Municipais, as quais também se dedicaram a um processo de valorização da cidadania, além de darem um tratamento específico à questão urbana.

Em Santos, esse processo foi instalado pela Câmara Municipal em 11 de outubro de 1989 com o prazo de seis meses para elaborar a Lei Orgânica Municipal – LOM.

D.O. URGENTE

Órgão Oficial do Município de Santos Distribuição gratuita ANO I - QUINTA-FEIRA, 12 DE OUTUBRO DE 1989 - Nº 122

Instalada a nossa Constituinte

Reajuste de 37,07% para funcionalismo

Os funcionários e servidores municipais terão reajuste, a partir de 1º de outubro, de 37,07%, correspondente ao Índice do Custo de Vida (ICV), do Dieese, referente a setembro. Com essa correção, o menor salário da prefeitura passa a ser de NCz\$ 894,29, o que significa um reajuste acumulado, de janeiro a outubro, de 1.721,49%. Segundo a secretária de Finanças em exercício, Maria Luíza Lourenço, a despesa com pessoal, após esse reajuste, alcança 58,55% da receita corrente, abaixo, portanto, do limite legal de 60%.

A diferença entre o menor e o maior salário (pago à prefeita e ao presidente da Câmara, de NCz\$ 23.301,02) é agora de 26 vezes. A diferença seria de 21 vezes (com o maior salário em NCz\$ 19.236,22) se a Câmara Municipal tivesse aprovado o projeto da prefeita que criava um redutor para os salários mais altos, que seria aplicado enquanto a diferença de 20 vezes não fosse alcançada.

“Projetos de Santos têm grande chance”

Os projetos de Santos, principalmente os que tratam da questão ambiental, têm grande chance de serem aprovados no acordo de cooperação técnico-científica que será assinado no dia 17, em Roma, entre os governos italiano e brasileiro, segundo avaliação do embaixador do Brasil na Itália, Carlos Alberto Leite Barbosa, ontem, em encontro com a prefeita Telma de Souza. De manhã, a prefeita participou de reunião na sede do Partido Comunista Italiano, onde fez um relato de sua administração.

O secretário de Finanças, Fábio Barbosa, e a secretária de Planejamento, Lenimar Rios, estiveram na Federação Italiana de Trabalhadores em Transportes, que congrega 210 mil filiados. A prefeita também manteve encontro com Renato Forte, presidente da Organização Não-Governamental para Ajuda ao Desenvolvimento, que implantará os projetos aprovados pelo governo da Itália e virá a Santos em março próximo.

Num dos momentos históricos mais importantes na vida política de Santos, foram abertos, ontem, dia 11, às 18h30, na Câmara Municipal, os trabalhos para elaboração da nova Lei Orgânica do Município. O presidente da Câmara, Roberto Bonavides, abriu a sessão solene, ao lado do prefeito em exercício, Sérgio Sérulo da Cunha, e do diretor do Fórum de Santos, juiz José Ricardo Tremura.

Sérgio Sérulo dirigiu-se aos vereadores e às galerias lotadas: “Mais do que uma cerimônia solene, estamos aqui hoje para celebrar a reconquista da nossa plena autonomia e da verdadeira democracia, quando os cidadãos, por meio de seus vereadores, vão participar e discutir sobre o que é melhor para o seu município”. Estavam presentes secretários municipais, o administrador regional de Bertioga e diretores das empresas do município entre outras autoridades. **Mais na pág. 4.**

Figura 19 – Primeira página do D.O. Urgente, de 12/10/1989, com matéria sobre a instalação do processo constituinte municipal, para elaboração da Lei Orgânica Municipal de Santos. Na foto que ilustra a matéria vê-se o interior do salão Princesa Isabel, nas dependências do Paço Municipal, tomada durante a sessão da Câmara Municipal de 11/10/1989. (Imagem digitalizada pelo autor, a partir do original).

No mesmo espírito das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica Municipal santista, promulgada em 1989, prevê a “*participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições*”¹⁰⁵ e dedicou seções sobre o Desenvolvimento Urbano e Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana. A LOM incorporava os instrumentos da Constituição Federal para tentar evitar a especulação imobiliária. Para a elaboração do Plano Diretor, deveria se “*envolver a participação de entidades representativas, conforme lei específica, através de consultas e debates nas várias etapas do processo de análise e decisão*”¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Lei Orgânica Municipal, artigo 1º, § 2º, inciso VI.

¹⁰⁶ Lei Orgânica Municipal, artigo 139, § 4º.

A participação da sociedade na formulação das políticas públicas se daria principalmente através dos Conselhos Municipais. A LOM manteve o Conselho de Defesa do Meio Ambiente, reconheceu o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico, e o de Defesa do Consumidor, e criou os Conselhos de Saúde, Habitação, Promoção Social, Educação, Cultura, Esportes, dos Direitos da Criança e do Adolescente, Antidrogas, do Idoso e, especificamente no âmbito do planejamento, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

A formação de diversos Conselhos foi privilegiada, mas, como havia a necessidade de legislação específica para criá-los, nem todos passaram a existir tão logo foi promulgada a LOM. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, por exemplo, só foi criado, efetivamente, em 1999, quase dez anos depois.

Essa passagem de conceitos, transferidos sucessivamente das esferas federal para a estadual e local, é uma demonstração de como a Constituição de 1988 transformou-se no principal marco normativo da idéia de nação politicamente democrática, coroando o processo de lutas e movimentos anteriores, propiciando uma redefinição nas relações de poder e de convivência política que construiu novos espaços institucionais.

Diferentemente dos períodos anteriores, surgiam e se efetivavam novos projetos em termos de intervenção coletiva, organização e desenvolvimento social, que, se por um lado passou a ser a marca dos governos municipais democráticos populares, por outro, também começou a ser incorporado institucionalmente e, portanto, ser contemplado nos discursos dos mais variados matizes políticos.

Sendo assim, os fatores que levaram à institucionalização desses fóruns estão além dos conceitos da democracia representativa e da esfera política partidária, ainda que guardem uma relação direta com esse cenário. Esses fatores se encontram na luta por espaço político que a sociedade impõe e que começou a ser viabilizado com a redemocratização do regime e com a eleição de dirigentes comprometidos com a participação da sociedade nessas gestões.

Se a democracia passou a ser entendida *“como um processo de negociação coordenada da ação dos atores políticos e como a capacidade por parte das instituições, de processamento dos conflitos”* (PEREIRA, 1999: 50), quais seriam então os referenciais teóricos para compreender essa nova realidade?

Para Francisco Whitaker essa característica, no caso nacional, se acentuou no processo constituinte que transformou a democracia brasileira de representativa em semidireta (WHITAKER, 2003: 183). No primeiro artigo da Constituição de 1988 a uma referência à fonte do poder político com a introdução do termo “diretamente”, como forma de exercício do poder pelo povo, ao lado da possibilidade de exercê-lo através de seus representantes eleitos, numa busca por uma conciliação entre a democracia representativa e a democracia participativa¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Na visão de Fábio Konder Comparato (cf. manifesto da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, acessível In www.proreformapolitica.com.br) essa possibilidade ainda é muito limitada até porque é da competência exclusiva do Congresso Nacional o poder

“Há necessidade de ampliar o marco no qual a democracia é pensada, de modo que possamos conceber adequadamente a transição de um sistema de competição democrático-elitista instável para um sistema democrático mais institucionalizado e mais participativo, no qual a sociedade civil e os atores políticos democráticos estejam plenamente integrados” (Leonardo Avritzer apud PEREIRA, 1999: 51).

Percebemos aqui a formação de uma nova cultura política, a partir da incorporação dos movimentos sociais e das associações civis, conforme apontado por Leonardo Avritzer. É interessante notar como essa concepção de democracia participativa se afasta do aspecto estritamente decisório e passa a valorizar o debate e enxergar a política como um processo de persuasão, que se dá mediante a apresentação de argumentos racionais e fundamentados e que promove a reflexão e a decisão sobre determinadas questões a partir de um leque de considerações disponíveis (cf. GUTMANN, 1995: 20).

“[...] O que conta é a discussão entre os cidadãos. A democracia premia o discurso, a persuasão e a habilidade retórica. Idealmente, o cidadão que articula o argumento mais persuasivo — isto é, o argumento que de fato convence o maior número de cidadãos consegue se impor. Mas ele não pode se valer da força ou posição hierárquica, ou distribuir dinheiro: ele precisa falar das questões em pauta. E todos os demais cidadãos precisam falar também, ou pelo menos ter a oportunidade de falar. Não é somente a inclusão, entretanto, que contribui para um governo democrático. Igualmente importante é o que podemos denominar o império das razões” (Michael Waksler apud GUTMANN, 1995: 21, nota 27).

Esse aspecto também nos remete a um conceito de cidadania que traz em si a igualdade como direito de acessar às oportunidades que a sociedade oferece, sem privilégios a quem quer que seja, além das propriedades fundamentais incorporadas seguidamente ao longo da história, como liberdade, pertencimento ou integração.

Nesse sentido Maria Vitória Benevides distingue o que chama de *“cidadania passiva”*, como aquela que carrega uma carga de favor e tutela daquela que chama de *“cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”* (BENEVIDES, 1994: 16)¹⁰⁸.

Portanto, o conceito mais contemporâneo de cidadania traz também a condição de que, para que a cidadania seja efetiva ela tem que se manifestar num ambiente democrático, com a criação de novos direitos e espaços através da participação, redefinindo as relações entre os grupos, os indivíduos e o Estado.

de autorizar referendo e convocar plebiscito, nos termos do artigo 49, inciso XV, da Constituição Federal, e da Lei 9709/1998, que regulamenta o artigo 14 da Constituição Federal.

¹⁰⁸ Mesmo assim, essa autora alerta para o fato que “numa sociedade profundamente marcada pela desigualdade e pelos desequilíbrios de ordem sócio-econômico-político-cultural, a definição de cidadão como portador de direitos e deveres seria muito discriminatória, porque tais direitos e deveres não são distribuídos de forma igualitária” (BENEVIDES, 1994: 16).

Nessas condições, o conceito de cidadania é absorvido e incorporado ao conceito de participação, o que torna a relação com o Estado um elemento referencial, na medida em que *“é na esfera pública estatal que se asseguram os direitos, da promulgação à garantia do acesso”* (GOHN, 2005: 30).

Daí a denominação “participação cidadã”, e a necessidade imperiosa de se criar espaços democráticos para sua manifestação, aos quais Habermas chamou de esfera pública. De acordo com ele esse espaço, público e político, pode assumir um significado estratégico ao garantir a possibilidade do entendimento entre os cidadãos, correspondendo a *“um reacoplamento entre o poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política”* (HABERMAS, 1995: 40)¹⁰⁹.

“Cabe à esfera pública o papel funcional de atuar ao lado dos mecanismos institucionalizados de representação política, como ‘Sistema intermediário, cuja função política consiste na absorção (input) e no processamento (throughput) de determinados temas e opiniões, bem como na transmissão das opiniões públicas que resultam deste processamento (output) tanto aos cidadãos como ao sistema político” (Gerhards e Neidhardt apud COSTA, 1997a: 183).

Nesse sentido, a concepção de “esfera pública” e “sociedade civil” embora “*analiticamente diferenciados*”, são “*complementares*” (LAVALLE, 1999: 132).

¹⁰⁹ No debate contemporâneo temos duas principais correntes teóricas em relação ao papel da esfera pública que Sérgio Costa identifica como “*pluralista*”, ou “*funcionalista*”, e “*discursiva*”, ou “*teórico-discursiva*” (COSTA, 1995 e 1997a). O primeiro modelo representaria uma concepção de democracia cujos grupos organizados se limitam mutuamente, substituindo o jogo de interesses individualista da visão liberal. Fábio Wanderley dos Reis e outros autores estendem “*para o campo político a lógica econômica, na linha da racional choice, concebendo a existência do ‘mercado político’ e da competição de interesses, sem lugar, portanto, para a solidariedade, o entendimento em torno de objetivos comuns, presente na concepção de ‘sociedade civil’*” (TEIXEIRA E., 2001:43). Nesse modelo os grupos de interesse e os movimentos sociais buscam participar do processo de geração da opinião pública para influenciar o processo de tomada de decisão, e, por outro lado, no sistema político o objeto de interesse encontra-se nas relações dos diversos partidos políticos entre si, com o corpo eleitoral, além de grupos de interesse e dos diversos aparatos que compõem o Estado. O modelo discursivo de Habermas pressupõe que, na modernidade, surgiram estruturas sistêmicas econômicas e administrativas que se diferenciam entre si pela estratégia de comunicação: “*o subsistema econômico se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa. O subsistema administrativo se organiza em torno da lógica estratégica do poder que permite a comunicação através da lógica negativa da sanção*” (FARIA, 1996: 32). Há um vínculo entre esse dois subsistemas, econômico e administrativo, de um lado, com o conceito do “mundo da vida”, e uma relação distinta de cada um deles com o campo da interação social, onde se desenvolve a comunicação e que corresponde às instituições privadas e públicas. A parte mobilizada da sociedade “*atrelada nas suas raízes à esfera privada, interage na esfera pública defensiva e ofensivamente na incerta salvaguarda do interesse geral*” (LAVALLE, 1999:132). “*A obra de Habermas se baseia, portanto, em um marco conceitual dualístico capaz de diferenciar processos de modernização do estado e da economia dos processos de racionalização e democratização da sociedade. Por um lado, Habermas discute o processo de generalização das normas e valores no interior das sociedades modernas, processo intimamente conectado com a emergência de práticas democráticas. Por outro, ele diferencia a democracia do surgimento dos sub-sistemas econômico e administrativo baseados na coordenação da ação através de resultados*”. (FARIA, 1996: 33).

Segundo Sérgio Costa, ao agir defensivamente a sociedade civil tenta preservar as estruturas associativas e esferas públicas existentes, e, ao agir ofensivamente, exerce pressão sobre o Estado em favor de determinadas políticas resultantes da interpretação dos valores que seriam relevantes para o conjunto da sociedade (cf. COSTA, 1994).

Para Habermas, a vontade geral não corresponde a um improvável consenso universal, pois, mais importante que o consenso, é o processo de construção da esfera pública que possibilita o confronto das diferenças representadas pelos indivíduos. Ou seja, a análise de Habermas leva a incluir a mediação e a argumentação como ação política legítima. Portanto, para ele, a esfera pública passa a ser o próprio núcleo central das democracias contemporâneas, o espaço onde se problematizam as questões de interesse da sociedade civil, onde se dá o debate e se forma a opinião pública para remeter o tema já trabalhado para o sistema político, ou seja, os poderes legislativo e executivo, que ditam o ritmo do andamento dos debates, conforme sua sensibilidade em relação a essa opinião pública.

Nesse modelo são extremamente valorizadas a disputa de idéias e a opinião pública. Esta deixa de ser simplesmente uma soma de opiniões individuais representando estatisticamente a maioria e passa a ser a união e sedimentação dos diferentes posicionamentos que os diversos setores da sociedade assumem em torno de determinados temas, cuja definição depende de quem efetivamente participa do processo, os atores.

Habermas classifica esses atores em duas espécies: as associações e movimentos da sociedade civil, cujo papel principal é o de fortalecer a cidadania fazendo com que a sociedade seja ouvida, e os membros do sistema político, tais como os funcionários públicos, partidos políticos e grupos de interesses que usam a esfera pública para capitalizar seu poder social e político.

Há uma proposta de Teixeira para que se estabeleça uma distinção entre “*espaço público*”, que corresponde às arenas de interação social pouco institucionalizados, e a “*esfera pública*”, que seriam instâncias mediadoras, “*em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção*” (TEIXEIRA E., 2001:46).

No primeiro caso trata-se de um espaço onde se promove o debate sobre questões que mobilizam a sociedade através, por exemplo, dos fóruns e frentes organizadas pela sociedade civil, no segundo caso busca-se criar um espaço que pode ser deliberativo, como ocorre atualmente em quase todos os atuais conselhos municipais de gestão.

Resumidamente, Teixeira propõe que a “*esfera pública*” seja compreendida como um espaço onde as diversas organizações, incluindo aí os meios de comunicação, conselhos de representação e associações, além de grupos de interesses, se articulem de modo mais institucionalizado frente o sistema político, enquanto o *espaço público* seria pouco institucionalizado e composto por associações e entidades autônomas e não governamentais.

Voltando ao cenário nacional, esse fenômeno, como vimos, foi típico do processo constituinte no Brasil. Eram fóruns e encontros temáticos que mobilizaram uma enorme quantidade de organizações, fortalecendo na sociedade civil um novo processo de participação política quando surgiram novas arenas para debater as propostas das instituições da sociedade civil e intermediá-las, posteriormente, no processo constituinte¹¹⁰.

A nova Constituição além de ampliar o conceito de município, e aumentar a responsabilidade do novo ente federativo em relação á problemática social, estabeleceu *"a cooperação das associações representativas no planejamento municipal"* e a *"participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis"*¹¹¹.

Era uma clara conquista da sociedade civil que começava a alterar estruturalmente o sistema político a partir de um crescente processo de participação que, de acordo com dados do IBGE, praticamente dobrou entre 1988 e 1996 (cf. TEIXEIRA E., 2001: 121).

Para Celso Daniel (1994) essa *"nova cultura política"* estaria reconhecendo a capacidade de participação, decisão e contribuição, mas para a compreensão desse quadro seria necessário incorporar pelo menos dois outros elementos: a hegemonia de teses neoliberais entre acadêmicos, políticos e meios de comunicação, a partir dos anos 90 (cf. DANIEL, 1994: 23); e os questionamentos, oriundos de segmentos de esquerda, ao chamado socialismo real (DANIEL, 1994: 24 e TOLEDO, 1994).

Havia *"um novo ambiente para o debate de idéias, marcado pela forte presença do valor neoliberal da liberdade econômica [...] e pela perda de referências relevantes no campo do marxismo-leninismo"* [que] *"condicionaram experiências e reflexões sobre a participação popular"* tomando a *"democracia como valor estratégico [...]* *donde a recorrência das idéias de direitos e cidadania"* (DANIEL, 1994: 24).

Isso traz a realidade nacional para a cena do debate contemporâneo sobre a sociedade civil, em meio a uma crise onde, por um lado, o Estado é desabonado pelo discurso "neoliberal"¹¹² e por outro lado os atores da sociedade civil buscam firmar-se como uma alternativa de reestruturação de seu papel na partilha de poder.

¹¹⁰ "Depois de 1985 foram criadas estruturas organizativas próprias, em torno da Constituinte, no Rio de Janeiro (Projeto de Educação Popular Constituinte) e em São Paulo (Plenário Pró-participação Popular na Constituinte), que mais tarde vieram a se multiplicar em vários estados. Na chamada 'Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte' reuniram-se cerca de 80 entidades – associações, sindicatos, movimentos, fóruns, plenários, comitês, entidades públicas e partidos políticos, alguns de abrangência nacional, outros, local". (TEIXEIRA E., 2001: 122).

¹¹¹ Constituição Federal, artigo 204.

¹¹² Termo aqui aplicado para identificar os princípios políticos e econômicos que têm como base a estratégia de livre mercado, consagrando a desregulação dos mercados e a privatização das empresas estatais derivados principalmente do chamado Consenso de Washington.

No Brasil, toda essa reflexão ocorreu em meio a uma grave crise econômica, mas era perceptível que as alterações que se processavam não eram decorrentes apenas de uma crise interna, mas sim de uma crise de escala global que remetia a mudanças na concepção do modelo capitalista de produção, abrindo-se espaço para novos padrões de flexibilidade e de inserção na economia mundial, e uma redefinição do papel do Estado.

Assim, se as correntes mais progressistas desejavam a descentralização política, fundamental para a democracia e para a democratização do Estado como instrumento de fortalecimento das esferas locais, por outro, os setores mais liberais apoiavam esse processo, pois implicava na delegação de competências, o que favoreceria a redução do tamanho do Estado.

Ou seja, ao mesmo tempo em que a prática de coletivizar as decisões se tornava uma saída concreta para uma nova sociabilidade, o neoliberalismo trazia de volta o indivíduo para o centro das discussões e que, no caso brasileiro, *“serve para acentuar e acelerar o autoritarismo social e político, uma vez que reduz o número dos que detêm riqueza, emprego, prestígio e poder”* (CHAUÍ, 1994:43). Nessa linha de raciocínio a participação cidadã, no processo de democratização dos governos locais e na construção de um espaço público, só poderia alcançar sucesso ao se contrapor ao modelo neoliberal para alcançar a universalização dos direitos.

De acordo com Celso Daniel, os conselhos populares que surgiram nesse período, ainda que criados pelo Estado, foram organismos que conquistaram, por sua legitimidade social, o espaço necessário para a competição democrática na participação da gestão local ao lado de outras entidades e segmentos sociais organizados.

Nesse sentido, os conselhos, apesar das dificuldades inerentes ao processo, se apresentaram como essenciais para a construção de uma arena, ou esfera pública, onde os diversos atores sociais comparecessem para formular políticas públicas e negociar recursos.

“É na dinâmica dessa sociedade civil emergente que, ao menos virtualmente uma noção plural de bem público é ou pode ser construída, não como valor ‘superior’ a permitir o consagração de corações e mentes ou como consenso que dilui diferenças e interesses em conflito e tampouco como algo sinonimizado com o ordenamento estatal. Mas como invenção histórica (e política) que depende de espaços públicos democráticos nos quais a pluralidade das opiniões se expressa, nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos”. (TELLES, 1994: 101).

Foi essa conjugação de interesses que, de certa maneira, deu um novo enfoque às políticas públicas. Assim, os processos de descentralização, cooperação e parcerias poderiam ser vistos também como uma forma de participação, o que influenciou propostas político-partidárias nos anos que se seguiram.

Essas condições levaram a mudanças no quadro político e ao crescimento dos partidos que se caracterizavam como oposição e que apresentavam propostas diferenciadas em termos de organização e parceria do poder local com a sociedade civil na gestão pública municipal.

Foi nesse sentido que se deu, no final da década de 1980 e início da década de 1990, a vitória de *“coalizões políticas populares comprometidas [...] com as teses reformistas [fortalecendo] o movimento pela reforma urbana na sociedade brasileira”* (RIBEIRO & SANTOS, 1994:12).

Para Emir Sader, nesse momento, *“o partido que melhor captou a dinâmica da sociedade brasileira e as ansiedades da maioria da população foi o PT, seguido pelo PDT e depois pelo PSDB, as formações partidárias que saíram mais bem estruturadas do período de transição”* (SADER, 1990: 90).

Particularmente o PT obteve êxito¹¹³ ao tornar-se porta voz, principalmente na esfera do legislativo, das demandas dos movimentos sociais, identificando-se como um campo político “popular e democrático”, e possibilitando que surgisse uma série de novas experiências de participação na gestão local, colocando em prática os instrumentos recém inseridos na Constituição de 1988, obrigando a reflexão e reavaliação da temática da participação, e destacando o papel dos partidos enquanto consciência política das classes sociais¹¹⁴.

É interessante aqui retomarmos a *“abordagem da institucionalização”* colocada por Maria da Glória Gohn (1985). Segundo essa autora a análise dos movimentos sociais sob essa ótica procurava esboçar uma certa *“engenharia de atuação para o Estado”* cujo objetivo seria *“criar um espaço de negociação”*, que não fosse de *“cunho cooptativo, mas que institucionalize os movimentos populares como interlocutores válidos e permanentes”* (GOHN, 1985: 37).

Essa abordagem veria no Estado a possibilidade da regulação dos conflitos mediante a participação da sociedade por caminhos jurídicos institucionalizados. Isso veio a ocorrer através dos mecanismos constitucionais que aperfeiçoaram os direitos políticos do cidadão, como o referendo, o plebiscito e a apresentação de projetos de lei ou de políticas públicas por iniciativa popular.

Numa concepção de participação, chamada de *“democrático-radical”* (GOHN, 2001: 1212), o pluralismo passou a ser a principal marca e os processos de participação envolvendo novos direitos e responsabilidades da comunidade se articularam fortemente com o conceito de cidadania gerando um novo paradigma de gestão dos bens públicos.

¹¹³ Com as eleições de 1988 o número de prefeituras do PT chegou a 36 em todo o país, dentre elas Porto Alegre, São Paulo, Campinas, Santo André e Santos, consolidando-se nas eleições de 1992, com novas vitórias, como em Porto Alegre e Santos.

¹¹⁴ *“Para o PT, a participação popular é um processo de formulação, decisão, execução e fiscalização de políticas públicas, em que o ‘conselho’ e o ‘orçamento participativo’ são mecanismos básicos. No entanto, setores desse partido reconhecem que a maioria da população não está organizada e que, quando está, tem uma visão segmentada da realidade ou não tem suficiente representatividade, colocando, assim, para o partido, o papel de educação política”* (TEIXEIRA E., 2001:165).

“[...] que dizem respeito ao aprofundamento da democracia, a construção do novo paradigma das ações coletivas baseado na categoria da cidadania e a construção de novos espaços de participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não estatal. Participação Comunitária e Participação Popular cedem lugar a duas novas denominações: Participação Cidadã e Participação Social”. [...] A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, [...] A principal característica deste tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm” (GOHN, 2001: 1212-1213).

O que pôde ser constatado é que, diferentemente do que ocorreu durante os governos populistas quando a participação implicava no “sacrifício da identidade de atores da sociedade civil” (COSTA, 1997: 14)¹¹⁵, houve uma crescente inserção das mais diferentes associações nos diversos conselhos e órgãos colegiados, com uma atuação que garantiu a própria identidade desses organismos, como uma forma de representação adequada ao cenário brasileiro numa perspectiva nova de controle social.

O que deve ser descartado é a idéia, até certo ponto ingênua, de que os integrantes desses espaços não se diferenciam, parecendo que todos têm os mesmos interesses e objetivos, quando pelo contrário, o conflito de interesses está presente e a participação deve justamente permitir que os casos concretos se coloquem e que as negociações e os acordos se estabeleçam na busca da superação das desigualdades sociais e, conseqüentemente, na inclusão social.

Participação cidadã, baseada na “universalização dos direitos sociais e na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado” (GOHN, 2001: 1213), passou a ser um termo mais adequado para definir o novo paradigma de participação que emergiu e que condicionou uma nova forma de gestão pública, e conseqüentemente de metodologia para o planejamento urbano.

De fato, como veremos a seguir, a questão da participação na gestão, especialmente do desenvolvimento local, passou a ser incorporada à agenda de muitos dos atores sociais e é hoje um dos principais temas de discussão e intervenção, nas três esferas de governo, ainda que o significado e o conceito de participação e de desenvolvimento apresentem possibilidades diversas.

¹¹⁵ Para Celso Daniel (1994) em momentos históricos anteriores os conselhos recebiam o “poder político” por “doação” do Estado, diferente do que passou a ocorrer nos governos que valorizavam a esfera pública.

Nesse caso os próprios conselhos transformam-se numa esfera pública onde tanto os setores “populares e democráticos” como os conservadores deverão estar buscando ocupá-la, num jogo de forças que é disputado como forma de influenciar o desenho das políticas públicas. O risco que se corre é o da multiplicação desses conselhos a ponto de fragmentar a visão do conjunto e, conseqüente e paradoxalmente, reduzir a capacidade de intervenção coletiva.

Mesmo assim, a esfera pública corresponde à possibilidade de soluções e respostas às reivindicações por direitos e melhorias de qualidade de vida, que antes eram vistas como de responsabilidade do Estado, e passaram a ser encaradas como frutos de negociações e de políticas alternativas às que são geradas a partir do Estado.

Para isso, os conselhos precisam deixar de ser meramente consultivos, onde predominam a argumentação dos técnicos governamentais, para passarem a ser, efetivamente, deliberativos, incorporando não só a pluralidade de interesses como a possibilidade de responder à complexidade das questões urbanas como uma tarefa da sociedade civil, o que exige sua autonomia enquanto esfera pública.

3.3. PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA E POPULAR.

O período que se seguiu ao processo constituinte se caracterizou, como vimos, pela conquista de vários governos municipais eleitos com respaldo na mobilização da população¹¹⁶.

Para José Arlindo Soares e Linda Gondin (SOARES, 2002), o resultado das eleições de 1988 no Brasil inauguravam o segundo ciclo de uma nova “*democracia urbana*” que se caracterizou pela maior radicalidade no discurso sobre a participação direta, com ênfase na proposta de instalação de conselhos deliberativos como alternativa de poder, ou na prática da negociação do orçamento participativo (SOARES, 2002: 66).

As eleições de 1992 deram início ao que esses autores chamaram de terceiro ciclo das gestões locais inovadoras que, desta vez, além da ênfase no orçamento participativo introduziam o conceito “*de parceria e de desenvolvimento econômico como condições para uma administração bem-sucedida [combinando] formas de participação semidireta na gestão (os conselhos setoriais) com a parceria da iniciativa privada, ONGs e organizações populares no desenvolvimento de projetos econômicos*” (SOARES, 2002: 67).

Essas administrações incorporaram, enquanto prática administrativa, a presença popular no processo democrático e, por essa razão, passaram a ser denominados como experiências, ou gestões, democráticas e populares, colocando novas questões para o debate sobre planejamento urbano e municipal.

No caso de Santos, foram duas as administrações que se auto-identificaram com esse processo, a de Telma de Souza, de 1989 a 1992, e a de David Capistrano, de 1993 a 1996. A divisão em duas subseções se justifica para que possa ser mais bem analisado cada sub-período, uma vez que, pelo fato de ambas serem administrações petistas¹¹⁷, acompanharam mudanças programáticas¹¹⁸ que ocorreram no seio do próprio Partido dos Trabalhadores entre 1989 e 1996, período a que esta seção se dedica.

¹¹⁶ “quase sempre isto ocorre nas municipalidades onde se deram lutas urbanas, onde se desenvolveram anteriormente movimentos reivindicatórios urbanos: isto vale tanto para Porto Alegre, como para Santos, Diadema, São Paulo, Angra dos Reis, Barra Mansa, Belém e muitas outras cidades”. (LESBAUPIN, 2000: 47).

¹¹⁷ Essas administrações, como um todo, não são o objeto deste trabalho, mas sim a relação que se estabeleceu com a sociedade civil, principalmente no tocante o planejamento urbano, seus instrumentos e métodos de participação.

¹¹⁸ De acordo com Daniel Bezerra, em entrevista ao autor, nesse período alteraram-se os eixos articuladores da proposta do PT, que, das reformas “anti-monopolistas e anti-latifundiárias”, do ideário anterior a 1989, passou, em 1994, para uma visão estruturante em torno de propostas econômicas de desenvolvimento, fruto de uma crise política nacional e de uma flexibilização do discurso programático voltado agora para medidas de aperfeiçoamento da democracia representativa aliadas à regulamentação da Constituição no tocante à participação popular.

3.3.1.

O PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO TELMA DE SOUZA.

“Ao lançarmos o debate para revisão do Plano Diretor do Município, estamos cumprindo uma das tarefas mais especiais que a população de Santos nos confiou. Após 22 anos a cidade rediscute o seu destino e formula as linhas mestras para a promoção do desenvolvimento que deseja”.

“O compromisso de nosso governo tem por base o resgate da cidadania, fundamentado na reformulação profunda das relações entre o estado e os agentes sociais. Por decorrência, entendemos que a presente discussão deve revestir-se de mecanismos democráticos que garantam a mais ampla participação possível de todos os segmentos sociais”.

“Somente assim o Plano Diretor, uma vez aprovado pela Câmara, constituir-se-á, efetivamente, na expressão das expectativas e necessidades da população santista”.

“Temos absoluta convicção que planos e projetos governamentais só são plenamente realizáveis na medida que emergem da vontade coletiva. E é nosso desejo que o Plano Diretor se afirme num projeto coletivo, e que a população se mobilize e organize no sentido de sua concretização”.

“Para isso empenhar-se-á toda nossa equipe de governo”.

Telma de Souza In: D.O. Urgente, 25/04/1990.

As eleições de 1988, na capital paulista e em mais de 40 municípios de médio ou grande porte, levou o PT, isoladamente ou em coligação com os partidos da esquerda daquele momento, a ser responsável pela administração de 20% da população brasileira.

Em Santos seguindo essa tendência, a Unidade Democrática Popular – UDP¹¹⁹ tendo a ex-vereadora e então deputada estadual Telma de Souza como candidata à prefeitura obteve uma apertada vitória, com 27,7% dos votos, sobre o candidato da situação, Del Bosco Amaral do PMDB, com 27,3%, seguido do candidato do PDS, ex-prefeito nomeado Paulo Barbosa, que teve 21,5% dos votos.

Era uma demonstração que, transcorridos quatro anos do fim do período intervencionista, a cidade já se mostrava dividida entre as forças mais conservadoras, como o PDS, algumas das lideranças tradicionais da cidade, que encontravam abrigo no PMDB, e as propostas da UDP, que abrigava o setor mais à esquerda do campo político.

¹¹⁹ Coligação formada pelo PT, PSB, PV e PCdoB.

Apesar da previsão constitucional de novos instrumentos urbanísticos, e mesmo onde havia disposição política para aplicá-los, como era o caso de Santos na gestão Telma de Souza, a necessidade de serem regulamentados através de legislação federal impossibilitou a aplicação imediata de muitos deles¹²⁰. Esse aspecto não era restrito à cidade de Santos, como verificou Raquel Rolnik (2000) em pesquisa mais abrangente. As prefeituras eleitas compromissadas com os setores progressistas passaram a incluir na sua própria agenda um tratamento inovador da questão urbana, como foi o caso de Santos¹²¹.

“O impacto da aplicação dos instrumentos está na forma pela qual esses são apropriados e não somente no seu desenho. É evidente que a permeabilidade maior ou menor de um governo local [...] tem grande peso nas possibilidades reais de apropriação dos instrumentos por parte desses agentes. Por tal razão, não é indiferente o perfil político da administração municipal e mesmo a cultura urbanística dos meios técnicos, na medida em que esses podem abrir espaços reais de inversão da equação político territorial nas cidades”. (ROLNIK, 2000: 84).

Telma de Souza, de acordo com sua campanha¹²² e discurso de posse¹²³, expressava em Santos o projeto político partidário de governo do PT que tinha entre seus elementos centrais a participação popular como garantia de aplicabilidade e sustentabilidade do plano de governo, a inversão de prioridades de governo em relação às formas tradicionais de governar privilegiando as camadas mais carentes da população, e a democratização do Estado (cf. BITTAR, 1992).

Essa linha de ação determinava uma gestão que enxergasse a eficiência da cidade através de políticas públicas, e que por isso nem sempre priorizavam o equilíbrio entre a demanda por serviços públicos e os investimentos em redes e infra-estrutura, buscando um ganho social mesmo que, muitas vezes, às custas de um déficit financeiro, ainda que administrável. Essa postura levou a administração municipal a receber críticas de setores da sociedade cujas necessidades básicas já estavam equacionadas.

As soluções para os problemas urbanos, vistos por esse projeto político, se aproximavam dos princípios que fundamentaram as propostas de reforma urbana, priorizando a questão fundiária e a regulação pública do uso do solo urbano, e que haviam sido incorporadas no novo texto constitucional e passaram a nortear muitas das iniciativas no campo do planejamento urbano.

¹²⁰ Dentre esses o que mais causou polêmica, inclusive com demandas jurídicas, foi a instituição do IPTU progressivo para o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado

¹²¹ Nos locais onde isso não aconteceu, a década de 90 transcorreu com a ausência desses dispositivos na legislação local, até que o Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/2001, começasse a alterar esse quadro já no século XXI.

¹²² No documento de campanha os pontos em destaque eram a participação popular e as políticas públicas, especialmente as relacionadas com os movimentos urbanos existentes, como Habitação, Saúde, Educação e Transporte, confirmando a tese de Ivo Lesbaupin.

¹²³ “Telma de Souza diz que governará de portas abertas”, A Tribuna, 02/01/1989, últ. página.

Dentre os Conselhos que já estavam organizados desde o início da gestão Telma de Souza estava o Conselho Consultivo do Plano Diretor – COPLAN. Este deveria ser uma esfera pública institucionalizada para promover a discussão sobre o desenvolvimento da cidade. Através dele teve início, em abril de 1990, o debate para elaboração do novo Plano Diretor num processo conduzido pela arquiteta Lenimar Rios, então titular da Secretaria de Planejamento – SEPLAN.

Administração quer resgatar direitos dos cidadãos

A secretária de Planejamento, Lenimar Rios, diz que é fundamental deixar de tratar a cidade informal “da forma que ela sempre foi tratada pelas administrações e dar a elas o mesmo tratamento urbano, os mesmos benefícios que ela precisa e que o restante da cidade tem”.

Segundo Lenimar, a atual administração tem planos setoriais, de intervenções imediatas nas áreas de favelas, cortiços e encostas de riscos nos morros. “O que nós pretendemos com o Plano Diretor é ampliar o poder de ação da prefeitura, resgatando direitos dos cidadãos que habitam essa cidade informal, propiciando a eles o mesmo status a nível de tratamento dos demais habitantes

da cidade”, diz Lenimar.

da cidade”, diz Lenimar.

A secretária de Planejamento, que é também secretária-executiva do Coplan (Conselho Consultivo do Plano Diretor), entende que com o Plano Diretor será possível garantir leis que assegurem a aplicação de recursos em áreas carentes e a regularização de imóveis localizados nessas regiões.

Lenimar Rios adverte que o Plano Collor, à medida em que provoca uma forte recessão, atinge de maneira mais dramática os moradores do que se convencionava chamar cidade informal. São trabalhadores que foram sumariamente

demitidos ou tiveram seus salários arbitrariamente e ilegalmente reduzidos, além de ambulantes e pessoas que vivem sem registro em carteira - igualmente atingidos pelos efeitos maléficos da recessão.

“A nossa ação tem sido no sentido de nos prepararmos para dar maior retaguarda à essa população através do reforço da merenda escolar, no atendimento à saúde, na criação de maiores facilidades para o abastecimento de gêneros alimentícios e na criação do passe desemprego, entre outras medidas que o governo municipal já vem adotando”, afirma Lenimar Rios.

Figura 20 - Primeira página do encarte do D.O. Urgente, de 30/05/1990, com matéria sobre a instalação do processo de revisão do Plano Diretor Físico de Santos. Na foto que ilustra a matéria a Secretária de Planejamento, arquiteta Lenimar Rios. (Imagem digitalizada pelo autor, a partir do original).

A política de planejamento urbano da gestão Telma de Souza expressava orientações definidas pelo PT na chamada “Carta de Angra”¹²⁴, redigida no I Seminário Intermunicipal Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade, na cidade de Angra dos Reis, em 17 e 18 de agosto de 1990, e, posteriormente, pelo FPP – Fórum sobre Participação Popular nas Administrações Democráticas e Populares¹²⁵.

O Fórum colocava que, para se efetivar “ações caracterizadas por uma política de inversão de prioridades e transformada pela participação popular” havia a necessidade “de provocar uma maior participação da população na discussão de outros temas que têm a ver com a organização geral das cidades: Reforma Urbana, Plano Diretor, Planta de Valores, Lei de Diretrizes Orçamentárias” (FPP, 1991).

Assim, o Plano Diretor deveria romper com os padrões anteriores de planejamento, e a Carta de Angra o definia como “produto de uma atuação conjunta dos diversos setores do governo e de sua interlocução com os diversos setores sociais” e não mais como “atribuição exclusiva de um setor técnico de planejamento” (Carta de Angra).

¹²⁴ A Carta de Angra foi elaborado por representantes das prefeituras municipais petistas de Santos, São Paulo, Diadema, Santo André, Angra dos Reis, Porto Alegre, João Monlevade, Ipatinga e Timóteo, reunidos no I Seminário Intermunicipal Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. O II Seminário ocorreu em Santos entre 14 e 16 de dezembro de 1990 (D.O. Urgente, 20/12/1990).

¹²⁵ Esses seminários se inseriam numa proposta de avaliar e sistematizar as experiências de participação popular que estavam em curso naquele momento para aprofundar a elaboração teórica sobre a participação popular. Foi assim que, em 1990, o INAPP – Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas e o Instituto Cajamar criaram, o Fórum sobre Participação Popular nas Administrações Democráticas e Populares – FPP. O Fórum era constituído por assessores de prefeituras administradas pelo PT, movimentos sociais, além de entidades relacionadas com o tema, como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE e o Instituto Pólis.

“Além de propor diretrizes territoriais, adequação e modernização administrativas, e promover o desenvolvimento sócio-econômico, o Plano Diretor deve ser um instrumento objetivo, claro e que expresse o compromisso de gestão democrática da cidade. E para tal, tanto na sua elaboração, como na aprovação, requer a participação efetiva da população”.

“Historicamente os Planos Diretores tem sido vistos e tratados como instrumentos estratégicos de (re)ordenamento a médio e longo prazos, da cidade brasileira. Cidade essa que, pela lógica da acumulação capitalista é um espaço social e fisicamente caótico onde convivem (cada dia mais) várias ‘cidades’ (cada vez mais) segregadas”.

“A concepção da classe predominante entendia o Plano Diretor como o instrumento técnico político capaz de resgatar a racionalidade perturbada e de fazer a cidade real adequar-se a um modelo pré-determinado, idealizado. Nessa visão, os problemas urbanos oriundos da má distribuição da renda e do processo privatista de ocupação do território encontrariam soluções pela aproximação, via planejamento, dessa cidade real (ou dessas cidades) como modelo idealizado da ‘boa cidade’ (‘bem planejada’ pelo capital e para o capital)”.

“O Plano Diretor em si (os estudos, o instrumento técnico, as leis que abriga e consolida) pouco pode contribuir para efetivar as mudanças exigidas pelas demandas sociais reais. Pode contudo, ser útil se deixar de ser vista e produzido como um instrumento de saber tecnocrático a serviço das classes mais favorecidas e procurar, de maneira sistemática e organizada, incluir não apenas as demandas das populações carentes, como a sua participação nos momentos de decisão das propostas e diretrizes que dizem respeito às áreas e problemas que as afetem. E que sua implementação seja garantida por um processo e mecanismos de planejamento e de gestão descentralizada da cidade, de modo a garantir aos cidadãos dos diversos fragmentos da cidade real o efetivo controle e participação nas ações de transformação do espaço urbano em que vivem e ajudam a produzir”.

“Plano Diretor deve garantir melhor condição de vida - Participação efetiva da população é fundamental”, D.O.Urgente, 05/07/1990, encarte.

Opondo-se ao discurso tecnocrata do período autoritário, que queria se mostrar apolítico, esse governo pretendia, pelo contrário, se revelar como *“uma administração essencialmente política”*¹²⁶. Assim, a elaboração conceitual rompia com os padrões que estavam presentes no Plano Diretor Físico de 1968, particularmente em relação à visão de um projeto de cidade do futuro, onde um irreal produto final corresponderia à cidade desejada, e partia-se do pressuposto de uma cidade real, resultado da ação dos agentes que a produzem e se apropriam, desigualmente, dos espaços urbanos.

¹²⁶ Telma de Souza In D.O.Urgente, edição especial de janeiro de 1991, p.20.

Como instrumento de participação e gestão democrática da cidade, o novo Plano Diretor, conforme palavras da prefeita, deveria ser um compromisso com o “*resgate da cidadania*”, na verdade, um compromisso com a construção dessa cidadania enquanto direito democrático de participar da elaboração, não como mero acessório, mas como parte integrante do próprio processo.

Dando continuidade ao processo iniciado em abril, teve início um calendário de reuniões do COPLAN¹²⁷ e, entre maio e julho de 1990, se debateram na forma de seminários preparados pela equipe da Secretaria de Planejamento precedidos de reuniões internas com os órgãos municipais envolvidos¹²⁸, fazendo parte da pauta das reuniões o resgate da cidadania, a participação da população e os canais institucionais para isso, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano previsto no artigo 139 da Lei Orgânica Municipal.

Um dos documentos utilizados como base para essas reuniões tinha por título “Traços gerais da crise do Estado brasileiro” que, assim como em outras publicações oficiais da prefeitura, fazia uma evidente alusão às teorias de Nicos Poulantzas¹²⁹: “[...] *o Estado é uma relação de forças (‘uma condensação da luta de classes’) e que só radicalizando os mecanismos democráticos de expressão, participação e representação é que evitaremos a prevalência da lógica estrita do mercado e do capital*”. INAPP, sd.: 2.

Coerentemente com os princípios estabelecidos em relação ao processo de participação, numa segunda fase, os debates prosseguiram por regiões da cidade e pelas entidades interessadas (cf. “Continuam debates do Plano Diretor” In D.O.Urgente, 15/3/1991, p. 6). Mas ao final de 1991, quase um ano depois, o processo ainda estava distante de seu término e não obteve êxito enquanto elemento impulsionador do debate público sobre a cidade.

Repetindo-se no nível local o embate ideológico que se verificou no início dos anos 80 em escala nacional, um dos principais obstáculos encontrados no debate para se obter um consenso referia-se à mudança do índice de aproveitamento dos terrenos, o que permitiria a aplicação de instrumentos como o “solo criado”, para compensar gastos com ampliação da infra-estrutura e de equipamentos públicos pelo adensamento populacional¹³⁰.

¹²⁷ O autor fazia parte como representante suplente da Secretaria de Obras e Serviços Públicos.

¹²⁸ Os temas discutidos, conforme documento interno (PMS, 1990) foram os seguintes:

- A base econômica do município e o Plano Diretor;
- Patrimônio ambiental, histórico, artístico, arquitetônico, cultural e natural e as políticas de renovação e crescimento urbano;
- Sistema viário e de transporte e seu papel no desenvolvimento;
- A cidade informal e sua função na construção do urbano. O papel do Plano Diretor;
- Políticas públicas de equipamentos coletivos;
- Políticas públicas de implantação de infra-estrutura;
- Controle do uso do solo como instrumento de desenvolvimento;
- Finanças municipais e investimentos públicos;
- Os cidadãos e o Plano Diretor.

¹²⁹ A frase é quase a transcrição do título: “*As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças*”, segunda parte do livro O Estado, o poder, o socialismo (POULANTZAS, 1982).

¹³⁰ Na mesma época esse debate também ocorria em São Paulo, reproduzindo soluções propostas para a Itália e França para estabelecer justiça na “*apropriação privada desse valor produzido coletivamente*” (CAMPOS Filho, 1992: 20 e 76).

A proposição de um mesmo e único índice de aproveitamento, como era previsto, contrariava a legislação usual de ocupação do solo urbano, que estabelecia coeficientes diferenciados para cada zona, o que alteraria o valor de mercado da propriedade imobiliária. Naturalmente essa proposta, numa cidade como Santos onde o índice chegava a mais de cinco vezes a área do lote em média, encontrou forte oposição dos empresários da construção civil e dos setores mais liberais.

Nesse ponto cabe uma reflexão que diz respeito a um pretenso consenso que se pretendia obter. Para Habermas é exatamente a esfera pública, que possibilitaria o confronto das diferenças representadas pelos indivíduos, sobre o que voltaremos a tratar mais à frente, mas, na verdade, quando falamos de planejamento urbano numa sociedade tão desigual é praticamente impossível se falar em consenso, a não ser como um processo que, disfarçando os interesses em jogo, pretende diluir essas diferenças (TELLES, 1994: 101) e termina por não criar novos direitos.

Voltando ao caso santista, cabe destacar que Sonia Nahas Carvalho (1999) desenvolveu uma importante análise sobre o planejamento urbano nas duas gestões da Unidade Democrática Popular e, de acordo com essa autora, a dificuldade do processo de debate no COPLAN seria decorrente do fato dele ter sido *“instituído em outro contexto político, com representação majoritária dos interesses produtores da cidade, os quais se queriam coibir”* (CARVALHO, 1999: 76)¹³¹. Porém, como visto na primeira seção deste capítulo, a composição do COPLAN não pode ser atribuída à versão original, de 1968, uma vez que sua alteração foi fruto do processo de discussão de 1984 e 1986¹³².

Apesar de em sua composição apenas 18% dos membros representarem os sindicatos patronais ligados à indústria da construção civil, havia um certo entendimento que a maioria dos membros representavam de alguma forma esse setor. Essa interpretação pode ser real se considerado, eventualmente, a “qualidade” da representação dos profissionais liberais, que era o setor que detinha isoladamente a maior parte da representação, ou seja 31,5%, e que somados aos representantes das universidades e aos representantes da indústria imobiliária, representariam cerca de 62% dos membros do COPLAN.

O problema que se coloca é se a legitimidade de sua representatividade era questionável por que sua estrutura não foi alterada, como ocorreu no governo Oswaldo Justo, adequando-o às novas demandas de participação social, um dos objetivos centrais dos governos petistas.

Segundo Lenimar Rios (cf. CARVALHO, 1999: 82), essa alteração não foi feita para se aguardar a revisão do Plano Diretor e *“até para não criar mais atritos com os membros conselheiros”* (ibidem). Criou-se assim um círculo vicioso, a revisão do Plano Diretor não foi feita em virtude da composição do COPLAN e a composição não foi alterada, pois se aguardava a revisão do Plano Diretor.

¹³¹ A partir de entrevista realizada com a ex-Secretária de Planejamento, Lenimar Rios.

¹³² Como vimos, nessas alterações foram incorporadas as faculdades, a OAB, os sindicatos dos arquitetos, o COMDEMA, que representava os interesses dos ambientalistas, históricos opositores da indústria da construção civil, e as Sociedades Amigos de Bairro.

É interessante verificar que a administração não colocou em cheque a legitimidade do colegiado durante os quatro anos, pelo contrário, sua importância era reconhecida, enquanto esfera pública para o debate, pela regularidade com que se davam as reuniões, como podemos ver na análise que Sonia Nahas nos proporciona sobre o funcionamento do COPLAN através de dados estatísticos.

De novembro de 1989 a novembro de 1992, reuniu-se 40 vezes para discutir a revisão do Plano Diretor com uma pauta previamente definida, o que representa uma média anual superior a 12 reuniões (cf. CARVALHO, 1999: 81-86), muito diferente da situação anterior, quando, segundo Alcindo Gonçalves em entrevista ao autor, o COPLAN praticamente não se reunia e o Plano só foi revisto nos aspectos que interessavam à indústria imobiliária.

A equipe de planejamento, ao enfatizar a negação das práticas anteriores identificadas com o autoritarismo e padrões tecnocráticos, recusou-se a *“definir em círculos fechados de técnicos e especialistas os instrumentos de intervenção. [...] o governo enfrentou, em consequência, dificuldades para elaborar sua proposta de política de planejamento urbano”* (CARVALHO, 1999: 80).

Sonia Nahas conclui que durante a gestão Telma de Souza, na questão do Plano Diretor especificamente, *“esta política foi mais negativista que propositiva e, em seu âmbito, o Executivo municipal não concluiu uma proposta final”* (CARVALHO, 1999: 80). Porém essa mesma autora ressalta que, nessa gestão, *“a política desenvolveu-se em torno dos instrumentos que reconheciam o direito à cidade e à moradia e as necessidades de ocupação ordenada do espaço urbano da população socialmente desfavorecida”* (CARVALHO, 1999: 109) e que *“a política de planejamento urbano guardou forte sentido redistributivo, coerente à proposta de tratamento da questão fundiária urbana”* (CARVALHO, 1999: 110).

De qualquer forma, é fundamental reconhecer o aprofundamento do debate internamente aos órgãos da administração, que se desenvolveu nessa gestão e nas que se seguiram, e, apesar da ausência mais efetiva de resultados em relação ao Plano Diretor, não se pode negar que a estratégia de enfrentamento dessa questão resultou em conquistas significativas.

Dentre essas conquistas ressalta-se, dentre outras, a legislação de proteção do patrimônio histórico, com a consolidação e estruturação do Conselho de Defesa do Patrimônio Arquitetônico, Histórico e Cultural de Santos – CONDEPASA, a aprovação da legislação de defesa do patrimônio ambiental, para a área continental do município, e a criação e regulamentação do Conselho Municipal de Habitação e a legislação sobre áreas de especial interesse social.

Nesse momento, o processo poderia ter obedecido a uma outra lógica, mas a oportunidade foi de se estabelecer uma estratégia cujo objetivo era garantir alguns avanços em termos de políticas públicas: *“[...] ao invés de fazermos um pacote do Plano Diretor e mandar para a Câmara, optamos por segmentá-lo por projeto. Isso para termos mais chance de aprovar determinadas coisas [...]”* (Lenimar Rios apud FERREIRA, 1994: 42).

Para Sonia Nahas, “os grupos organizados de população eram ainda incipientes e se mobilizavam em torno de questões específicas, como a habitacional” (CARVALHO, 1999: 79). Isso mostra que Santos ainda precisava de ferramentas que permitissem construir uma esfera pública que pudesse oferecer um espaço mais democrático para discutir a cidade.

De qualquer forma ficou evidente que a proposta política da administração era de que a participação deixasse de ser um esforço de resistência política e passasse a ser encarada como um princípio, como o direito à cidadania, mas fica claro também que havia dificuldades para incorporar a sociedade no processo de gestão, como, por exemplo, no programa “Bairros em Ordem”.

Esse programa consistia em coordenar diversas atividades da administração municipal para o atendimento concentrado de um determinado bairro da cidade. Aproximava-se a uma fórmula de descentralização de serviços com uma gestão gerencial mais estruturada, procurando dar um caráter simbólico ao processo, como transparecia no próprio nome do programa.

Um dos documentos que esclarecem os procedimentos desse programa admite que “a Prefeitura de Santos está organizada nos moldes tradicionais da administração pública brasileira” e propõe “mecanismos gerenciais” (PMS, 1991), no entanto, a participação da sociedade civil continua sendo vista também nos mesmos moldes tradicionais, como um “fator externo” (PMS, 1991) limitado à mera solicitação de serviços públicos (CAPISTRANO, 1991: 103) sem mecanismos para inserir a população no processo de decisões da Prefeitura.

Sendo assim, se a elaboração do Plano Diretor dentro desses princípios não alcançou pleno êxito, por outro lado foram privilegiados instrumentos como Zonas de Especial Interesse Social, Áreas de Proteção Ambiental e de Risco Geológico, além de um notável esforço no sentido de organização da população, regularização fundiária e investimentos para reverter o quadro de exclusão, coerentemente com a proposta política do partido que agora comandava o executivo local, confirmando o que se colocou anteriormente sobre o uso desse tipo de legislação (cf. ROLNIK, 2000).

Outra iniciativa chave na questão da democratização das administrações municipais e consequente participação da população na gestão das cidades, é o Orçamento Participativo¹³³. No entanto, esse instrumento não obteve êxito em Santos, diferentemente do que ocorreu em outras administrações petistas, como Porto Alegre.

No primeiro ano da gestão foi feita uma tentativa com reuniões¹³⁴ realizadas entre 04 de agosto e 01 de setembro de 1989, certamente muito pouco tempo para uma população desacostumada com esse tipo de debate discutir uma

¹³³ “Debater o Orçamento Municipal com a população, fortalecendo e ampliando as organizações de base da sociedade, é passo fundamental para a construção de uma sociedade democrática. A administração da Unidade democrática popular quer mudar a forma de administrar os recursos municipais e ninguém melhor que quem paga impostos para dizer onde e como eles devem ser aplicados” (Telma de Souza In D.O.Urgente, 05/08/1989, p. 1).

¹³⁴ De acordo com a imprensa oficial, foram realizadas 17 “assembléias populares” que, mais do que colaborar no orçamento, se limitaram a recolher subsídios para elaboração do Plano Diretor (cf. D.O.Urgente, edição especial, janeiro de 1990, p. 3).

complexa situação que envolvia mudanças de prioridades e ampliação do conceito de cidadania.

Após as iniciativas que não alcançaram muito êxito em termos de mobilização, como as que se deram em torno do Orçamento Participativo e do Plano Diretor, uma iniciativa importante e de sucesso nessa gestão foi incorporar a participação de setores diversos da sociedade na discussão dos problemas do município através da criação do Fórum da Cidade.

Esse Fórum reuniu cerca de sessenta personalidades, desde membros da própria equipe de governo e vereadores até senhoras ligadas a entidades de filantropia e sindicalistas, na ativa e aposentados, passando por empresários, comerciantes, jornalistas, advogados e professoras, além de outros profissionais vinculados com a cidade, sem que houvesse um traço comum que os unissem, além de uma representatividade vislumbrada pelo Gabinete da Prefeita ao selecioná-los¹³⁵.

Tratava-se de uma estratégia que surgiu no segundo ano de governo de Telma de Souza, quando Fausto Figueira era Chefe de Gabinete, para retirar barreiras que se estabeleciam entre o governo e setores mais tradicionais da sociedade, respondendo a um entendimento que a Prefeita tinha sobre a participação ampla como elemento de modernização da gestão.

“Um conceito de modernização que necessariamente teria de passar por foros que garantissem a participação livre, que contemplasse a diversidade de posições existentes na sociedade, já que o reconhecimento da diversidade é o cerne do que se pode considerar efetivamente moderno em nossos dias”.

“Entre esses organismos quero destacar o Fórum da Cidade, de grande valia não para o governo, mas para Santos, onde tiveram destacadas atuações muitos de nossos cidadãos mais notáveis”.

Telma de Souza apud THOMAZ, 1999: 76-77.

¹³⁵ Como uma espécie de conselho político ampliado, o Fórum da Cidade foi instalado em 27 de setembro de 1990 (cf. “Telma instala amanhã o Fórum que discutirá o futuro da cidade” In D.O.Urgente, 26/9/1990, p. 1). Os membros do Fórum da Cidade: Alberto Leite Vieira, Alberto Pires Barbosa, Alcindo Fernandes Gonçalves, Alfredo Coelho Júnior, Altivo Ferreira, Álvaro Umberto Ferreira de Augustinis, Áureo de Souza Rodrigues, Carlos Alberto Bassul Marão, Carlos Lamberti, David Capistrano da Costa Filho, Dirceu Brandão Martins, Douglas Martins de Souza, Elias Antonio Jacob, Elizabeth Capelache de Carvalho, Esmeraldo Soares Tarquínio de Campos Neto, Fausto Figueira de Mello Júnior, George Bittar, Hani Taleb, Ivani Maria Cardoso, Jair Brega Marcatti, Jardelino José da Silva, José Gonçalves, José Henrique Arantes Teodoro, José Lascane, José Paschoal Vaz, José Roberto Sampaio Campos, José Rodrigues, Lúcia Teixeira Furlani, Luiz Pereira de Carvalho, Luiz Celso Manço, Lydia Federici, Manoel Luiz Ribeiro Júnior, Maria Cândida Ribeiro de Mendonça, Maria Helena Lamberti, Maria José Romiti, Marília Rossi Nogueira, Octávio Vasconcelos Borba Filho, Omar Laino, Oswaldo Paulino, Paulo Silvino, Plínio Assmann, Roberto de Assis Tavares de Almeida, Roberto Mário Santini, Rubens Gonçalves de Souza, Sérgio Sérvulo da Cunha, Sueli Maia, Tânia Machado de Sá, Telma de Souza, Vera Leon, Waldemar Correa Bonfim e Wilma Terezinha Fernandes de Andrade. (cf. “Fórum da Cidade reúne-se hoje”, D.O.Urgente, 29/11/1990, p. 1).

Um dos eventos mais concorridos do Fórum da Cidade foi o seminário “A cidade e nossas vidas” que contou com exposições de empresários, professores e jornalistas sobre diversos assuntos relacionados com o tema central, a identidade de Santos como fator de cidadania, e reuniu mais de 500 pessoas na platéia do teatro municipal em 13 de setembro de 1991 e mais de 2 mil pessoas ao longo de todo evento, que durou de 13 a 16 de setembro¹³⁶.

Tratava-se, portanto, de uma arena privilegiada para o debate de temas que preocupavam a população da cidade, especialmente com repercussão na mídia e para esclarecimentos da administração sobre determinados posicionamentos e projetos, não se configurando como espaço público, uma vez que havia necessidade de um convite para participar dele, nem como esfera pública, uma vez que não era devidamente institucionalizado.

De qualquer forma, no caso de Santos, o esforço de participação democrática se consolidou em praticamente todas áreas através da formação dos Conselhos Municipais, principalmente os setoriais, como os Conselhos Municipais de Saúde, Educação¹³⁷ e Habitação, que foram os pioneiros e representavam concretamente essa opção política por uma democracia que transcendia a democracia representativa e que, no dizer de Telma de Souza, era “*entendida como um processo global de transformação da sociedade*” (PMS, 1991a: 5).

O Conselho Municipal de Habitação foi criado através da Lei nº 817/1991, regulamentada pelo Decreto nº 1758/1992, com o objetivo de gerir os recursos do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – FINCOHAP, e sua composição privilegiava a participação dos usuários do setor de habitação, como podemos ver a seguir, na relação dos membros prevista na legislação.

Composição do Conselho Municipal de Habitação

- Presidente da Companhia de Habitação da Baixada Santista – COHAB – ST;
 - Secretário Municipal de Finanças;
 - Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDURBAM;
 - Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos;
 - Três vereadores da Câmara Municipal;
 - Três representantes do movimento popular por moradias, sendo um o presidente do Conselho dos Movimentos por Moradia, um representante dos movimentos sociais por moradia e outro representando as cooperativas habitacionais;
 - Representante dos trabalhadores, eleito pelo Fórum Sindical da Baixada Santista;
 - Representante patronal, indicado pela ASSECOB;
 - Dois representantes das sociedades melhoramentos de bairros, eleitos dentre os membros do respectivo Conselho.
-

¹³⁶ Cf. “Com platéia lotada Santos começa a debater seu futuro”, D.O.Urgente, 15/05/1991, e D.O.Urgente, edição especial de janeiro de 1992, p.12.

¹³⁷ Em outubro de 1991, no que foi chamado de “*processo democrático e inédito*” (PMS, 1991a: 7), foi realizada a I Conferência Municipal de Educação com 462 delegados tirados de 52 pré-conferências, sendo treze temáticas, seis zonais e 33 setoriais, que reuniram mais de cinco mil pessoas no debate sobre a educação em Santos e que caminhou para a formação do primeiro Conselho Municipal de Educação, previsto na então recém editada Lei Orgânica Municipal.

Nesse caso, o Conselho também tinha características de esfera pública, pois o predomínio dos representantes era da sociedade civil. Apenas quatro dos 14 membros desse Conselho eram ligados à prefeitura, ou seja, aproximadamente 28%, e três eram do Legislativo, o que correspondia a cerca de 22%, os representantes eleitos entre os movimentos populares, fóruns, sindicatos e associações, correspondiam a 50%. Dessa parcela da sociedade civil, apenas 7% correspondia a entidades patronais, enquanto que 43% eram relacionadas com movimentos sociais, sindicato de trabalhadores e associações de bairro¹³⁸.

A esse conselho somava-se à proposta de Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS, o que demonstrava a prioridade que se dava à questão de moradia. Na falta de um novo Plano Diretor, a lei de ZEIS realizava, em parte, o projeto de reforma urbana do projeto político do PT, incorporando a cidade real, ou informal, à cidade legal através de instrumentos de regulação do solo urbano além de ter sido um dos mais eficientes meios de participação popular na política de planejamento urbano, através das Comissões de Urbanização e Legalização – COMULs.

No final de junho de 1991¹³⁹ foi encaminhado à Câmara Municipal o Projeto de Lei que propunha a criação das ZEIS. Sua aprovação só foi possível com a mobilização da população, e “a *legítima pressão dos movimentos pró-moradia de favelados e moradores de cortiços*” (PMS, 1992: 11), quase um ano depois, quando se transformou na Lei Complementar nº 53/1992, que institui as ZEIS e estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS.

Essa legislação não só é importante pelo seu aspecto jurídico bem como pelo processo de elaboração que envolveu diversos órgãos da Prefeitura Municipal¹⁴⁰ além de vários setores da sociedade civil organizada, “*desde os movimentos pró moradia até os agentes formais da produção imobiliária da cidade*” (PMS, 1992: 11).

¹³⁸ Na 2ª Conferência de Habitação, realizada em Santos em 1995, ficou definida uma nova composição do Conselho Municipal de Habitação que passou a contar com 34 membros, dentre eles representantes de “*cooperativas habitacionais, movimentos sociais de luta por habitação, favelas, morros, cortiços e população de rua [...] sindicatos de técnicos e trabalhadores do setor, OAB, 3ª idade e aposentados*” (LINS, 1999: 83).

¹³⁹ Em junho de 1991 a Secretaria de Planejamento – SEPLAN, teve sua estrutura alterada pela Lei Complementar 24/1991, incorporando o Grupo Executivo de Meio Ambiente, e transformando-se na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDAM, “*com o objetivo de coordenar a implementação de planos e programas gerais, projetos setoriais de desenvolvimento urbano e controlar os usos e formas de ocupação do ambiente natural e construído, com vistas ao desenvolvimento ecologicamente sustentado do território municipal e ao bem estar sócio-econômico da comunidade santista*” (Artigo 1º da Lei Complementar 24/1991). A Secretaria de Obras e Serviços Públicos manteve as atividades de licenciamento e fiscalização de obras particulares, controlando o uso do solo, e incorporou o Grupo Executivo de Morros, passando a trabalhar em colaboração com a SEDAM e a secretaria de Assuntos Jurídicos – SAJUR e a Companhia de Habitação da Baixada santista – COHAB, na questão fundiária.

¹⁴⁰ O autor participou do processo de regulamentação dessa legislação como membro do Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria nº 25/92, representando a Secretaria de Obras e serviços Públicos.

Figura 21 - Imagem da cartilha utilizada para divulgar e discutir a proposta de ZEIS, em publicação especial sobre a legislação (PMS, 1992a: 12). (Imagem digitalizada pelo autor a partir do original da publicação)

Ainda que reconhecendo a importância da legislação, que buscava desfazer desequilíbrios territoriais e sociais contrariando interesses especulativos nos vazios urbanos, a ASSECOB tinha suas reservas em relação às ZEIS. “Nossa divergência é quanto a alguns aspectos não muito claros, como a indenização do proprietário. As Zeis podem deixar uma porta aberta para invasões”¹⁴¹.

Mas isso não impediu que participassem e colaborassem no processo. “Nessa fase de discussão destacou-se a participação dos técnicos e empresários, agentes que projetam e empreendem na cidade, através de suas associações de classe, principalmente a ASSECOB – Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista” (PMS, 1992a:11).

A legislação identifica três tipos de áreas da cidade que são agrupadas em três categorias¹⁴²: ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS3.

¹⁴¹ José Marcelo Ferreira Marques, presidente da ASSECOB In Construção São Paulo, 16/03/1992, p. 5.

¹⁴² Categorias de Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS.

ZEIS 1, que corresponde às regiões que são ocupadas de forma irregular, ou clandestina, normalmente localizadas em favelas e morros, e que requerem a regularização fundiária e a intervenção urbanística;

ZEIS 2, que corresponde às áreas destinadas a empreendimentos habitacionais, segundo critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, em terrenos não ocupados, ou sub-utilizados, normalmente localizados em vazios urbanos a espera de valorização imobiliária;

ZEIS 3, que corresponde às áreas de concentração de cortiços, normalmente localizadas nos bairros centrais, para onde se propõe intervenções que visem recuperar as condições de habitabilidade sem remover a população.

Quando se trata de ZEIS 1, é constituída uma Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL, específica para cada área, composta por 10 membros> Três são da Prefeitura, 1 da COHAB, 4 representantes da população residente na área, 1 da Câmara e 1 da OAB, e tem por objetivo acompanhar as atividades de elaboração do plano de intervenção.

Essa sistemática de organização e participação da sociedade civil foi fundamental para implementar o processo de regularização fundiária do Morro do José Menino, uma das experiências paradigmáticas da administração nessa área e que também envolvia aspectos ambientais complexos.

Outra experiência que teve resultados interessantes em termos de participação da sociedade civil foi relacionada com a questão ambiental. Nesse caso é preciso recordar que esse momento corresponde a uma organização mais articulada da sociedade civil em torno do tema meio ambiente e desenvolvimento sustentável (VIOLA, 1991) e, nesse sentido, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, realizada no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992, foi um momento particularmente importante.

A sociedade civil, através de uma rede de organizações não governamentais e fóruns de discussão, apresentou um diagnóstico das condições ambientais melhor do que o governo brasileiro, até aquele momento, já havia apresentado. Em Santos esse processo teve início com a realização de um seminário, em 1989, que tinha como objetivo discutir a questão da poluição das praias santistas envolvendo a Prefeitura Municipal, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, a CETESB, a Capitania dos portos, ecologistas e entidades afins, como a SOS Praias.

Foi desse seminário que surgiu a proposta de operacionalização dos canais de drenagem que redundou na despoluição das praias santistas e conseqüente expansão do turismo, tornando-se num dos pontos mais fortes da popularidade da administração¹⁴³.

Durante a “Rio 92” o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – HABITAT, organismo que tem como objetivo promover estratégias de capacitação para mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros e integrar agências municipais, comunidade de base e ONG’s no desenvolvimento de projetos habitacionais e políticas urbanas, apresentou o capítulo relativo à promoção do desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos da proposta da Agenda 21, valorizando a conscientização da comunidade na implementação e operacionalização de programas voltados para a qualidade de vida.

A Prefeitura de Santos se preparou para esse evento com uma apresentação da “APA – Área de Proteção Ambiental – Santos Continente” que contrariava interesses de expansão da cidade antes colocados e que, por isso mesmo, encontrou resistências à sua implantação. Essa iniciativa estava de acordo com o temário dominante na literatura ambientalista brasileira do início dos anos 90, que se voltava mais para a avaliação dos impactos sócio-ambientais do desenvolvimento econômico e a crítica aos modelos considerados

¹⁴³ Cf. “Solução à tona” In Construção São Paulo, nº 2301, 16/03/1992, p. 7.

ecologicamente “predatórios”, tendo como referência teórica o eco-desenvolvimento de Ignacy Sachs (cf. ALONSO & COSTA, 2002).

As ONG's passaram a partir desse momento a desempenhar um papel vital na participação democrática e no domínio de especializações em campos importantes para o desenvolvimento sustentável, estabelecendo projetos locais, regionais e nacionais e viabilizassem a participação de seus membros.

Por outro lado, caberia às entidades governamentais estabelecerem regulamentações e implementarem políticas públicas que fomentassem a mobilização do público, além de é claro, disponibilizarem verbas e pessoal técnico. Com embasamento técnico coerente e uma análise política identificada com as aspirações democráticas, ficou demonstrado que era possível um caminho para se construir um plano de ação que incorporasse a diversidade.

Na opinião do deputado estadual Fausto Figueira¹⁴⁴, a gestão Telma de Souza foi fundamental *“para mostrar que é possível o Poder Público ter uma atuação de liderança e de mudança de prioridades”*. Ainda de acordo com ele, foi essa inversão de prioridades, privilegiando questões como saúde e transportes, aliada à diversidade de possibilidades de participação da sociedade, buscando incluir pessoas de *“diferentes origens e visões políticas”*, desde os segmentos mais populares, como na questão da habitação e do porto, até os segmentos médios e médios-altos, como no Fórum da Cidade, que criaram *“uma grande cumplicidade entre a cidade e a prefeita”* e que proporcionaram a possibilidade de eleger seu sucessor, na busca de manter essa política, como veremos à frente.

¹⁴⁴ Entrevista ao autor em 15/06/2003.

3.3.2.

O PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO DAVID CAPISTRANO.

“Urge, contudo, apressar o desenvolvimento de nossas vocações econômicas, impedindo a estagnação e a decadência, sem que se abra mão de seu controle pelo município. Urge também dar um sentido social a esse processo, para que o aumento da riqueza se converta numa melhoria duradoura das condições de vida da maioria do povo santista, através da geração de renda e emprego”.

“Conjugar estes princípios e idéias é nosso objetivo ao lançar o programa ‘Santos: A Cidade e seu Futuro’”.

“Permitir a plena participação dos cidadãos na formação de um novo e verdadeiro contrato social, em torno desses temas e de sua expressão em um Plano Diretor renovado – que substitua o vigente, que já data de 1968, será o foco de nossa atenção”.

David Capistrano In PMS, 1995a: 1.

Essa *“cumplicidade”* da administração com a população, destacada por Fausto Figueira, aliada a resultados positivos no âmbito das políticas públicas, foram responsáveis por um dos índices mais elevados de aceitação de um governante em Santos¹⁴⁵.

Esse resultado levou a Unidade Democrática Popular – UDP a dar continuidade aos princípios que nortearam a primeira gestão Democrática e Popular, através da eleição, em 1992, de David Capistrano, que em sua gestão procurou enfrentar a resistência de setores considerados “conservadores”¹⁴⁶ através da maior abertura de canais de participação e ampliação do leque de alianças, que facilitariam as parcerias com setores da sociedade civil, como, por exemplo, a inclusão do PSDB na base aliada e sua participação em Secretarias Municipais. Cabe ressaltar que os dirigentes da Associação dos Empresários da Construção Civil na Baixada Santista – ASSECOB tinham, individualmente, um vínculo histórico com esse partido, o que pode ter contribuído com um diálogo mais tranquilo dessa gestão com esse setor¹⁴⁷.

¹⁴⁵ 77% de ótimo e bom de acordo com pesquisa do Instituto Datafolha (cf. FERREIRA, 1994: 66) e 66% de acordo com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública – IBOPE (cf. “Água Benta” In Construção São Paulo, nº 2301, 16/03/1992, p. 3).

¹⁴⁶ Cf. “Guerra ideológica – Movimento conservador agora acusa vereadores” In Jornal da Orla, 14/11/1993, p. 3. O movimento “Desperta Santos” aglutinava a Sociedade Amigos do Gonzaga, a União Cívica Feminina, o Movimento de Arregimentação Feminina, a Sociedade Amigos do Boqueirão, a Sociedade Melhoramentos do Bairro da Ponta da Praia, a Sociedade Melhoramentos do Bairro Rádio Clube e o SOS Orquidário, criticando as gestões democráticas populares, cf. Matéria paga em A Tribuna, de 06/11/1993.

¹⁴⁷ De acordo com José Marcelo Ferreira Marques, em entrevista ao autor, essa busca por alianças estratégicas *“foi fundamental para estabelecer esse diálogo que se deu tanto em bases pessoais como institucionais buscando o desenvolvimento da cidade”*.

Tentando imprimir uma gestão mais gerencial à administração municipal, no primeiro ano da gestão David Capistrano, foi feita uma reforma administrativa através da Lei Complementar nº 79/1993, que extinguiu a SEDAM, criou a Secretaria do Meio Ambiente – SEMAM, e agrupou, na Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDURB, funções relacionadas com o planejamento urbano que estavam na Secretaria de Obras e Serviços Públicos – SEOSP¹⁴⁸.

Em 1993 a SEDURB começou a discutir a revisão dos Códigos de Edificações e de Posturas¹⁴⁹, que já estavam em andamento desde a gestão Telma de Souza, sendo que o Código de Edificações foi revisto e aprovado pela Lei Complementar nº 84/1993, enquanto que para o Código de Posturas, apesar de um amplo debate com a sociedade e reconhecido por José Marques Carriço¹⁵⁰ como uma das mais importantes iniciativas nesse campo na gestão David Capistrano, não se obteve êxito para transformá-lo em lei.

Por outro lado, a SEMAM concentrou esforços no desenvolvimento da Agenda 21 local, outra das importantes iniciativas no campo da participação da sociedade na gestão pública durante o governo de David Capistrano. Uma das principais características dessa proposta era a metodologia de implementação das diretrizes que privilegiava o processo de participação da sociedade além da opção pela formação de uma equipe própria, de caráter interdisciplinar, e o comprometimento com o desenvolvimento sustentável e políticas públicas sociais e ambientais.

O sucesso do envolvimento de Santos com a Agenda 21 e com o Programa Comunidades Modelo deixa claro o foco na plena participação dos cidadãos para formação de um novo pacto social¹⁵¹.

“As referências conceituais da proposta do Governo Democrático Popular, democracia, participação e cidadania, que orientavam a metodologia participativa, foram vivificadas durante a gestão de David Capistrano, sendo emblemática a participação da população nas Conferências Municipais de Habitação, [...]. A 1ª Conferência Municipal de Habitação definiu o direito a voto aos delegados eleitos, organizou as propostas e projetos dos representantes dos diversos segmentos demandatários de habitação que foram expostas e discutidas sendo aprovadas e definidas como primeiras diretrizes da política municipal de habitação”. (LINS, 1999: 82).

¹⁴⁸ Como o controle do uso do solo urbano, através do licenciamento e fiscalização das obras particulares do município, o que perdurou até 1994, quando a Lei Complementar 150/1994 retornou essa atividade para a SEOSP.

¹⁴⁹ Nessa ocasião o autor passou a responder pela chefia do Departamento de Apoio Técnico ao Planejamento, na SEDURB e foi responsável pela coordenação desses trabalhos.

¹⁵⁰ Em entrevista concedida ao autor.

¹⁵¹ Santos era a única cidade brasileira selecionada, em 1994, para um programa promovido pelo Conselho Internacional de Iniciativas Ambientais Locais - ICLEI, com sede em Toronto, que envolvia cidades em todo o mundo com o objetivo de testar metodologias para implementar a Agenda 21 Local, num esforço conjunto entre governo e sociedade. Para uma melhor avaliação sobre a “Agenda 21 Local” em Santos veja “A área continental santista sob a ótica do processo de planejamento territorial de Santos de 1967 a 1999” (FRANCISCO, 2000).

Como já visto, o setor de habitação era privilegiado desde a administração anterior, pelo tratamento direto que a prefeita dava aos movimentos, fruto de seu trabalho histórico nessa área, até a criação de fóruns e instrumentos para gestão das políticas habitacionais do município.

Esses últimos aspectos foram ainda mais ressaltados não só em programas habitacionais, como o de urbanização do Dique da Vila Gilda, mas principalmente nas conferências municipais de habitação, que aglutinavam centenas de participantes.

Em 1994 outra Reforma Administrativa alterou novamente a estrutura de planejamento. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDURB foi extinta e o planejamento passou a ser apenas um departamento da Secretaria de Meio Ambiente, com a atribuição, dentre outras, de *“elaborar planos e programas visando o desenvolvimento urbano harmônico do município de Santos e da região”* (Artigo 385 da Lei Complementar 150/1994).

Se por um lado parecia haver uma desvalorização do planejamento, essa postura colocava a questão urbana como parte da questão ambiental, buscando eliminar uma suposta dicotomia entre o planejamento do meio ambiente natural e o planejamento do meio ambiente construído.

As atividades do que poderíamos chamar de planejamento estratégico passaram para o âmbito do Gabinete do Prefeito. No gabinete buscava-se articular ações que ao mesmo tempo ampliassem o leque de alianças políticas e inserissem Santos no cenário globalizado da economia e da competitividade, cumprindo assim um dos objetivos da nova administração Democrática e Popular, *“num diálogo com trabalhadores e empresários da cidade – elaborar uma proposta para que a cidade se desenvolva e enriqueça”* (CAPISTRANO, 1991: 139).

Assim, dentre outras ações, foi dada continuidade ao Fórum da Cidade, criado no governo Telma de Souza e que reunia atores diversos da sociedade, foi implementado o Conselho de Desenvolvimento Econômico, reunindo empresários da cidade, e foi dada ênfase nas estratégias econômicas e gerenciais sob coordenação do professor Ladislau Dowbor.

Dentro desses pressupostos de racionalidade gerencial e atitude propositiva em relação ao desenvolvimento econômico, a administração municipal iniciou, em 1995, a revisão do Plano Diretor. Segundo essa proposta, o Plano Diretor deveria sofrer um processo de revisão e atualização sistemática, através do Congresso Municipal de Planejamento, que reuniria delegados de todas as regiões, e sub-regiões da cidade, nos moldes do Orçamento Participativo e, mais tarde, das conferências da cidade.

Inicialmente foi desenvolvido um trabalho interno à administração que levou em consideração o texto “Santos: Caminhos e vocações econômicas”, elaborado sob coordenação de Ladislau Dowbor e publicado posteriormente em edição bilíngüe em agosto de 1995¹⁵². Esse documento trazia uma análise macroeconômica da região e propunha seis *“eixos críticos de ação”* considerados fundamentais para viabilizar a cidade em um novo contexto que

¹⁵² Nesse momento o autor participou como membro da equipe técnica para elaboração da proposta do Plano Diretor e como membro do Grupo Executivo que coordenou esse processo.

levava em consideração *“a globalização do mercado, o impacto das novas tecnologias e o desenvolvimento sustentável”* (PMS, 1995: 3) e que deveriam ser discutidos nos encontros técnicos e pré-conferências que vinham ocorrendo para mobilizar a cidade em torno do Plano Diretor (ibidem), fato que era divulgado na imprensa local¹⁵³.

Para o debate público foi utilizado como base o documento “Proposta do novo Plano Diretor de Santos – Manual do proprietário” (PMS, 1995a), que trazia, além da análise do município e uma exposição didática sobre a função e estruturação do Plano Diretor proposto, um anteprojeto da Lei que substituiria o Plano Diretor Físico em vigência.

Figura 22 - Capa da cartilha utilizada para divulgar e discutir a proposta de revisão do Plano Diretor Físico de Santos, em publicação especial sobre a legislação (PMS, 1995a). Na foto da capa a praia do Gonzaga. (Imagem digitalizada pelo autor a partir do original da publicação).

Para o então prefeito, David Capistrano, além da questão da participação, a discussão do Plano Diretor era a oportunidade para debater alternativas para o desenvolvimento da cidade a partir de alguns dos projetos e programas nele propostos¹⁵⁴.

Essa postura reafirma o que José Arlindo Soares e Linda Gondin colocaram como características, dentre outras, do terceiro ciclo da *“democracia urbana”*, a *“visão estratégica da atuação do governo em termos políticos, administrativos e econômicos [e] uma nova concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais”* (SOARES, 2002: 69).

¹⁵³ “População discutirá as mudanças propostas” In A Tribuna, 01/07/1995, p. A7.

¹⁵⁴ “Capistrano aposta no Plano Diretor da Cidade” In A Tribuna, de 01/06/1995, p. A4.

Segundo esses mesmos autores, a partir desse período o que se observou em escala nacional é uma certa *“diluição nas marcas ideológicas do discurso, muito embora persistam nítidas diferenciações políticas na natureza das ações”* (SOARES, 2002: 68) na medida que, *“independentemente de tendências ideológicas, [essa visão era] imperativa para o enfrentamento da crise social”* (SOARES, 2002: 74).

Corroborando esse entendimento, Nabil Bonduki, por exemplo, ressaltou em um artigo de 1997 que enquanto para a Central Única dos Trabalhadores – CUT o principal objetivo do planejamento urbano, e especificamente do Plano Diretor, ainda seria reduzir as desigualdades no acesso aos serviços e à terra urbana, paralelamente, numa visão mais contemporânea de políticas públicas, deveriam ser definidas, com a participação dos diversos setores da sociedade, estratégias para estimular atividades econômicas (cf. BONDUKI, 2000: 157).

“O novo conteúdo atribuído ao plano diretor em Santos expressou o esforço da liderança do Executivo municipal de integrar as diversas iniciativas públicas na direção do fomento das vocações econômicas que, historicamente são reconhecidas como tal, quais sejam, porto, turismo e comércio e prestação de serviços. A diretriz de estimular as vocações da cidade fixou metas e alinhou programas considerados mais adequados ao contexto, cujos contornos se tornaram mais claros nos anos 90, que cobrava a redefinição do papel das cidades em um mundo globalizado. As metas do governo anterior de realização de uma reforma urbana foram abandonadas. A nova prioridade era o incentivo às atividades econômicas, gerando riquezas de modo a garantir a melhoria da qualidade de vida da população santista” (CARVALHO, 1999: 115).

Para Capistrano havia um vínculo entre essas visões, pois só através do desenvolvimento econômico e da geração de emprego e renda é que a municipalidade obteria os recursos necessários para investir nas políticas públicas necessárias para atender os setores historicamente marginalizados da sociedade (cf. CAPISTRANO, 1995: 52).

Foi nesse sentido que o anteprojeto do Plano Diretor apresentou seis eixos estratégicos de ação¹⁵⁵ e os programas considerados prioritários para o desenvolvimento de Santos, baseado num tripé que incluía o porto, o turismo e o setor de comércio e serviços.

¹⁵⁵ Os seis eixos de ação eram:

- Desenvolvimento integrado da infra-estrutura turística;
- Modernização do porto;
- Melhoria na infra-estrutura de transporte e trânsito;
- Busca da excelência ambiental;
- Fomento ao equilíbrio social;
- Gestão participativa do desenvolvimento.

De acordo com essas diretrizes, em termos de gestão participativa, a Prefeitura local deveria garantir a democratização da informação através da modernização dos sistemas de controle de dados e processos; buscar a participação nos organismos que envolvessem outros municípios e outras esferas de governo e, principalmente, incentivar e apoiar a formação de conselhos representativos de segmentos da sociedade. Para tanto, o anteprojeto previa a existência de dez conselhos setoriais¹⁵⁶ com uma evidente preocupação com as políticas de gênero e de minorias, característica do PT.

Apesar da quantidade de Conselhos que, segundo o próprio prefeito, chegava a “quase duas dezenas”¹⁵⁷, e levou José Arlindo Soares a afirmar que a cidade acabou se destacando “por uma verdadeira febre conselhistas” (SOARES, 2002: 85), aqueles que estavam relacionados na proposta do Plano Diretor eram em número menor do que os definidos pela Lei Orgânica, faltando ainda os que poderiam interferir mais diretamente no Plano Diretor: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano¹⁵⁸.

Em relação ao Conselho Consultivo do Plano Diretor – COPLAN, pode-se afirmar que o Executivo inovou em sua proposta. No debate público sobre o Plano Diretor, que ocorreu em 1995, era reconhecida a inadequação do COPLAN em termos de representatividade e a necessidade de reestruturá-lo, ainda que mantendo em essência seu caráter consultivo. Esse debate alterou essa estrutura na prática através da organização de fóruns regionais (PMS, 1995a: 39) que finalizaram no Congresso Municipal de Planejamento.

Apesar de considerar que nesse tipo de articulação há um “envolvimento ampliado da sociedade [...] sem que as sugestões apresentadas fossem obrigatoriamente incluídas na versão final” (CARVALHO, 1999: 130), Sonia Nahas afirma logo à frente que “a versão final do plano diretor encaminhado à Câmara incluiu as sugestões apresentadas ao longo do seu processo” (CARVALHO, 1999: 132).

Nesse processo destaca-se, dentre outros exemplos de participação, a modificação nos limites do zoneamento proposto para a Zona Portuária, no Bairro do Macuco:

¹⁵⁶ Os dez conselhos previstos eram:

- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho Municipal de Saúde;
- Conselhos Tutelares;
- Conselho Municipal de Assuntos de Interesse dos Deficientes Físicos de Santos;
- Conselho da Mulher;
- Conselho Municipal de Habitação;
- Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- Conselho Municipal de Transporte e Trânsito;
- Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos;
- Conselho Municipal de Esportes.

¹⁵⁷ Cf. “Santos mostrou seu ‘rosto’ ao país”, D.O.Urgente, 14/01/1994, encarte.

¹⁵⁸ O primeiro criado ainda na gestão de David Capistrano e o último criado apenas na gestão seguinte.

“Convocamos a população para o diálogo, através do canal aberto pela Prefeitura, despertando para uma nova maneira de administrar e resgatando a plena identidade entre as iniciativas e as expectativas”.

“Em constante contato com a Prefeitura e os secretários, representei o Conselho de Representantes das Sociedades de bairro e Morros e Centros Comunitários – COMEB, na discussão do Plano Diretor, onde pudemos reverter a proposta de transformar nosso bairro em uma Zona Retroportuária”.

“Sentar à mesa, discutir lado a lado, população, poder público e empresários, é um exemplo de gestão participativa do desenvolvimento, é um novo tempo, tempo de participação, de valorização da atuação comunitária”.

Cláudio Rocha de Lara

Presidente da Sociedade Amigos do Bairro do Macuco.

(PMS, 1996: 9).

O novo Conselho do Plano Diretor – COPLAN, previsto no artigo 40 desse anteprojeto de lei, tinha como característica principal a possibilidade de serem eleitos representantes de movimentos sociais e ONGs através de inscrição pública, como utilizado anteriormente nas Comissões de Urbanização e Legalização – COMULs, previstas na lei de ZEIS.

A proposta para composição do novo COPLAN:

- 9 representantes do Executivo;
 - 1 representante do Legislativo;
 - 1 representante da Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP;
 - 1 representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos – AEAS,
 - 1 representante da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista – ASSECOB,
 - 1 representante da Central de Movimentos Populares,
 - 1 representante do Conselho de Representantes de Sociedades Melhoramentos de Bairros
 - 5 representantes de entidades não governamentais eleitas a partir de livre inscrição.
-

Observamos nessa proposta que o Poder Executivo teria aumentado sua representatividade numérica e proporcionalmente, passando de 25% para 45% dos membros, voltando a ser, isoladamente, o segmento com maior proporcionalidade na representatividade do Conselho, o que, a princípio, parece um paradoxo que isso ocorra no governo que mais trabalhou pela participação da sociedade civil na gestão da cidade.

O Poder Legislativo voltaria a ser representado, com 5% dos membros¹⁵⁹, os profissionais liberais teriam a representação garantida pela AEAS, assim como o segmento patronal do setor imobiliário, com a representação da ASSECOB,

¹⁵⁹ Quando da apresentação do Projeto de Lei 50/95, essa representação foi excluída em virtude de um parecer do setor jurídico da Câmara Municipal.

tendo a proporcionalidade reduzida para 5% cada um, e a CODESP, antes representada somente na década de 1940, voltava a ser representada também com 5% dos membros.

A introdução da Central de Movimentos Populares, ao lado do Conselho de Representantes de Sociedades Melhoramentos de Bairros, garantiriam aos movimentos da sociedade civil, de imediato, 10 % dos membros do COPLAN. No entanto, essa participação poderia chegar a 35 % dos membros com a possibilidade de eleições de cinco outros membros da sociedade civil. Essa correlação de forças pode ser observada no gráfico a seguir.

Gráfico 6.
Composição do Conselho Consultivo do Plano Diretor -
Proposta de 1995

Esse modelo estava compatível com uma das principais características das propostas de democracia participativa da década de 90, ou seja, a incorporação de novos canais institucionais criados, como os Conselhos, além dos Fóruns e outras práticas e instituições, onde se daria o embate ideológico e se definiriam as políticas públicas.

No entanto, em nenhum outro momento, exceto no período da ditadura, a participação do Poder Executivo seria tão intensa como nessa proposta, ainda que a hegemonia do Poder Executivo fosse justificada pelo fato de se buscar um caminho alternativo entre a democracia representativa e a democracia participativa¹⁶⁰, o que tirava do conselho a independência em relação ao governo, fator que deveria ser uma característica de esfera pública.

¹⁶⁰ “Com efeito, os governantes locais eleitos periodicamente a partir da disputa em torno de projetos de município alternativos (por mais imprecisos que estes se apresentem aos olhos da população), adquirem uma legitimidade própria que inclui não apenas o direito, mas o dever de

Dentre os mecanismos da participação da sociedade no processo decisório, o Orçamento Participativo seria uma possibilidade real de democratizar o acesso à gestão e recursos públicos: *“A experiência tem mostrado que em um país como o Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, o OP é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório”* (SOUZA, 2001: 85).

Ao privilegiar a participação e critérios objetivos de seleção de prioridades, estabelecendo uma dinâmica que, em tese, deveria neutralizar o monopólio do clientelismo e da tecnocracia estatal. É, na verdade, um processo de partilha do poder político, onde o governo municipal através de uma dinâmica de deliberações e co-gestão dos recursos públicos, busca o consenso e a negociação.

Ainda que a experiência bem sucedida do Orçamento Participativo de Porto Alegre seja das mais conhecidas, existem, ou existiram, experiências de orçamento participativo em várias outras cidades brasileiras¹⁶¹. Santos porém não conseguiu implantar seu Orçamento Participativo, em nenhuma das gestões que se sucederam à autonomia, apesar de duas tentativas incipientes, uma no primeiro ano da gestão de Telma de Souza e outra no primeiro ano da gestão de David Capistrano¹⁶².

A pesquisa citada constatou que essa tendência não era exclusividade santista, pois muitos dos processos iniciados nas várias cidades brasileiras não tiveram continuidade. Dentre os desafios que foram observados estão a necessidade de existir vontade política para que se supere as dificuldades para sua implementação e ampliação do alcance da participação e a necessidade de uma regulamentação, sem que o processo se torne inflexível em sua adequação às condições de cada município, o que dificultaria o diálogo do Governo com a sociedade (TEIXEIRA. A. et alli, s.d.).

Mesmo sem se efetivar o processo de Orçamento Participativo a experiência na administração David Capistrano mostrou algumas dificuldades dessa ordem, talvez em decorrência de decisões dos conselhos setoriais poderem contrariar um certo saber técnico ou as propostas da administração eleita.

conduzir o governo local. No quadro da democracia representativa, a direção do governo pode ser partilhada com a sociedade, mas não integralmente delegada. Em outras palavras, quando o processo de participação tem eficácia real, ocorre uma interação entre governo e sociedade, cujo resultado é uma expressão peculiar dos interesses e prioridades municipais. O que cabe discutir, portanto, são as formas possíveis dessa interação, sob o prisma dos valores democráticos” (DANIEL, 1994: 33, grifo nosso).

¹⁶¹ Como, por exemplo, em Belo Horizonte, Betim, Monlevade, Timóteo, Ipatinga, Belém, Angra dos Reis, Barra Mansa, Diadema, São José dos Campos, e outras, num total que chegou a mais de 140 municípios no período de 1997 a 2000 (TEIXEIRA, A. et alli, sd.: 5), segundo a pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil - Período de 1997 a 2000” (cf. Folha de S. Paulo, 01/03/99), publicada em livro de autoria de Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia pela Editora Vozes, em 2003.

¹⁶² No caso da gestão Telma de Souza o processo ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e não teve resultado efetivo, como já vimos anteriormente, e no caso da gestão de David Capistrano, apesar do processo ficar subordinado diretamente ao Gabinete do prefeito, se resumiu a um Congresso Municipal com vistas ao Plano Plurianual.

David Capistrano chamou atenção para o fato de que tentativas de institucionalizar excessivamente os processos de participação podem *“abrir campo a praticas até mesmo menos democráticas que as representativas”* (CAPISTRANO, 1991: 132).

“Era uma experiência de debates, também de enfrentamento, porque a gente enquanto administrador, enquanto autoridade, detentoras do mandato público, e também enquanto técnicos, tínhamos a nossa visão, nossa proposta e tudo mais. As pessoas tinham as delas, fruto de sua experiência e sua cultura [...]”.

“Às vezes a gente fazia um esforço muito grande de procurar vestir a pele deles, quer dizer entender a motivação deles. Às vezes entendia essa relação de respeito, mas persistia a divergência, porque pelo lado técnico, que era um certo saber técnico que a gente teve o privilégio de ter, que eles não tiveram, a gente sabia que não tinha alternativa. Isso exigia um não no sentido negativo dessa palavra, mas exigia uma confrontação de idéias [...]”.

“Eu freqüentemente me pergunto, se pelo fato de me envolver muito pessoalmente nessas coisas, não me causou um desgaste político [...] a gente passou quatro anos um processo de discussão muito intenso dentro da equipe de governo, dentro do partido, com a sociedade e com esses grupos sociais organizados”. (David Capistrano apud THOMAZ, 1999: 83-84)

Esse desgaste político, numa avaliação do ex-secretário Cláudio Abdala¹⁶³, se dava muito em função do núcleo central de decisão do governo, ao contrário de Telma de Souza que possuía forte vínculo histórico e emocional com a cidade, não pertencer diretamente à comunidade santista, o que teria causado um certo isolamento principalmente a partir do segundo ano da gestão, com a saída de diversos integrantes do governo devido a uma crise interna, tanto do próprio governo como do Partido dos Trabalhadores¹⁶⁴.

Esse isolamento político dos que comandaram a administração foi percebido também por outros autores (cf. GUIMARÃES & BACELAR, 2002:52) que entendem-no como contraditório com a proposta de diálogo com o conjunto da sociedade que se pregava e com o reconhecimento, nacional e internacional, do trabalho desenvolvido nessa gestão como a austeridade e aplicação de recursos em educação e saúde (cf. “Boa Notícia” In O Estado de São Paulo, 24/03/1996).

Maria Lúcia Refinetti Martins chama atenção também para o fato de que administrações que buscaram uma ação mais integrada, em termos de políticas públicas, levaram uma certa desvantagem em relação àquelas que privilegiaram ações setoriais, normalmente voltadas para os *“setores incluídos”*. Estas últimas passariam uma imagem de *“maior eficiência”* junto à opinião pública, uma vez que atingiriam preferencialmente os formadores de opinião (MARTINS, 1998: 34 e 39).

¹⁶³ Entrevista ao autor.

¹⁶⁴ “Otimismo de Capistrano contrasta com a realidade” In A Tribuna, p. A4.

Talvez essa desvantagem tenha ocorrido durante a gestão de David Capistrano, de acordo com a análise das pesquisas realizadas sobre o período (MARTINS, 1998: 39), pelo fato da Prefeitura de Santos não ter dado *“a devida ênfase aos elementos simbólicos da gestão, capazes de construir imagens positivas de uma administração”* (SOARES, 2002: 76) e que poderia contribuir para justificar a expressiva reprovação da administração de Capistrano¹⁶⁵.

Assim, apesar de todo o esforço para democratizar a gestão pública e tentar impor uma visão estratégica que contemplasse não só o desenvolvimento econômico como a inclusão social, David Capistrano não conseguiu eleger seu sucessor em 1996, que seria novamente a ex-prefeita Telma de Souza, vencendo a oposição, com Beto Mansur.

Com a derrota do PT no segundo turno das eleições de 1996, o mais importante documento produzido na área do planejamento urbano com a participação da sociedade civil na gestão de David Capistrano, o Projeto de Lei 50/95 que instituiria o novo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, foi retirado da Câmara Municipal pelo então prefeito Beto Mansur para ser rediscutido dentro de novos parâmetros que o grupo que assumia o poder entendia serem mais coerentes com a orientação que adviria do resultado das urnas¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Cf. “Capistrano abre o jogo e critica opositores” In A Tribuna, 21/04/1996, p. A15, “Capistrano tem 41% de reprovação, aponta Ibope” In A Tribuna, 21/07/1996, p. A4, e “Capistrano atribui reprovação de seu governo a pouca publicidade” In A Tribuna, 22/08/1996, p. A5.

¹⁶⁶ Nesse sentido, a trajetória política de Beto Mansur apresenta uma determinada linhagem que merece ser observada. O fato de ter começado sua carreira política pelo PSDB e PDT e depois ter ficado mais tempo, respectivamente, no PPR e PPB, atualmente PP, também deve ser considerado numa análise sobre a forma de ver a participação da sociedade civil no processo de gestão da cidade. Sobre esses partidos veja o apêndice 1.

3.4 1998 – O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, O NOVO PLANO DIRETOR E O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO.

Nesse momento, a idéia da participação da sociedade civil no processo de planejamento e gestão já deixara “*de ser apanágio dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais e passou a ser incluída nas propostas de governos e no planejamento estratégico das cidades, independente da orientação ideológica dos gestores*” (SOARES, 2002: 81). As parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada foram muito mais incentivadas¹⁶⁷ e aparece até mesmo na área de habitação social, como na 3ª Conferência de Habitação, que aconteceu em Santos em outubro de 1997, e que teve como tema “*Alternativas habitacionais de interesse social com parcerias*”¹⁶⁸.

Figura 23 - Matéria publicada na página 16 do Diário Oficial de Santos, de 02/09/1999, sobre as possibilidades de parcerias entre o Poder Público e a Iniciativa Privada. (Imagem digitalizada pelo autor, a partir do original).

¹⁶⁷ Por exemplo: "Parceria com empresas é incentivada por Mansur" In Diário Oficial de Santos, 03/09/1997, p.1, e "Prefeito quer novas parcerias para a cidade" In Diário Oficial de Santos, 02/09/1999, p. 16.

¹⁶⁸ "Conferência vai definir novas diretrizes para a política habitacional em Santos" In Diário Oficial de Santos, 24/10/1997 (grifo nosso).

“Se durante largo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana”.

Carlos Vainer (2000: 76).

“Parcerias” passaram a ser consideradas como forma de participação e o que percebemos nesse momento é a incorporação de conceitos que já permeavam algumas administrações locais, no exterior desde a década de 80 e no Brasil desde a década de 90, que adotavam um modelo de planejamento que privilegiava a gestão empresarial, denominado Planejamento Estratégico (GÜELL, 1997) ou Urbanismo de Resultados (cf. COMPANS, 1996). Isso não quer dizer que esse modelo não estivesse presente antes, como já vimos especialmente na administração de David Capistrano, mas passava a assumir características específicas

Nos aspectos desse modelo que interessam a este trabalho cabe lembrar que uma das origens do planejamento estratégico se relaciona com a idéia de governança urbana e experiências em diversas administrações locais americanas que, enfrentando dificuldades financeiras devido a sucessivas crises fiscais a partir da década 1980, procuraram alternativas de gestão, principalmente gerenciais, de desregulamentação, competitividade e empreendedorismo, numa busca por resultados, eficiência e eficácia, além da descentralização e da identidade com a população¹⁶⁹.

Em relação a identidade da população com a administração, esta se daria principalmente pelo envolvimento da comunidade mediante a participação democrática, que estaria além da mera representatividade. Uma das possibilidades vislumbradas para que isso ocorresse seria através de conselhos (OSBORNE, 1994: 75), setoriais ou distritais, que poderiam estimular o voluntariado, discutir os problemas da comunidade e inclusive o orçamento municipal (OSBORNE, 1994: 78) motivando, envolvendo, e responsabilizando, os membros da comunidade para as soluções.

Para Otília Arantes, Barcelona incorporou o formato americano de cidade empreendimento, com tal eficiência de marketing, aliada ao grande aporte de recursos devido aos Jogos Olímpicos, que acabou transformando-a em modelo de planejamento a ser exportado para todo o mundo (ARANTES, 2000: 51-58) tornando-se paradigmática nesse campo justamente por conciliar padrões de planejamento estratégico tanto europeu como americano¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Algumas dessas experiências estão relatadas no livro “Reinventando o Governo” de David Osborne (1994).

¹⁷⁰ De acordo com Otília Arantes, há duas origens para esse planejamento estratégico. Uma seria o padrão europeu, que pode ser atribuído aos projetos de intervenção pontuais dos anos 70 como de Bolonha (ARANTES, 2000: 18-19) e aos grandes projetos culturais que representaram, segundo ela, a substituição do Estado Social pelo Estado Empresarial Capitalista (ARANTES, 2000: 48-50). A outra origem seria o modelo empresarial de gestão urbana de matriz americana, que incluía como pontos centrais de estratégia a “parceria entre o

Essa metodologia de trabalho foi trazida para o Brasil em cidades de perfis ideológicos diferentes, como Rio de Janeiro, Santo André e Santos, nesse caso principalmente a partir da gestão de David Capistrano¹⁷¹.

Esse contexto, que coloca lado a lado opções ideológicas diferentes de desenvolvimento, mas proporciona uma certa homogeneização no discurso, foi observado por diversos autores, como Otilia Arantes (2000) e Andréas Novy (2002) dentre outros, que consideram, justamente por isso, a possibilidade do que Otilia Arantes chamou de “*fatalidade da hegemonia global*”, que agradaria tanto os liberais como “*engoliria*” a esquerda (ARANTES, 2000: 12-13).

Assim, em um cenário publicitário das cidades globais, onde competição econômica e cidadania alcançam um novo status (ARANTES, 2000: 47), o planejamento estratégico passou a ser antes de tudo um empreendimento¹⁷² de comunicação e promoção, sem descartar a incorporação da participação de camadas da sociedade inclusive através de artifícios como o da identidade.

Portanto, havia, na verdade, uma continuidade na gestão Beto Mansur de alguns aspectos em relação à postura da administração anterior e uma reformulação de conceitos e substituição de termos que não haviam sido tão explicitados para enfatizar o gerenciamento e o planejamento estratégico.

Se antes o foco se dividia entre o desenvolvimento econômico e as políticas públicas de caráter social, agora se caracterizava pela conformação das políticas urbanas para dar livre curso ao “*propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza*” (ARANTES, 2000: 27) como alternativa para alcançar “*o desenvolvimento sustentável do município de Santos e o bem estar de seus cidadãos*” (inciso XV do Artigo 400 da Lei Complementar 423/2000) mediante parcerias com os agentes promotores.

Da mesma forma, a questão da participação em projetos políticos que privilegiam a gestão econômica é destacada por Andréas Novy, para quem tal participação é uma resposta ao fato do neoliberalismo encorajar a ação empreendedora dos indivíduos: “*o desejo de ter espaços de configuração individual do trabalho e da vida e os empenhos em ter autonomia são respondidos com uma oferta de participação*” (NOVY, 2002: 323).

setor público e iniciativa privada, encarregada por sua vez de alavancar investimentos privados com fundos públicos” (ARANTES, 2000: 22). Dentre os projetos europeus destacados pela autora estão os de Paris e a fase de construções monumentais de equipamentos culturais, e para o modelo americano a autora considera como marcos iniciais as requalificações do Waterfront de Boston, do Fisherman’s Wharf de São Francisco e do Inner Harbor de Baltimore.

¹⁷¹ Em publicações da Prefeitura de Santos era comum encontrar citações de autores catalães, por exemplo do Manual de Gestión Municipal Democrática de Jordi Borja (In PMS, 1992a: 3) e houve um intercâmbio de experiências nesse período com a visita do próprio Borja à cidade.

¹⁷² “No modelo modernista, o que seduziu e inspirou os urbanistas na empresa foi a unidade de produção: são os princípios de organização da produção que são transpostos para o plano urbano. Agora, os neoplanejadores se espelham na empresa enquanto unidade de gestão e negócios. Assim, ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações. Agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir de informações e expectativas geradas no e pelo mercado. É o próprio sentido do plano, e não mais apenas seus princípios abstratos, que vem do mundo da empresa” (VAINER, 2000: 86).

Segundo Silvio Caccia Bava (1994), a participação poderia ter pelo menos três vertentes para sua compreensão: através de mutirões para construção de equipamentos públicos, engendrados e administrados pelas autoridades municipais; a participação entendida como uma prática constante na definição e nas decisões de políticas públicas; e a concepção onde cabe à administração municipal, usando os canais de participação para a consulta, decidir em nome dos interesses coletivos sobre como responder às demandas apresentadas pela população. Essas duas últimas concepções estavam evidentemente presentes como princípio nas gestões analisadas.

“É pouco provável que os prefeitos oponham-se abertamente aos processos participativos. O mais provável é que a maioria dos executivos ainda se refugie em não-decisões e no escamoteamento de conflitos, mantendo os conselhos como estruturas formais, mas evadindo-se do debate e das pressões que eles possam provocar” (SOARES, 2002: 90).

A participação permanece, de certa forma, na prática administrativa, mas o que garante o grau de democratização desse processo, é o comprometimento do governo municipal com o ideal da democracia semidireta e, com a partilha de poder. No caso do governo Beto Mansur esse comprometimento era visto pela ótica da participação consultiva, sempre em relação aos setores produtores da cidade, e pelos projetos de parcerias.

Carlos Vainer também chama atenção para o fato da participação ser desejada enquanto consenso generalizado em torno de um projeto capitaneado por um carismático líder político (VAINER, 2000: 91-98). Essa hipótese também não foi descartada na gestão Beto Mansur em relação ao contato com a população.

“Nasceu uma nova forma de administrar o Poder Público, com a proposta de buscar a participação efetiva da comunidade, sem frases de efeito ou slogans promocionais. O prefeito Beto Mansur deixa claro que sua intenção de governo é a que leva em conta, prioritariamente, o relacionamento estreito e descontraído com os vários segmentos da sociedade” (“100 dias de governo”, Diário Oficial de Santos, 12/04/97, p. 1).

Para o arquiteto Bechara Abdalla, um dos coordenadores da revisão na gestão Beto Mansur, *“o processo democrático deve ser um componente essencial do planejamento, pois implica na articulação de diversos sujeitos e interesses, fazendo com que a participação ampla da sociedade civil, através da interpretação técnica, propicie reflexos positivos na busca pelo desenvolvimento econômico e social com melhoria da qualidade de vida”*¹⁷³.

Para o arquiteto José Marques Carriço, um dos coordenadores do processo de revisão do Plano Diretor na gestão anterior, *“ainda que os membros do Governo Mansur, em sua maioria, não tivessem a prática da participação como método”*¹⁷⁴, ela ocorreu mesmo considerando limitações impostas ao restringir o debate sobre o Plano Diretor praticamente apenas ao âmbito do COPLAN.

¹⁷³ Entrevista concedida ao autor em novembro de 2005.

¹⁷⁴ Entrevista concedida ao autor em junho de 2005.

O caráter consultivo ficou ainda mais patente nas declarações do próprio prefeito por ocasião de sua análise sobre o Plano Diretor, especialmente quanto às questões ambientais. Na opinião do prefeito as condicionantes ambientais da área continental deveriam ser revistas para que se permitisse a implantação de indústrias e conjuntos habitacionais, exatamente o que a proposta de Área de Proteção Ambiental pretendia impedir.

Podemos inferir também que para os assuntos de caráter estratégico, no seu ponto de vista, deveriam ser consultadas prioritariamente pessoas ligadas aos segmentos produtivos: *“Temos que elencar um determinado número de pessoas para representar a sociedade e os diversos setores da atividade econômica da cidade, como a construção civil, porto, pessoal ligado à área aduaneira e de turismo, transportadores, comerciantes etc”*¹⁷⁵.

Figura 24 - Reportagem publicada pelo jornal A Tribuna, de 02/02/1997. Na foto que ilustra a matéria um detalhe da área continental, considerada de proteção ambiental e cuja destinação o prefeito queria rever em função da possibilidade de instalação de terminais portuários (Imagem digitalizada pelo autor, a partir do original).

Sendo assim, através de uma ótica que agora privilegiava primordialmente o desenvolvimento econômico e a participação no seu aspecto consultivo, retomou-se o processo de revisão do Plano Diretor *“Os estudos serão desenvolvidos pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano que será formado por representantes de vários setores da sociedade civil santista”*¹⁷⁶. Na verdade a imprensa oficial referia-se ao Conselho Consultivo do Plano Diretor – COPLAN, e através da Secretaria de Meio Ambiente, responsável pela área de planejamento urbano e cujo titular era o engenheiro João Paulo Tavares Papa, do PMDB¹⁷⁷.

¹⁷⁵ “Beto Mansur quer alteração do Plano Diretor” In A Tribuna, 02/02/1997, p. A4.

¹⁷⁶ “Prefeitura começa a discutir novo Plano Diretor” In Diário Oficial de Santos, 12/04/1997, p1.

¹⁷⁷ “PMS estuda ampliação do gabarito dos prédios” In A Tribuna, 12/4/1997, p. A4.

De acordo com o atual prefeito, João Paulo Tavares Papa, quando ele esteve à frente da Secretaria de Meio Ambiente, de 1997 a 1998, e coordenou *"a conclusão do processo de revisão do Plano Diretor [...] foram realizadas dezenas de reuniões com a comunidade, destacando-se os setores diretamente ligados ao tema. O conselho municipal de então também contribuiu"*¹⁷⁸. O que confirma os aspectos até agora analisados.

Outro processo de discussão que mobilizou a cidade durante a gestão Beto Mansur, de forma até mais intensa que o debate sobre o Plano Diretor, foi o que se deu em virtude da divulgação de uma proposta de cobertura dos canais de drenagem de Santos, projetados por Saturnino de Brito.

Dentre as entidades que mais se mobilizaram nesses processos podem ser citadas as faculdades de arquitetura, a ASSECOB, a AEAS, o Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo – SASP¹⁷⁹ e ONGs relacionadas com o meio ambiente, como a Ivi Mareí, ou com a cidadania, como a Rede da Cidadania.

Figura 25 - Debate sobre a cobertura dos canais promovido pelo Fórum de Cidadania no auditório do SENAI. Da esquerda para a direita: arq. Edson Fernandes (então coordenador do curso de arquitetura na UNISANTA), a vereadora Cassandra Maroni Nunes (PT – Santos), prof. Cordela (UNISANTOS e então coordenador da Rede da Cidadania), Dra. Ana Paula Nogueira da Cruz (Promotora do Meio Ambiente), eng. Antonio Carlos da Silva Gonçalves (então Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente) e o eng. Delchi Migotto (então presidente da PRODESAN). (Imagem digitalizada por Dawerson Ramos a partir de foto do arquivo da PRODESAN).

¹⁷⁸ Entrevista concedida ao autor em novembro de 2005

¹⁷⁹ O SASP promoveu, em conjunto com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Santa Cecília e a ONG Ivi Mareí, um debate sobre a proposta de cobertura dos canais, e, em conjunto com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos, um seminário para discutir o processo de elaboração do Plano Diretor para o qual convidou a arquiteta Raquel Rolnik para uma palestra sobre seu livro "A cidade e a lei". O autor era membro da diretoria do SASP na Baixada Santista.

O processo de discussão sobre a cobertura dos canais durou, numa primeira etapa, cerca de um ano. A idéia então foi temporariamente abortada retornando posteriormente quando o processo de tombamento dos canais sepultou definitivamente a idéia¹⁸⁰.

No caso da cobertura dos canais o debate era aberto e se configurava como uma reação à proposta apresentada pelo governo¹⁸¹, reunindo entidades que se opunham àquela idéia no que poderíamos chamar de espaço público, e no caso do Plano Diretor o processo de discussão era institucionalizado, e se dava através do que podemos caracterizar como esfera pública, que era o Conselho Consultivo do Plano Diretor – COPLAN.

Em termos de repercussão do debate sobre o novo Plano Diretor na sociedade, é interessante notar que ela se deu preponderantemente pelo seu caráter estratégico enquanto discurso, e em relação à questão do uso e ocupação do solo urbano, como a extinção das Zonas Mistas, desde a gestão David Capistrano em 1995¹⁸².

Como havia ocorrido na década de 1980, voltaram a ganhar relevância os índices urbanísticos, como o número de pavimentos admitidos para os edifícios, e por outro lado, a participação, tão valorizada pela administração municipal na primeira metade da década de 1990, chega a perder todo seu caráter de conquista, como noticiado pelo jornal Boqueirão News: “*Lei **faculta** participação da sociedade*”¹⁸³.

No debate sobre o Plano Diretor as questões consideradas estratégicas para o desenvolvimento da cidade estavam centradas principalmente em dois pontos. O primeiro era quanto a alteração da legislação de proteção ambiental, que permitiria a implantação de atividades portuárias e retroportuárias em partes da área continental, o que se concretizou mais tarde, com a aprovação de legislação específica, e o outro era em relação a valorização da área central da cidade em seus aspectos culturais, o que trazia para a discussão os conceitos sobre o uso da cultura como elemento estratégico do planejamento urbano, o que, como visto anteriormente, se observava em exemplos mundiais.

¹⁸⁰ “CONDEPHAAT aprova tombamento dos canais” In A Tribuna, 19/12/2000, p. A4; “CONDEPHAAT acaba com sonho de Beto Mansur” In Diário do Litoral, p. 3.

¹⁸¹ “Prefeito estuda a possibilidade de cobrir canais e transformá-los em Vias Expressas” In A Tribuna, 20/02/1997, p. A4; “Em defesa dos canais de Santos” In A Tribuna, 07/03/1997, p. A4; “Uma idéia assustadora” In A Tribuna, 12/03/1997, p. A2; “SOS Praias esclarece” In A Tribuna, 25/03/1997; “Mansur agora quer cobrir os canais, uma proposta que já foi rejeitada pelos santistas” In Jornal Vicentino, 12/07/2000, p. 14. Veja também a dissertação de mestrado “Canais de Santos: Trajetória do tombamento de uma parcela da malha urbana”, de Dawerson da Paixão Ramos (2004).

¹⁸² Outro assunto destacado foi uma polêmica em relação à criação de bairros. Na verdade houve um certo erro de avaliação da mídia, pois essa criação correspondia apenas ao reconhecimento como bairros da cidade de alguns núcleos que antes não tinham essa classificação, como nos morros e na área continental, ou pela redefinição de limites de bairros tradicionais, sem grandes impactos na vida da cidade a não ser quanto à configuração de algumas Sociedades Melhoramentos de Bairro.

¹⁸³ “Novo Plano Diretor do Município aumenta o gabarito dos edifícios” In A Tribuna, 11/10/1997, p. A7, e “Plano Diretor - Visão de uma nova cidade” In Boqueirão News, 14/11/1997, p. 10 (grifo nosso).

Conjunto de sugestões entrará na pauta de discussão do Coplan com o objetivo de revitalizar a m

ARMINDA AUGUSTO
Da Editoria Local

Dados do Departamento de Planejamento (Deplan), ligado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, indicam que existem pelo menos 1 mil imóveis no

[illegible]

A Lei 753/91 já prevê incentivos fiscais para os proprietários de todos esses imóveis que se disponham a recuperar a fachada e as estruturas principais, que

Falsa idéia — Apesar dos incentivos, pouco mais de 30 proprietários de imóveis no Centro Velho procuraram a Prefeitura

Muitos imóveis mostram sinais de degradação e envelhecimento

Nesse novo processo de debates, inicialmente, o tema foi tratado privilegiando-se a visão da eficiência do setor de cargas: *“Pensamos a cidade como um todo e não podemos descartar a importância que o porto tem. Para delimitar essa área levamos em consideração o espaço necessário para o retroporto e o sistema viário”*¹⁸⁵.

¹⁸⁵ João Paulo Tavares Papa, “Novo Plano Diretor está pronto e será levado à sanção do

Mas a população dessa região da cidade se mobilizou procurando demonstrar sua indignação para evitar que o traçado proposto como limite da nova Zona Portuária não prejudicasse seus interesses e obteve uma vitória parcial ao alterar de forma limitada o traçado¹⁸⁶.

“Um novo traçado de zoneamento para o bairro do Macuco foi definido pela prefeitura e por moradores do bairro. A nova proposta será agora levada ao Conselho Consultivo do Plano Diretor que irá reformular o projeto que será encaminhado à Câmara Municipal no início do próximo ano. A solução atendeu uma reivindicação da Sociedade Melhoramentos do Macuco [...]” (“Moradores aprovam projeto de zoneamento do Macuco” In Diário Oficial de Santos, 24/12/1997, p. 3).

Era uma demonstração de como o debate numa esfera pública, ou seja, institucionalizada, permite a interferência da sociedade civil, em que pese a limitações porventura existentes em decorrência da visão que se tenha do grau de participação e de abrangência dessa esfera. Assim, sem muitas modificações substanciais em relação ao Projeto de Lei encaminhado em 1995, na gestão de David Capistrano, o Projeto de Lei 30/98 foi encaminhado à Câmara Municipal, em maio 1998. O prefeito tomou a iniciativa de divulgar a proposta junto a outras arenas que não o COPLAN, como a Associação Comercial de Santos, valorizando a presença de *“lideranças empresariais e profissionais liberais”*¹⁸⁷.

“Produzido pela ex-Secretaria Municipal de Meio Ambiente, hoje transformada numa diretoria da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SEDURBAM¹⁸⁸, o plano contou com o acompanhamento do Conselho Consultivo do Plano Diretor, formado por entidades representativas como a ASSECOB e SINDUSCON (entidades da construção civil), CONDEPASA (defesa do patrimônio histórico municipal), universidades e Conselho das Sociedades de Melhoramentos”.
(“Mansur expõe hoje o novo Plano Diretor” In Diário Oficial de Santos, 29/09/1998, p. 3, nota e grifo nossos).

Essa iniciativa se deu também pelo fato da aprovação do Projeto de Lei estar sendo obstada pela bancada de oposição que não queria que a conquista da regulamentação das ZEIS, obtida nas gestões anteriores, fosse suprimida no novo Plano Diretor. Assim, para superar o impasse, em novembro de 1998 o prefeito encaminhou uma emenda que reincluiu a previsão das ZEIS no corpo da lei do Plano Diretor, conferindo maior estabilidade à legislação. Isso permitiu sua aprovação em primeira discussão, em 09 de novembro de 1998, e em segunda discussão, em 13 de novembro de 1998, para ser sancionado e transformado na Lei Complementar 311/1998¹⁸⁹, instituindo o novo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos.

prefeito” In A Tribuna, 25/09/1997, p. A6.

¹⁸⁶ “Novo Plano Diretor causa preocupações no Macuco” In A Tribuna, 27/09/1997, p. A7.

¹⁸⁷ “Novo Plano Diretor vai acelerar desenvolvimento” In Diário Oficial de Santos, 30/09/1998, 3.

¹⁸⁸ Conforme Lei Complementar 301/1998.

¹⁸⁹ Na mesma ocasião, foi aprovado a Lei Complementar 312/1998 (Projeto de Lei 31/1998)

Plano Diretor é aprovado em primeira discussão

A Câmara Municipal aprovou ontem, em primeira discussão, o novo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, enviado em regime de urgência pelo prefeito Beto Mansur. O assunto ainda passará por uma segunda discussão, na próxima sessão ordinária.

Atendendo a pedidos da bancada do governo, Mansur encaminhou ontem uma emenda retirando o capítulo que tratava da extinção das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). No projeto original, seriam substituídas pelas Zonas Habitacionais de Interesse Social (Zhis). O assunto, que estava causando polêmica e retardando a aprovação do plano, será reestudado e reapresentado à Câmara oportunamente.

Segundo o prefeito Beto Mansur, o Plano Diretor anterior é muito vago no que diz respeito às regras que estabelecem que tipos de investimentos são permitidos nas Zeis, e é preciso corrigir essas imperfeições, definindo as regras muito claramente, para que a lei não dê margem a diferentes interpretações.

Hoje, em sessão extraordinária,

O objetivo do novo Plano Diretor é modernizar a lei, de forma a atrair novos investimentos e retomar o desenvolvimento da Cidade

na, às 14 horas, a Câmara apreciará, em segunda e última discussão, o Orçamento para 99.

MODERNIZAÇÃO

Nos últimos meses, o projeto do novo Plano Diretor foi apresentado pelo prefeito Beto Mansur a diversos segmentos da sociedade, quando ressaltou a necessidade de leis modernas, que atraiam novos investimen-

tos e concretizem empreendimentos no Município.

A proposta considera como áreas prioritárias o turismo, Porto, comércio e prestação de serviços. Através de diretrizes, trata do crescimento econômico integrado à qualidade de vida e do meio ambiente. Planos de ação integrada atendem ao desenvolvimento turístico e à integração porto-Muni-

cípio. A legislação complementar define os códigos de meio ambiente, edificações, posturas e tributário.

O novo Plano Diretor altera o gabarito das edificações e determina melhor uso de lotes em vias importantes, como as principais avenidas. A medida visa diminuir o déficit habitacional da Cidade e o incentivo ao melhor aproveitamento dos terrenos e construções.

Já o projeto de Lei Complementar 31/98, sobre Uso e Ocupação do Solo na Área Insular do Município, reduz de 13 para seis as zonas em que o atual Plano Diretor divide a Cidade: Oria, Intermediária, Central, Noroeste, Portuária e Morros.

Com isto, o Executivo busca resolver os problemas de convivência entre a ocupação residencial e as atividades de natureza impactante, como transportadoras, empresas retroportuárias, transportadoras, casas noturnas, entre outras. Ao mesmo tempo, o objetivo é promover a retomada do desenvolvimento sem esquecer da qualidade de vida, por meio de um zoneamento mais adequado à realidade atual.

Figura 27 - Matéria publicada pelo Diário Oficial de Santos, de 13/11/1998, sobre a aprovação do Projeto de Lei do Plano Diretor. (Imagem digitalizada pelo autor, a partir do original).

Em relação ao próprio COPLAN, enquanto esfera pública, sua nomenclatura foi adequada, pela Lei Complementar 311/98, para Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, conforme determinava a Lei Orgânica do Município¹⁹⁰ e, durante o processo de discussão, foi retirada a proposta de membros eleitos pela comunidade, mas ampliada a representação para 41 conselheiros, número recorde absoluto na história dessa esfera pública, ainda que mantida uma certa paridade com os representantes da administração municipal, com representantes indicados pelas entidades participantes, e seus respectivos suplentes, com mandato de dois anos¹⁹¹.

Nessa proposta o Poder Executivo teve sua representatividade numérica aumentada, passando para 17 membros¹⁹², e proporcionalmente, passou a ser responsável por 41,3 % do CMDU, isoladamente o segmento com maior proporcionalidade.

A indústria imobiliária teve sua representatividade mantida com 3 membros¹⁹³, mas tradicionais aliados do setor foram incluídos, como os sindicatos e

que disciplina o uso e a ocupação do solo na área insular do município de Santos.

¹⁹⁰ A efetiva criação do CMDU se deu através da Lei nº 1776/1999. De acordo com essa legislação, compete a ele, dentre outras responsabilidades, estimular a participação da sociedade nas diversas discussões relativas às diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e acompanhar a aplicação dos instrumentos urbanísticos de preservação e renovação urbana.

¹⁹¹ O autor participou do COPLAN como representante do SASP e, depois de instituído o CMDU, passou a ser conselheiro representando a Universidade Santa Cecília – UNISANTA.

¹⁹² Sendo 14 da administração direta e 3 da indireta, Progresso e Desenvolvimento de Santos – PRODESAN, Companhia Habitacional da Baixada Santista – COHAB e Companhia de Engenharia de Trânsito – CET.

¹⁹³ Associação das Empresas de Construção da Baixada Santista – ASSECOB, Sindicato da indústria da Construção – SINDUSCON; e Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis – SECOVI.

associações patronais das áreas do comércio e transporte¹⁹⁴, fixando a representação proporcional do setor patronal em 14,4 %, e um setor que voltou a ser representado foi o de infra-estrutura com 5% dos membros¹⁹⁵.

A inclusão de outras 3 universidades que se consolidaram no cenário santista, desde a criação do COPLAN e sua revisão em 1984, elevou para 5 o número de representantes do meio acadêmico, que somados aos profissionais liberais¹⁹⁶, que estavam representados com 6 membros, resultava em 11 membros, ou seja, 26,9 % do CMDU.

Se por um lado não havia a possibilidade de eleição no campo dos movimentos sociais, como na proposta de 1995, era garantida a participação no CMDU de representantes de outros 4 conselhos, além de uma ONG¹⁹⁷, o que resultaria em 12,4 % do conselho.

Os componentes e a correlação de forças existente no CMDU podem ser observados no quadro e gráfico a seguir.

A composição do CMDU¹⁹⁸:

- 17 representantes da administração municipal;
 - Associação das Empresas de Construção da Baixada Santista – ASSECOB;
 - Sindicato da indústria da Construção – SINDUSCON;
 - Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis – SECOVI;
 - Associação Comercial de Santos;
 - Sindicato do Comércio Varejista de Santos;
 - Sindicato das Empresas de Transporte Comercial de Cargas do Litoral – SINDISAN;
 - Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos – AEAS;
 - Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB;
 - Delegacia do Sindicato dos Engenheiros na Baixada Santista – DESIBAS;
 - Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo – SASP;
 - Ordem dos Advogados do Brasil – OAB;
 - Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura – CREA;
 - Universidade Católica de Santos;
 - Universidade Santa Cecília;
 - Universidade Metropolitana de Santos;
 - Centro Universitário Monte Serrat;
 - Centro Universitário Lusíadas;
 - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA;
 - Conselho Municipal da Habitação;
 - Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos – CONDEPASA;
 - Conselho dos Representantes da Sociedade Melhoramentos de Bairro - COMEB;
 - Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP;
 - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM;
 - Associação Centro Vivo.
-

¹⁹⁴ Associação Comercial de Santos, Sindicato do Comércio Varejista de Santos, Sindicato das Empresas de Transporte Comercial de Cargas do Litoral.

¹⁹⁵ Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, ligadas aos governos federal e estadual respectivamente.

¹⁹⁶ Normalmente a representação das universidades se dá por profissionais da área.

¹⁹⁷ A Associação Centro Vivo, uma entidade relacionada com empresas do ramo do café localizadas no centro de Santos

¹⁹⁸ Posteriormente foram acrescentados a Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM, o Conselho dos Portadores de Deficiência Física – CONDEFI, e outro membro do executivo.

Gráfico 7
Composição do Conselho Municipal de desenvolvimento Urbano
CMDU - 1998.

Aprovado o Plano Diretor em 1998 e o CMDU em 1999¹⁹⁹, o próximo passo ocorreu em 2000 quando, através da Reforma Administrativa estabelecida pela Lei Complementar nº 423/2000, o Meio Ambiente e o Planejamento, enquanto funções de governo, voltaram a ter status político diferenciado com espaço para Secretarias Municipais específicas, além de criar a Secretaria de Governo e Projetos Estratégicos²⁰⁰. É interessante notar como transparece nitidamente a visão empresarial e gerencial na área do planejamento como elemento estratégico de governo para o desenvolvimento econômico do município.

Esse texto legal, ao utilizar termos como “gerenciar”, “parceria com os agentes econômicos”, “captação de recursos”, “planejamento estratégico”, “administração gerencial”, “atrair investimentos”, etc., denota claramente a postura que é realçada no inciso XV desse artigo ao prever que a SEPLAN deveria se preocupar com possíveis impactos do ambiente externo, inclusive da globalização, sobre a administração local para garantir o “desenvolvimento sustentável do município”.

¹⁹⁹ O CMDU foi criado pela Lei 1776/1999 e reformulado pela Lei 1978/2001.

²⁰⁰ Essa legislação manteve o Departamento de Obras Particulares na SEOSP, responsável pela fiscalização e licenciamento de obras, o que interfere diretamente no uso do solo urbano, e por “elaborar planos e programas visando o desenvolvimento urbano harmônico do município e da região” (Artigo 292, inciso I, da Lei Complementar 423/2000). Havia uma certa sobreposição de atribuições legais da SEOSP em relação à SEPLAN, uma vez que, dentre as que competiam à SEOSP estava “formular e acompanhar planos, projetos e programas visando o desenvolvimento urbano do município” (Artigo 265, inciso I, da Lei Complementar 423/2000) que também estava dentre as competências da SEPLAN.

Lei Complementar 423/2000.

Artigo 400 – Compete à Secretaria Municipal de Planejamento:

I – gerenciar programas visando o desenvolvimento harmônico do município e da região implementando as diretrizes contidas no Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão urbana do município;

II – gerenciar as atualizações do Plano diretor e das legislações de uso e ocupação do solo da ilha e do continente;

III – gerenciar a elaboração da legislação complementar e adequação e atualização da legislação existente;

IV – coordenar as atividades que permitam promover e acompanhar o processo de integração dos municípios da Baixada Santista, quanto ao estudo de macro-soluções para os problemas;

V – gerir os assuntos portuários relativos ao desenvolvimento econômico do município em parceria com os agentes econômicos ligados ao porto;

VI – desenvolver gestões integradas com vistas a efetiva operação da região metropolitana da Baixada Santista;

VII – promover a captação de recursos destinados a implementação dos projetos desenvolvidos segundo o planejamento estratégico e de acordo com a administração gerencial;

VIII – atrair investimentos produtivos para o município;

IX – acompanhar a implantação dos Projetos Estratégicos;

X – implementar e gerenciar o Conselho de Desenvolvimento Econômico previsto na Lei Orgânica do Município;

XI – desenvolver estudo de viabilidade e análises econômicas pertinentes ao município e região;

XII – promover o desenvolvimento econômico do município baseado na geração de emprego e renda para seus cidadãos;

XIII – gerenciar o Programa de Modernização Administrativa e Fiscal da Prefeitura Municipal de Santos;

XIV – desenvolver relações institucionais com entidades nacionais ou internacionais públicas ou privadas que venham a promover o desenvolvimento sócio-econômico;

XV – adaptar de forma contínua a administração municipal às transformações nos ambientes social, econômico e institucional, de ordem local, nacional e mundial, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável do município de Santos e o bem estar de seus cidadãos;

XVI – executar outras tarefas correlatas a critério do Prefeito Municipal.

Coerentemente com essa postura, além de alterações pontuais no Plano Diretor recém aprovado, a valorização da área central da cidade como ação estratégica para o desenvolvimento do município passou a ser um dos principais pontos de pauta do CMDU.

Inicialmente com intervenções isoladas e desarticuladas, o processo de revitalização do centro evoluiu²⁰¹ para um conjunto mais orgânico de ações até que se consolidou no programa Alegria Centro, sob coordenação do então vice-prefeito João Paulo Tavares Papa, já na segunda gestão de Beto Mansur, e depois sob coordenação do eng. Márcio Lara.

O CMDU prosseguiu aperfeiçoando os instrumentos urbanísticos, principalmente após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, trabalho que ainda é desenvolvido.

²⁰¹ Principalmente a partir do uso de verbas estaduais do Fundo de Fomento ao Desenvolvimento das Estâncias Turísticas, a chamada verba DADE (Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias), que antes se concentrava na região da orla da praia.

De acordo com o atual prefeito, João Paulo Tavares Papa, *"O CMDU foi fundamental no processo de discussão e aprimoramento das principais propostas relacionadas à questão urbanística. Participou e contribuiu decisivamente com o aperfeiçoamento das propostas elaboradas por grupo técnico interdisciplinar da prefeitura nos seguintes assuntos: (1) lei estabelecendo exigências quanto a estacionamentos em edificações e aos Pólos Atrativos de Trânsito e Transporte – LC 528/05; (2) proposta para regulamentação dos instrumentos urbanísticos faltantes do Estatuto da Cidade (em fase de envio à Câmara Municipal); (3) revisões anuais do Plano Diretor, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e da Lei das Zonas Especiais de Interesse Social"*²⁰².

Sua composição não foi mais alterada desde então, o que para seu presidente, engenheiro Márcio Lara²⁰³, *"equilibra governo e sociedade"*, garantindo sua função como "importante fórum de discussão e aprimoramento das propostas relativas ao planejamento urbano". No entanto, de seu ponto de vista, *"os participantes estão conscientes de seu papel perante a sociedade, despidendo-se de enfoques corporativos e político-partidários"*, o que sublimando a função política do órgão pode despolitizar o processo.

Esse posicionamento visa facilitar uma buscado com uma certa "identidade" da população com o governo, pois, na visão da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, o debate dos temas urbanos no âmbito do Conselho é fundamental para estabelecer uma relação de consenso entre as ações do governo e os anseios da sociedade²⁰⁴.

Essa busca pela "identidade" e pelo estabelecimento de "parcerias", como formas de participação, estavam incorporadas na postura da equipe do governo, além de serem coerentes com os aspectos do planejamento estratégico que verificamos no início desta seção, o que pode ser confirmado pela declaração de um dos principais personagens da área do planejamento na época e atual prefeito:

"No Plano de Governo que traduz um compromisso firmado com Santos para o período 2005-2008, destacamos, para a consolidação da rede de colaboração governo-sociedade, o fortalecimento dos conselhos municipais. E na Reforma Administrativa da Prefeitura, estabelecida pela Lei Complementar nº 542/05, a Secretaria de Governo recebeu a atribuição de fomentar a articulação governo-sociedade, com destaque aos conselhos municipais, por meio do novo Departamento de Articulação e Parcerias Público-Privadas. Além disso, cada uma das secretarias que dão apoio administrativo ao funcionamento dos 21 conselhos e 5 comissões municipais teve sua estrutura reforçada com uma Seção de Apoio aos Conselhos"

(João Paulo Tavares Papa em entrevista ao autor).

²⁰² Entrevista ao autor em outubro de 2005.

²⁰³ As citações a seguir são decorrentes de entrevista ao autor em outubro de 2005.

²⁰⁴ Cf. página da administração municipal na Internet: www.santos.sp.gov.br

Podemos perceber que o CMDU, se por um lado foi valorizado pela realização de reuniões com pauta previamente divulgada e extrema regularidade, além da ampliação mais expressiva, em termos de representatividade numérica, que esse conselho já teve, por outro lado ainda não perdeu sua característica de órgão consultivo, o que deixa sua autonomia reduzida, mantendo vínculos com a visão política dos dirigentes.

Dessa forma, ainda que indiscutível a importância do CMDU como espaço para propiciar a discussão dos temas afins, talvez eficiente do ponto de vista da administração pública e ainda pouco representativo ou eficaz, do ponto de vista da sociedade civil, o CMDU, enquanto esfera pública, ainda está em construção, o que exige análise e reflexão sobre esse processo.

CONCLUSÃO

“A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas. Em conseqüência, para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas áreas”.

Carole Pateman (1992: 61)

Política e planejamento são temas que se entrecruzam e, em função disso, o percurso histórico que observamos revelou formas diferentes de participação da sociedade civil durante o processo de planejamento urbano em razão das condicionantes políticas e das características do pensamento urbanístico de cada momento analisado.

A construção do que denominamos como “esfera pública” não obedeceu a uma lógica linear e, apesar de sua institucionalização corresponder a demandas no campo do pensamento urbanístico, a utilização, e efetividade, desse espaço dependeu, e ainda depende, quase que exclusivamente do conteúdo ideológico dos grupos que detêm o poder e, conseqüentemente, da concepção que esses grupos elaboram sobre cidadania, democracia e da própria participação. Sendo assim, cada momento analisado trouxe uma motivação diferente para que esse processo ocorresse de fato.

No primeiro capítulo, que trata do período de 1945 a 1964, pôde ser observado que o planejamento ganhou uma nova dimensão pelas características que o urbano passou a assumir em função das mudanças que ocorriam nas relações de produção. O fato de passar a ser pautado na agenda política, processo que neste trabalho foi denominado como de “politização do planejamento urbano”, era uma resposta política à crise urbana que se configurava naquele momento, dentro de preceitos da política liberal e populista.

Liberal, pois pretendia encontrar soluções mais eficientes para os problemas que se avolumavam nas cidades e poderiam comprometer a forma de desenvolvimento econômico almejado pelas elites, soluções essas que deveriam ser buscadas de preferência no campo do conhecimento técnico, que era dominado exclusivamente pelas classes dominantes.

Populista, pois, também como fenômeno típico dessa fase do processo de industrialização, as lideranças que surgiam pretendiam oferecer uma saída até certo ponto consensual para os problemas enfrentados pelas classes populares mediante um compromisso assumido tacitamente entre essas classes e essas lideranças através do voto.

Essas duas principais características definiram a forma de participação da sociedade civil nesse processo nessa época. A participação se deu valorizando a democracia representativa, principalmente através da eleição do parlamento, e com a participação de especialistas, como engenheiros e arquitetos, que também representavam setores da sociedade que tinham interesse no monitoramento das políticas de desenvolvimento a serem definidas no âmbito da administração pública, a fim de se evitar um eventual desvio na conduta política liberal.

Ou seja, retomando o raciocínio desenvolvido no primeiro capítulo, a existência de uma Comissão do Plano da Cidade, em Santos, além de ser um sinal de modernidade administrativa, funcionava como um elemento de ligação da sociedade civil com o sistema político e era a garantia de salvaguardar os interesses privados no processo de desenvolvimento urbano.

Essa passou a ser a principal característica desses espaços de debates. No contexto histórico do pós-guerra, quando o conceito de democracia era utilizado praticamente apenas para identificar o regime político onde fosse garantida a liberdade individual, a incorporação dos temas urbanos na pauta da agenda política pode ser visto como uma maneira de se buscar esses objetivos, associando democracia representativa e liberalismo econômico.

Assim, no momento em que as garantias democráticas mínimas e os direitos políticos básicos acabavam de ser recuperados, a Comissão do Plano da Cidade tornou-se uma ferramenta inédita e adequada. Foi com esses pressupostos que surgiu em Santos a Comissão do Plano da Cidade, na década de 1940 e, depois, a Comissão Consultiva do Plano da Cidade, na década de 1950.

Tratava-se de um fórum de debate, exigido pelo legislativo eleito a um executivo nomeado, reunindo principalmente técnicos do setor da construção civil e de empresas de infra-estrutura, desenvolvendo um trabalho sobre o planejamento local sobre uma proposta mais ampla que correspondia aos fundamentos de um Plano Regional elaborado por um especialista na área, que no caso era Prestes Maia, em consonância com o ideário do planejamento naquele momento, confirmando nossa tese de que existia então um processo em curso de politização do planejamento urbano²⁰⁵.

Talvez uma das contribuições mais importantes desse momento tenha sido o fato da Comissão do Plano da Cidade poder deliberar sobre alguns aspectos cruciais para o desenvolvimento da cidade, inclusive com análise de projetos que tramitavam pela Prefeitura, o que foi explorado no primeiro capítulo. No entanto, é provável que essa condição tenha se tornado realidade pelo fato do sistema político ser o grupo com maior representação na comissão, pois se somarmos os representantes do Poder Legislativo e do Poder Executivo eles corresponderiam a 60% dos membros.

De qualquer forma, a existência da Comissão, sua composição e atuação permitiam deixar mais claro como os diferentes segmentos da sociedade que se relacionam com a questão urbana passaram a se compor no que então se tornou o jogo político da elaboração da legislação urbanística.

É interessante notar como a idéia dessa Comissão, que tinha raízes no período autoritário de Getúlio Vargas apenas por circunstância²⁰⁶, se concretizou com a retomada do Legislativo, quando houve pressão política para que ela passasse a funcionar, o que explica a predominância dos

²⁰⁵ Para Benício Schmidt (1982), no processo de politização do espaço urbano, os atores da sociedade civil, *“colocados em vários níveis do sistema de estratificação capitalista, têm de entrar em relações de natureza não-econômica com o Estado para o encaminhamento da questão”* (SCHMIDT, 1982: 29), enquanto que os agentes do poder público buscam dissimular o processo de politização por meio de uma suposta neutralidade política que *“é sustentada pela consigna de que a ‘solução dada é a melhor e mais eficiente possível’* (idem).

²⁰⁶ Como visto no Capítulo 1, sua proposição provavelmente está vinculada ao ideário divulgado por Anhaia Mello e com a americanização do urbanismo em São Paulo (FELDMAN, 1996).

membros desse poder em sua composição no único momento que isso ocorreu na história da construção dessa arena.

Se por um lado, incorporava alguns dos agentes privados responsáveis pelo processo de urbanização diretamente nesse processo, e por outro valorizava aspectos inerentes ao planejamento, como o saber técnico, transparecendo conceitos do modernismo funcionalista e da escola americana tendo como referenciais as propostas de Anhaia Mello e Prestes Maia, na verdade, o que mais chamou a atenção foi o fato da sociedade civil se fazer presente, a partir desse momento, no debate sobre o processo de elaboração do documento de planejamento local.

Evidentemente o termo sociedade civil aqui utilizado estava inserido no quadro histórico do processo de construção desse conceito. Como ficou demonstrado no primeiro capítulo, ele estava mais relacionado com o movimento associativo, principalmente de caráter voluntário, e, de forma ainda incipiente, com as organizações profissionais que começavam a se configurar, além de outras de caráter híbrido, como foi o caso do Rotary Club, da Associação dos Engenheiros e da Sociedade Amigos da Cidade.

As atividades da Comissão do Plano da Cidade se encerraram na década de 1950, surgindo em seu lugar a Comissão Consultiva do Plano da Cidade. Não ocorreram propostas ou alterações que pudessem ser consideradas significativas durante os anos que se seguiram, a não ser o fato dessa Comissão perder o pouco poder deliberativo de que dispunha a anterior.

Com essas características essa Comissão poderia não ser considerada como uma esfera pública nos termos propostos por Habermas, enquanto espaço verdadeiramente democrático, uma vez que seu acesso não era público e a problematização já havia sido encaminhada pelo Executivo, por ocasião do envio da mensagem que instituiu a Comissão do Plano.

Porém alguns de seus princípios estavam já presentes, pois se não era o espaço onde se problematizam originalmente as questões de interesse da sociedade civil, era ali efetivamente que se dava o debate e, ainda que de forma relativamente restrita, se formava a opinião pública para remeter o tema já trabalhado para o sistema político, trazendo, pela primeira vez na história um pouco mais de “transparência” para o processo de planejamento.

Na segunda metade da década de 1950, ficou evidente a mudança de qualidade do debate na medida que este ficou restrito a uma comissão apenas consultiva, ainda que numericamente ampliada, mas cujos membros eram livremente nomeados pelo chefe do Executivo, a partir de então eleito novamente, sem uma vinculação com a origem e sua representatividade.

Ainda que esse tipo de escolha dos componentes tenha ocorrido de forma semelhante quando da Comissão do Plano, o fato desse processo ter sido comandado, em 1948, pelo legislativo era uma possibilidade real de uma certa pluralidade e de uma representatividade, ainda que limitada, garantida pelo próprio pleito eleitoral. O gráfico 8 a seguir é resultado de uma comparação entre os gráficos 1 e 2 do capítulo 1.

Gráfico 8 – Comparação entre as composições da Comissão do Plano da Cidade (1948) e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade (1953).

Podemos perceber que finalizada essa etapa, o espaço que poderia ser equiparado a uma esfera pública passou a ser, conceitualmente, ainda mais distante do que se concebe hoje. O que se observa é que passa a ocorrer uma predominância do Executivo, principalmente associado ao segmento dos profissionais liberais.

Ou seja, se inverte a relação que existia em 1948 e, dentro das limitações de um espaço democrático que poderia em tese favorecer a transparência, começou a se configurar um tipo de composição que veio a perdurar por, praticamente, toda a segunda metade do século XX e que dificulta a abertura de canais de comunicação com outros segmentos da sociedade com menos informação, pela predominância de elementos detentores do saber técnico, o que de certa forma cria uma distância e intimida o diálogo no processo.

No início da década de 1960 ocorreram algumas tentativas para modificar esse quadro. Foi retomada a idéia da Comissão Consultiva, criada uma subcomissão para dinamização do Plano da Cidade além de um Grupo Executivo de Planejamento, com assessoria de Anhaia Mello e do CPEU. Isso pode corresponder a uma nova visão sobre o urbano, fruto dos debates que vinham ocorrendo sobre a Reforma Urbana que fazia parte do escopo das chamadas Reformas de Base do então presidente João Goulart, do partido do então prefeito municipal.

No entanto, como visto no capítulo 2 que trata do período de 1964 a 1984, o processo de transformações político-institucionais por que se passou levou o país a viver um sistema centralizado e perder o ambiente democrático, reduzindo as formas de participação da sociedade, que por sua vez viu suas formas de mobilização serem reduzidas a um papel meramente burocrático.

No campo do planejamento urbano, o que ocorreu foi sua retirada da agenda política para que fosse tratado apenas no âmbito de uma suposta racionalização técnica, exacerbando algumas das características dos Planos Diretores, principalmente no que diz respeito às soluções para os conflitos urbanos, a fim de atenuar injustiças sociais e, pretensamente, assegurar o bem estar da comunidade.

No entanto, o que passou a ocorrer foi um natural e progressivo isolamento do planejamento em relação à sociedade, como fruto de uma centralização tecnocrática que se observava também em outros setores da administração, e que se colocava como resposta do sistema político às crescentes demandas sociais.

Caminhava-se assim no sentido oposto ao que se presenciou no final da década de 1940. O golpe de 1964, apesar de querer se travestir como uma resposta democrática ao avanço de propostas socializantes, engessava os canais de representação, inclusive de parte das elites, cuja participação era apenas consentida, e procurava combater o populismo transformando o planejamento em uma operação eminentemente de racionalização técnica.

Foi nesse cenário que se promoveu a institucionalização do sistema de planejamento municipal, que incluía o Conselho Consultivo do Plano Diretor – COPLAN, criado em abril de 1968. Como o próprio nome diz, o conselho era meramente consultivo, no entanto sua composição apresentava uma qualidade que o diferenciava do que havia sido proposto até aquele momento.

Ao contrário das comissões anteriores, no COPLAN não eram mais os indivíduos que representavam a sociedade e sim instituições que ali se faziam representar por indivíduos. Esse aspecto muda a qualidade da representação impondo maior responsabilidade ao membro da comissão.

Chamar atenção para esse fato é interessante, pois é uma demonstração que o próprio conceito de sociedade civil estava se alterando. Antes associada a um conjunto de indivíduos, daí ser entendida como a própria Nação, agora passava a ser compreendida pelo conjunto de setores que agregavam esses indivíduos. Se antes já era possível perceber como os diversos atores se colocavam perante o jogo político, agora esse quadro se ampliava pela própria representatividade da entidade da qual esse cidadão fazia parte.

Infelizmente, em que pese esse avanço, durante o período autoritário a escolha era feita pelo prefeito a partir de uma lista tríplice apresentada pela entidade e, como destacado nesse segundo capítulo, numericamente a comissão havia sido significativamente reduzida, o que deixava a representatividade ainda mais prejudicada, uma vez que a quantidade de representantes do Poder Executivo em sua composição ultrapassava 50% dos membros.

A título de esclarecimento, o gráfico 9 a seguir mostra como se deu, ao longo do tempo, essa progressão do Poder Executivo no controle das comissões comparando a porcentagem de membros que lhe cabia, 20, 28 e 57 %, respectivamente em 1948, 1953 e 1968. Fica evidente a centralização que é conferida ao processo, mesmo considerando que pelo menos um dos autores da proposta, no caso o arquiteto Oswaldo Corrêa Gonçalves, era conhecido por sua postura democrática e que o prefeito, apesar do período autoritário, havia sido eleito regularmente.

Gráfico 9 - Evolução da participação do Poder Executivo na composição das comissões (de 1948 a 1968).

Esse momento corresponde à saída do Poder Legislativo, enquanto membro efetivo do COPLAN, e também a uma crescente organização e especialização das entidades representativas dos profissionais relacionados com o processo de urbanização. Isso é possível observar novamente na composição do COPLAN e sua evolução em relação à Comissão do Plano da Cidade.

Dentre as instituições que estavam, indiretamente²⁰⁷, representadas na Comissão do Plano da Cidade, em 1948, destacavam-se a Associação dos Engenheiros de Santos – AES, o Rotary Clube e a Sociedade Amigos da Cidade de Santos – SACS. Como vimos, apenas a primeira é efetivamente uma entidade do setor de construção, as outras duas, apesar de abrigarem número significativo de engenheiros e arquitetos e discutirem os problemas da cidade, não tinham como campo de ação privilegiado o processo de urbanização.

No COPLAN, de 1968, o Sindicato da Construção Civil das Grandes Estruturas – SINDUSCON substituiu a presença dos técnicos das empresas de infra-estrutura, e a Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos – AEAS²⁰⁸ e o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB passaram a representar os profissionais liberais, desaparecendo do cenário a SACS e o Rotary.

Podemos inferir que essa composição denota uma concepção do planejamento como atividade eminentemente técnica e de alçada exclusiva do Estado, praticamente sem qualquer tipo de controle social. Porém não podemos deixar de assinalar que, na década de 1970, o Rotary, o Lions e entidades como a União Cívica Feminina e o Movimento de Arregimentação Feminina²⁰⁹ chegaram a ser consultados pela administração municipal.

²⁰⁷ Indiretamente, pois, como já foi afirmado, não era a instituição que possuía assento na Comissão e sim o indivíduo.

²⁰⁸ Nesse momento a Associação de Engenheiros de Santos – AES passa a incorporar os Arquitetos no nome, mudando para AEAS.

²⁰⁹ Nenhuma dessas entidades era participante do COPLAN e as duas últimas são

Nesse momento o COPLAN não pode, efetivamente, ser considerado como esfera pública. Sua composição era, na maioria absoluta, de membros do Poder Executivo, os poucos membros que escapavam a essa regra eram do setor de construção civil, seja patronal seja de entidades de profissionais liberais, mas igualmente pertencentes a um segmento especializado da sociedade o que, portanto, não autoriza a considerá-la como representada nesse processo.

Além disso o acesso era restringido pelo próprio Poder Executivo e seu funcionamento era totalmente irregular em termos de pauta e periodicidade, como visto anteriormente. Fato esse reconhecido em entrevistas ao autor tanto pelos profissionais da área, como o engenheiro Alcindo Gonçalves, como pelas próprias instituições patronais, como o engenheiro José Marcelo Ferreira Marques da ASSECOB.

Ou seja, o fato de não existir um espaço para o debate democrático estava em conformidade com as condicionantes políticas do momento e a centralização, e especialização, do poder de decisão era cada vez mais valorizada.

Essa característica começou a mudar quando o próprio conceito de sociedade civil sofreu uma alteração durante a década de 1970, e a participação passou a ser considerada como um ato político e meio de resistência ao regime militar. Por essa razão este trabalho utilizou, para identificar a forma de participação da sociedade nesse período, o termo “participação como resistência”.

O resultado foi que a idéia de participação, principalmente quando associada aos movimentos populares, transformou-se numa das principais propostas de democratização e descentralização dos aparelhos do Estado, inclusive daqueles que pudessem dar resposta aos graves problemas urbanos que se verificavam. Os movimentos sociais passaram a exercer um papel central nessa cena impelindo o sistema político para que promovesse mudanças na relação da sociedade com o Estado de modo a reconquistar direitos civis e políticos básicos. Instaurava-se assim o processo de abertura democrática.

Nesse quadro foram apresentadas as propostas de formulação de uma política urbana que integrava os três níveis de governo e que se consubstanciaram no Projeto de Lei Federal 715/1983, o chamado Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, que já condicionava a propriedade à sua função social e previa formas de participação da sociedade civil no processo de elaboração dos planos e instrumentos urbanísticos, conceitos que se incorporaram posteriormente ao arcabouço jurídico brasileiro através da Constituição Federal de 1988.

Essas propostas eram decorrentes da incorporação ao pensamento urbanístico brasileiro de novas formas de análise sobre o urbano e que envolviam o processo de acesso a terra e aos meios de consumo coletivo, oferecendo uma nova leitura sobre essas questões. Por outro lado, essa leitura se relacionava com um processo de conquista de direitos sociais em

identificadas como conservadoras e simpatizantes ao golpe de 1964 (cf. FONSECA, 2002).

que se empenhavam os movimentos sociais. Por essa razão, este trabalho identificou essa fase com o uso do termo “participação como conquista”.

Isso se rebatia no âmbito do planejamento urbano numa expectativa por um urbanismo mais democrático e participativo. Em Santos a temática da participação dominou a pauta política durante o período de intervenção e se relacionou com a questão do planejamento urbano a partir da proposta de revisão do Plano Diretor e o retorno das eleições para prefeito, em 1984.

É interessante notar, em relação aos debates e à mobilização da sociedade em torno da questão do planejamento urbano nessa fase, tratados no capítulo 3 que aborda o período de 1984 a 2000, como nesse momento, a exemplo do que havia ocorrido na década de 1940, foi o parlamento que assumiu um papel fundamental no sistema político para explicitar os anseios por mudanças que se encontravam na comunidade, num primeiro momento, e depois coube ao Executivo, a exemplo do que ocorrera em 1968, propor e criar uma nova organização da arena de debates.

Especificamente nesse processo de revisão do Conselho Consultivo do Plano Diretor – COPLAN, cujo processo de construção é o objeto deste trabalho, ocorreram dois momentos de reformulação dessa legislação: em 1984 e em 1986. Em ambos a Câmara Municipal incorporou novos atores no COPLAN, elevando o número total de membros, como pode ser verificado no gráfico a seguir, até atingir uma composição que permaneceu a mesma de 1986 até sua extinção em 1998, quando foi substituído pelo CMDU, com o número máximo de conselheiros atingido em 1999.

Gráfico 10 - Evolução do número de membros participantes nas Comissões e Conselhos.

Cabe aqui uma observação de Alcindo Gonçalves sobre o acréscimo ocorrido em 1984 e 1986, do qual ele mesmo foi um dos principais protagonistas, que é válido para o CMDU também: *“composição maior não é sinônimo de aumento de participação. Pelo contrário, pode facilitar até o controle ou servir para acomodar todo mundo, mesmo quem não é do ramo”*²¹⁰.

²¹⁰ Em entrevista concedida ao autor.

Também em relação ao fato de não ter ocorrido mudanças entre 1986 e 1998 cabe uma observação, isso não pode ser associado a um imobilismo, pelo contrário, o que se verificou nesse lapso de tempo foi um intenso debate sobre o significado e a forma de participação da sociedade na definição das políticas públicas, o que levou, neste trabalho, a identificar esse processo, nessa fase, com o uso do termo “participação como princípio”.

Esse momento histórico correspondeu, em termos de participação cívica, a uma superação das lutas por redemocratização, e os movimentos sociais urbanos puderam então assumir novas características no seu relacionamento com o poder local.

O que antes se apresentava como polarização entre sociedade civil e o autoritarismo de um Estado repressivo, uma forma de resistência e luta contra a ditadura militar pelo reconhecimento de direitos básicos de cidadania, se mostrou de forma diversa, uma vez que as relações entre Estado e a sociedade civil passaram a incorporar diferentes projetos sociais e políticos que permeavam as instituições, o que só é possível por meio da garantia de eleições livres e diretas em todos os níveis e por instrumentos de participação no processo legislativo aliado à garantia constitucional do amplo direito de associação e à presença do cidadão na produção e gestão de políticas públicas nas diversas estruturas de governo.

Isso não pode ser considerado isoladamente, como fruto de um processo linear de desenvolvimento de idéias, mas sim como decorrência de um quadro muito mais amplo que incorpora o debate, em nível global, que discute formas de democracia representativa e participativa e que valoriza não só a esfera de governo nacional como, e principalmente, o governo local para o desenvolvimento do sentido “*pedagógico*” da participação para consolidação da democracia e da própria cidadania²¹¹.

Reconquistados os direitos civis fundamentais, foi o processo constituinte que, culminando com a promulgação da Constituição em 1988, expressou a trajetória anterior de mobilização social e buscou institucionalizar essa visão participativa na relação do Estado com essa sociedade civil revigorada, incorporando assim novos atores sociais que exigiam novos paradigmas de cidadania e gestão pública “*especialmente municipais, que cada vez mais se utilizam de alternativas inovadoras nas suas relações com a sociedade civil*” (PEREIRA, 1999: 52).

A partir desse ponto, a participação da sociedade passou por uma mudança qualitativa. Para Maria da Glória Gohn (2005) a sociedade civil assumiu um caráter de protagonismo no processo, contribuindo decisivamente para a melhoria da qualidade da gestão e da prestação do serviço público. De uma forma de descentralização, pura e simples, passava a corresponder a um novo caráter que se pretendia conferir à democracia, onde apenas a

²¹¹ “*La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia*” (Artigo 6 da Carta Democrática Interamericana, de 11 de setembro de 2001, Lima, Perú, acessível em www.ddpa.oas.org).

representatividade não era bastante para dar conta dos questionamentos e dos esforços pela criação de novos direitos sociais.

Distingue-se aqui pelo menos duas formas de participação. Uma, que Teixeira chama de *“orientada para a decisão”*, e aquela que é *“orientada para a expressão”*. Segundo ele, os atores da sociedade civil intervêm regular e organizadamente no primeiro caso, enquanto no segundo caso seu caráter é mais simbólico.

Ao promover essa distinção Teixeira não pretende *“valorizar uma ou outra dessas polaridades, mas considerá-las quanto à sua possibilidade de fortalecer e aprofundar a democracia”* (TEIXEIRA E., 2001: 27). José Arlindo Soares (2002) ressaltou essa diferença na forma de atuação dos movimentos.

Os movimentos que passam a se incorporar a estruturas orientadas para o processo de decisão, de forma institucionalizada como os conselhos, correm o risco de ao invés de se fortalecerem, inibirem a participação popular (SOARES, 2002: 88), enquanto que os movimentos espontâneos, voltados para a expressão de reivindicações momentâneas, podem ser até mais eficazes no curto prazo, mas não se sustentam ao longo do tempo, a não ser que incorporados em organizações existentes (SOARES, 2002: 89).

Além disso, se por um lado “participação” refere-se à igualdade na tomada de decisões, por outro há também a necessidade de determinar as conseqüências dessas decisões, ou obrigação dos agentes políticos prestarem contas dos seus atos e decisões e o direito do cidadão de exigí-los e avaliá-los²¹².

A participação passou a ser uma forma de ampliar o próprio conceito de cidadania e a multiplicação de espaços, institucionais ou não, onde isso fosse possível se tornou uma meta com importantes e significativas experiências. Evidentemente, esse processo ocorreu, e ainda ocorre, em meio ao debate sobre diferentes visões de mundo, nos remetendo a visões diferentes do próprio processo de desenvolvimento e de como se coloca a relação entre o Estado e a sociedade, em formas que vão desde o ativismo democrático até o empreendedorismo competitivo.

Nessa perspectiva o termo mais utilizado, enquanto objetivo a ser alcançado, é o “desenvolvimento sustentável”. No entanto, apesar de ser visto normalmente como benéfico, desejável e consensual, é, como propôs Henri Acselrad (1999), fruto da luta simbólica de atores sociais no processo de legitimação de suas práticas para garantir a institucionalização e a durabilidade de seus pressupostos políticos de modelo de cidade.

²¹² Alguns dos elementos institucionais que permitem a existência dessa nova cultura política passaram a estar presentes a partir de 1988, ainda que pouco utilizados até o momento, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de projeto de lei, incorporados no arcabouço jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1988, e a exigência de prestação de contas e conseqüente responsabilização dos agentes públicos, que alguns autores denominam como *“accountability”*, incorporado na política brasileira pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acseirad (1999) propõe alguns modelos para análise desses aspectos. Para este trabalho destacamos dois: a “cidade de políticas públicas” e a “cidade empresa”.

A “cidade de políticas públicas”, cuja característica é buscar o equilíbrio entre a demanda por serviços públicos, as necessidades quotidianas da população, e os investimentos em redes e infra-estrutura, tem como sua principal prática a adaptação da oferta de serviços públicos à quantidade e qualidade das demandas sociais. Nesse caso, a participação da sociedade passou a ser vista como essencial no processo de discussão para elaboração das políticas públicas ou, por outro lado, como um processo para legitimar as decisões do Poder Executivo.

A “cidade empresa”, cuja característica principal é a busca pela atratividade de investimentos em um contexto de competição entre cidades, tem como principal prática a promoção da produtividade e o fortalecimento das vantagens competitivas. Participação da sociedade, ainda que necessária, passou a ser vista como uma forma de parceria, por um lado, ou como controle social, por outro. Sem desconsiderar totalmente o peso dos movimentos sociais associados a uma necessária maior transparência nos processos de planejamento e gestão, privilegia-se o papel do governo como empreendedor, catalisador e articulador.

Considerando que esses modelos, quando transpostos para a realidade se apresentam em graus diferentes podemos afirmar que em Santos encontramos no período analisado no terceiro capítulo a “cidade de políticas públicas”, principalmente na gestão Telma de Souza, e a “cidade empresa”, principalmente na gestão Beto Mansur. Na avaliação do autor, a gestão David Capistrano buscou estabelecer um diálogo entre esses dois modelos.

Parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, instrumentos de gestão que levem em consideração a influência dos agentes de desenvolvimento econômico e do planejamento urbano estratégico, são conceitos que passaram a fazer parte do repertório para enfrentar a complexidade das cidades.

O relacionamento da sociedade civil com o Estado, através da participação na esfera pública, em comitês e conselhos, passou a ser, em ambos os casos, fundamental e indispensável. O que na verdade podemos perceber é uma tentativa de encontrar essa nova cultura política, um caminho alternativo que concilie aspectos da democracia representativa e da democracia participativa, dificuldade que vem sendo enfrentada pelos teóricos desse campo de conhecimento.

Dentre esses teóricos, Habermas procura, em sua análise sobre a prática democrática, uma aproximação entre o sistema político e a vontade dos cidadãos, mediante um esforço de comunicação, que passa a ser característica das esferas públicas que surgiram principalmente ao longo da década de 1990. Por essa razão, o que passou a caracterizar a gestão das cidades a partir de então foi justamente a criação e valorização dos fóruns e conselhos para as decisões nas políticas públicas, com a intensa participação de setores públicos não governamentais, a esfera pública.

A construção desses espaços é uma das principais idéias que alimentam o sentido de democracia, ou seja, abrir o sistema político e libertá-lo de tradições que possam impedir que a pressão da sociedade civil transforme as relações de valor e poder.

Nas gestões Telma de Souza e David Capistrano, analisadas neste trabalho após a promulgação da nova Carta Constitucional, ocorreu uma forma de enfrentamento dos problemas urbanos que privilegiou instrumentos que buscavam a inclusão social no processo de urbanização através, principalmente, da regularização fundiária e de investimentos em políticas públicas que revertissem o quadro de exclusão.

Nesse momento surgiram esferas públicas, a maioria dos conselhos gestores previstos na Lei Orgânica Municipal, que foram sendo criadas ou institucionalizadas. Habitação, saúde e educação foram temas de esferas públicas específicas que desenvolveram um trabalho de fundamental importância para a gestão municipal.

No entanto, uma política mais generalizada de inserção nos mercados globais se desenvolveu a partir da década de 1990, dinamizando um outro modelo de gestão que apontava para uma interação do governo com a sociedade através da relação de mercado, ou de parcerias entre o público e o privado, relacionado com a ampliação das oportunidades de negócios e minimização do Estado, dando continuidade às políticas de descentralização de gestão que já nos referimos anteriormente, e que se mostra nos governos locais através do que David Harvey chamou de *“empresariamento na administração urbana”* (cf. HARVEY: 1996).

“O desafio está em buscar modelos de políticas que combinem às novas exigências da economia urbana globalizada a regulação pública da produção da cidade e o enfrentamento do quadro de exclusão social” (RIBEIRO & SANTOS, 1994: 11), seja pelo alargamento do conceito de democracia e cidadania e fortalecimento dos atores sociais, seja pela contribuição que estes possam dar ao processo de gestão de bens públicos pelo controle que é permitido exercer, evitando que a cidade se torne apenas um negócio, lucrativo para poucos.

A vitalidade desse processo depende da existência de um espaço público que represente *“a arena privilegiada de atuação política dos atores da sociedade civil, constituindo, ainda, a arena de difusão dos conteúdos simbólicos e das visões de mundo diferenciadas que alimentam as identidades de tais atores”* (COSTA, 1997:17).

Os conselhos, apesar das dificuldades inerentes ao processo, se apresentaram como esferas públicas, no campo da formulação de políticas públicas. No entanto, o horizonte temporal dessas políticas e o grau de partilha de poder que definiria até que ponto essas instancias têm capacidade de decisão depende exatamente dessa capacidade de negociação, da presença dos atores interessados e, principalmente, do grau de autonomia em relação ao sistema de comunicação e ao sistema político.

Portanto, a existência dos conselhos, como esferas públicas que possuam intrinsecamente essas características ainda que de forma institucional, não é garantia da democratização da gestão, como destacou José Arlindo Soares (2002), o que nos leva a concluir que o processo de construção dessas esferas ainda está em curso, o que requer uma constante reavaliação do percurso.

Voltamos então à questão central que se colocou para a elaboração deste trabalho: Será esse cenário algo realmente novo ou ele será consequência de um percurso histórico, onde os modelos de formulação do pensamento urbanístico, a forma de participação e a concepção de democracia estão intrinsecamente relacionados?

Conforme já foi dito, a Comissão do Plano da Cidade, ou a Comissão Consultiva do Plano da Cidade, das décadas de 1940 e 1950, não poderiam ser consideradas esferas públicas, como contemporaneamente se entende, pois faltariam algumas de suas características fundamentais, as mesmas características que faltariam ao COPLAN das décadas de 1960 a 1980, em que pese todo o esforço para democratizar essa arena.

No entanto, as questões relativas à participação dos cidadãos, propriamente ditas, estavam presentes nesses diversos momentos históricos de formas diferentes, em função do entendimento que se fazia, em cada época, tanto dos modelos de gestão pública como, principalmente, das relações que se estabeleciam entre sociedade civil e Estado, como observadas nos três capítulos.

Esse percurso histórico que apreciamos ao longo deste trabalho demonstra que, conforme formulado em nossa hipótese central, a questão da participação da sociedade civil nas estruturas de governo, mais do que uma questão de modismo ou de metodologia de planejamento, ainda que presente em determinados momentos, é uma questão estrutural que envolve diretamente fundamentos do exercício do poder político.

O fato de não terem sido constituídas esferas públicas não implica que o processo de participação da sociedade civil no planejamento urbano não apresente uma dada trajetória, pelo contrário, a análise desse percurso demonstrou que essa construção institucional depende realmente muito mais da concepção de democracia, e de cidadania, do que da elaboração dos conceitos teóricos do planejamento urbano.

Por outro lado, essa trajetória aponta para a real necessidade desse processo de construção. Como foi ressaltado desde as páginas iniciais, o foco da análise se concentrou sobre a construção, composição e institucionalização de organismos onde ocorreram os debates sobre a elaboração da legislação urbanística que, ao final do século XX, poderia vir a ser caracterizado como uma esfera pública, cabe então avaliar as dificuldades, potencialidades e desafios para que as políticas públicas possam ser problematizadas, encaminhadas e elaboradas através desse espaço democrático.

Nesse caso retomamos outro questionamento feito no início do trabalho: Seria o planejamento participativo, com suas várias ferramentas, instrumento eficaz para debater e socializar com os cidadãos as decisões de médio e longo prazo, ou ainda há um percurso a ser traçado para sua efetividade?

Parece não restar dúvidas que o CMDU pretende ser essa esfera no campo do planejamento urbano, tanto assim que ele é previsto na Lei Orgânica Municipal, de 1989, que é fruto, como vimos, de um percurso para se construir esse tipo de arena.

No entanto, ao analisarmos como ocorreram os debates sobre as diversas propostas de revisão do Plano Diretor, percebemos que a iniciativa partiu sempre do Executivo e raras foram as oportunidades para uma discussão mais ampla, envolvendo outros setores da sociedade que não compunham o COPLAN, até 1998, ou o CMDU, a partir de 1999, o que restringe a forma de acesso a essa esfera e, conseqüentemente, a possibilidade de democratizar o processo²¹³.

Nesse sentido também há méritos na formulação da composição do CMDU, quando pretendeu incluir um número crescente de atores, representando diversos segmentos da sociedade. Como pôde ser observado, o CMDU é o ponto alto em termos de participação de outros setores, com 5 representantes, que não o técnico, as empresas de infra-estrutura, ou o sistema político. Porém essa característica é relativizada, pois como o conselho se expandiu como um todo esse número representa 12,4% dos conselheiros, praticamente o mesmo índice do COPLAN de 1986²¹⁴.

Esses dois aspectos nos levam a crer que ainda há um longo percurso a ser feito na busca pela instituição de uma esfera pública no planejamento urbano. Aparentemente a estrutura das conferências da cidade poderia ser uma resposta a esse percurso, mas a análise de sua efetividade ainda está por ser feita. A necessidade desse percurso nos dá um indicativo da resposta à outra indagação que se fez no início deste trabalho: Seriam os Conselhos, enquanto esferas públicas institucionalizadas, instrumentos meramente figurativos ou nesse espaço se decide algo?

Primeiramente cabe colocar que um conselho só pode efetivamente decidir algo se ele for representativo, autônomo e deliberativo, pois a participação só terá sentido quando os mecanismos de representação não se restringirem somente à criação institucional da esfera pública, e que seu objetivo seja transformar a realidade e não simplesmente legitimar os interesses do Governo.

²¹³ Uma exceção que poderia ser considerada seria o Congresso Municipal, realizado em 1995, pois possuía características organizacionais semelhantes ao Orçamento Participativo, mas sua ação foi relativamente limitada e o resultado não prosperou no Legislativo Municipal.

²¹⁴ A única proposta onde os membros de outros setores poderiam superar com folga essa porcentagem seria a composição prevista em 1995, que previa eleições dos conselheiros.

No caso do CMDU podemos afirmar que seu caráter consultivo ainda é marcante²¹⁵ e determinado em lei e, sendo assim, sua autonomia se reduz e o torna não muito diferente do que já era o COPLAN. Outros questionamentos também podem ser colocados, como a representatividade, paridade e desigualdade, em termos de domínio do conteúdo, entre os participantes da esfera pública, assim como sobre sua efetividade, em termos de resultados práticos.

Em relação à representatividade, houve um avanço quando, em 1968, vinculou-se o conselho a instituições, e não mais a indivíduos, como ocorria no passado, no entanto, falta ainda um salto de qualidade que vincule o representante às suas bases.

É necessário que o conselheiro tenha atrás de si toda uma capacidade de mobilização para que possa, efetivamente, alterar a relação de poder nesse espaço e redefinir decisões que vão orientar a ação do Governo, cabendo aos agentes ali representados ampliar esse debate para incorporar os conceitos contemporâneos da própria democracia nesse processo para que ela seja fortalecida, uma vez que há espaço institucional para isso.

Para tanto, é necessário que esteja presente um processo pedagógico de capacitação dos participantes e de socialização da informação, assim como os representantes do sistema político estejam dispostos a conhecer outros saberes que não somente o conhecimento técnico específico de uma determinada área.

Nesse sentido, outro aspecto importante a ser ressaltado é no tocante os meios de comunicação, pois a informação é elemento essencial para a democracia. É possível perceber pela publicações de notícias²¹⁶ como a criação do D.O. Urgente, depois Diário Oficial, foi fundamental para estabelecer o meio de ligação com a sociedade civil e divulgar os temas relacionados com as políticas públicas para garantir a democratização da informação.

Esse aspecto ainda merece uma reflexão para ser mais bem avaliado, mas é perceptível como novas tecnologias, como a Internet, podem favorecer o processo através de ampla divulgação dos objetivos previamente, bem como, posteriormente, dos resultados obtidos.

Outro aspecto que pode ser observado no percurso analisado é o fato que, desde a década de 1990, temos visto a proliferação de organizações não governamentais, as ONGs, que possuem características diferentes dos movimentos sociais, em função dos objetivos, em termos de ação, de concepção política, de articulação com partidos, e até mesmo em termos de formas de financiamento, com acesso facilitado a recursos internacionais e profissionalização de lideranças. Esse quadro pode alterar a relação de forças na esfera pública de um modo geral.

²¹⁵ Em que pese o arquiteto Bechara Abdalla minimizar essa característica por entender que o CMDU “sempre teve suas avaliações e conclusões consideradas pelo executivo”, e o engenheiro Márcio Lara afirmar “que todas as idéias para lá encaminhadas foram enriquecidas com a visão multidisciplinar dos membros” (ambos em entrevista ao autor).

²¹⁶ Vide tabela anexa no final deste volume.

No campo do conhecimento do planejamento urbano parece que essas características ainda estão por ser alcançadas, ainda que o processo de construção da esfera pública no processo de planejamento urbano que corresponde hoje, em Santos, ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, esteja em curso há décadas, como foi analisado neste trabalho.

Essa análise é fruto, como vimos, de um complexo debate sobre os conceitos de política, cidadania, participação, sociedade civil, e da relação desta com o Estado e o mercado, que passaram a ser vistos de uma outra forma ao longo da história.

Por essa razão podemos afirmar, confirmando a tese inicial, que existe um percurso histórico de construção da esfera pública no planejamento urbano que torna a participação seu referencial central, não porque sua formulação parte do âmbito teórico do planejamento, mas essencialmente porque é na relação entre democracia e gestão que encontramos esses aspectos, e é no campo ideológico que podemos entendê-la.

Assim como não são simplesmente ações periódicas, como as eleições, que passaram a determinar o processo democrático, assim também não é um quadro teórico que determina a forma mais contemporânea de planejar a cidade, mas sim uma disputa por práticas que visam coletivizar a tomada de decisões a partir de diferentes princípios.

APÊNDICE 1

O Cenário Político Partidário

Este apêndice foi elaborado a partir de leituras e levantamentos feitos com o objetivo de conhecer um pouco mais sobre o cenário político partidário em cada um dos períodos tratados nos respectivos capítulos e foi essencial para compreender como esse processo se deu. Não se trata de uma história dos partidos, mas apenas alguns dados para complementar a informação que já consta do trabalho, quando necessário.

A organização deste apêndice está por ordem cronológica, obedecendo a periodização dos capítulos, para facilitar a eventual leitura e o cotejamento com o corpo do texto.

O PERÍODO ANTERIOR A 1964.

Na Primeira República (1889 – 1930) os Partidos Republicanos eram estaduais e se originavam nos “clubes republicanos” que haviam lutado pelo fim da monarquia. Os dois maiores partidos eram: o Partido Republicano Paulista – PRP, de São Paulo, e o Partido Republicano Mineiro – PRM, de Minas Gerais, representando principalmente os interesses das oligarquias ligadas à cafeicultura e à pecuária, e que se revezavam no poder dominando o Congresso Nacional, e, por isso chamada de política do “Café com Leite”.

Durante os anos que se seguiram à Revolução de 1930, que deu fim ao decadente sistema político, a atividade político-partidária restringiu-se aos anos de 1933 a 1937, quando teve início o Estado Novo. Os partidos políticos foram totalmente proibidos durante o Estado Novo (1937-1945), existiam apenas agrupamentos que buscavam refletir uma polarização entre a esquerda e a direita, como acontecia na Europa a partir dos anos 30. Desses destacavam-se o Partido Comunista Brasileiro – PCB e a Ação Integralista Brasileira – ABI, fundada em 1932 por Plínio Salgado e inspirada no Movimento Fascista italiano e no Movimento da Falange Espanhola.

Portanto, o PCB é o mais antigo partido no Brasil. Organizado em 1922, vinculado à 3ª Internacional Comunista com sede em Moscou, foi liderado por Luís Carlos Prestes. Colocado na ilegalidade por decreto, em 02 de dezembro de 1937, voltou a conhecer a legalidade apenas em 1945, quando os partidos foram novamente legalizados. Em 1947 o PCB já era o quarto maior partido no Congresso Nacional e, ao derrotar o PTB nas eleições sindicais, teria assustado os conservadores (cf. FLEISCHER, 2004: 252).

É interessante observar o desempenho do Partido Comunista Brasileiro – PCB nas eleições. Em 1945, Yeddo Fiúza, candidato do PCB à presidência da República, foi o mais votado em Santos, assim como João Taibo, do mesmo partido, foi o candidato a Deputado Estadual mais votado, compondo a bancada do partido na Assembléia Legislativa paulista com outros notáveis, como Caio Prado Júnior. Essa perspectiva de vitória constante dos comunistas levou o governo central a propor as mais diversas formas de suprimir a autonomia da cidade e até mesmo a idéia da transformação de Santos em uma Prefeitura Sanitária foi cogitada. No final de 1947 o PCB já estava novamente na ilegalidade e nas eleições daquele ano o Partido Social Trabalhista – PST foi utilizado para abrigar os comunistas que, mesmo na clandestinidade, sempre mantiveram forte atuação.

O Partido Social Democrata - PSD foi organizado por Getúlio Vargas em 1945 e abrigou a face conservadora do getulismo. Formada por lideranças rurais e altos funcionários estatais, cabendo ao interventor de cada estado organizar o partido *“convocando todos os caciques locais que haviam sido nomeados como prefeitos municipais para fundar a nova agremiação”* (FLEISCHER, 2004: 250), o que, de certa forma, o identificava com o *“coronelismo”*, característico dessa época.

O PSD era dominante no Congresso Nacional em 1945 e elegeu os sucessores de Vargas: Gaspar Dutra, em 1945, e Juscelino Kubitschek, em 1955. Por outro lado, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, *“considerado um partido nacionalista, no estilo de populismo de esquerda”* (FLEISCHER, 2004: 251), era inspirado no Partido Trabalhista inglês e agregava lideranças sindicais e grande parte da classe operária urbana.

Dessa forma Vargas construiu um sistema partidário que, apesar da pluralidade, favorecia seu próprio projeto político. O PTB elegeu Getúlio Vargas como presidente, em 1950, e o vice-presidente João Goulart em 1955 e 1960 e, em 1963, com o PSD eram os maiores partidos do Congresso Nacional.

A União Democrática Nacional – UDN completava, com o PSD e o PTB, a trinca dos grandes partidos políticos brasileiros nesse período. A UDN era o partido considerado como o *“baluarte do liberalismo brasileiro pós 45”* (COELHO, 2003: 208), congregava a burguesia e a classe média urbana favoráveis ao capital estrangeiro e à iniciativa privada.

O Partido Social Progressista – PSP era tido como *“partido populista de direita”* (FLEISCHER, 2004: 252). Surgiu a partir de um projeto pessoal de Ademar de Barros, eleito Governador do Estado em 1947. Portanto, era mais forte em São Paulo e no restante do país funcionava como abrigo de dissidentes do PSD (FLEISCHER, 2004: 252).

O Partido Socialista Brasileiro – PSB, teria sido fundado com a fusão da Esquerda Democrática e a Vanguarda Socialista e, portanto, num prisma político à esquerda, de acordo com Fleischer (FLEISCHER, 2004: 252).

O Partido Republicano – PR era remanescente dos Partidos Republicanos estaduais que dominaram a política na Primeira República (1889 – 1930) e, portanto ligado à oligarquia e liderado pelo ex-presidente Arthur Bernardes.

O Partido Democrata Cristão – PDC organizado em São Paulo em 1945, com o apoio de intelectuais, especialmente professores universitários, seguia a tendência mundial que surgiu ao final da Segunda Guerra Mundial de uma “Terceira Via”, uma proposta democrata cristã alternativa. Passou a conquistar uma relativa força quando incorporou militantes vindos da Vanguarda Democrática que era formada por jovens que atuaram em organizações como a Juventude Universitária Católica.

O PDC contava com figuras como Franco Montoro, Plínio Santos de Arruda Sampaio, Chopin Tavares de Lima e outros, e, em 1963 já era o quinto maior partido no Congresso Nacional. Franco Montoro participou, em abril de 1947, do I Congresso da Democracia Cristã na América, em Montevidéu no Uruguai. *“Neste evento, militantes e políticos católicos latino-americanos, reunidos por iniciativas pessoais, elaboraram uma estratégia de ação conjunta para a extensão da ‘Terceira Via’ na América Latina”* (Áureo Busetto apud COELHO, 2003: 211).

O Partido Trabalhista Nacional – PTN era um pequeno partido que surgiu em São Paulo em 1947 e cujo grande feito foi dar abrigo a Jânio Quadros elegendo-o prefeito de São Paulo, em 1957, governador do Estado, em 1958 e Presidente, em 1960.

O PERÍODO 1964 – 1984.

Embora o PSD fosse de oposição a Goulart, em 1965 unira-se ao PTB para ganhar as eleições no Rio de Janeiro e em Minas Gerais contra a União Democrática Nacional – UDN, partido conservador que tinha o apoio dos militares que patrocinaram o golpe de 1964²¹⁷. Isso deu início ao processo que levou à destruição do sistema partidário anteriormente existente substituindo-o, numa tentativa de imitar a bipolaridade entre democratas e republicanos norte-americanos, pela criação de duas agremiações de representação política, nas ficando proibido o uso da palavra “partido”.

Surgiram assim a Aliança Renovadora Nacional – ARENA, sucedâneo liberal da UDN, com alguns egressos do PSD, PDC e PSP, e base governista no Congresso Nacional, e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, com os políticos que representavam a oposição de forma consentida, pretensamente inofensiva ao poder, reunindo os escassos democratas e trabalhistas que conseguiram sobreviver ao expurgo promovido pelos milhares de processos de perda de direitos políticos.

Em 1974 o MDB *“elegeu 44% dos deputados federais, 16 das 22 cadeiras para o Senado e maioria em seis legislativos estaduais – um ressurgimento muito forte”* (FLEISCHER, 2004: 255). Essa tendência de vitória do MDB nas urnas, na segunda metade da década de 70, se manteve e se consolidou em 1978, fazendo com que o Governo optasse pela reinstituição do pluripartidarismo em dezembro de 1979, como forma de fragmentar a crescente oposição.

²¹⁷ Em Santos o vencedor foi o PSP.

Assim, em 1980, no lugar da extinta ARENA surgiu o Partido Democrático Social – PDS. Do MDB emergiu o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e, naquele momento, parte dos trabalhistas herdeiros do getulismo encontrou guarida no Partido Democrático Trabalhista – PDT, sob a liderança de Leonel Brizola, que surgiu da disputa pela sigla com o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, sob o comando de Ivete Vargas.

Além disso, o Partido dos Trabalhadores – PT apareceu como um partido mais à esquerda, ligado ao novo sindicalismo urbano das regiões sul e sudeste, e o Partido Popular – PP ocupou um espaço político de centro, por um breve lapso de tempo até se unir ao PMDB em 1982.

O PERÍODO 1984 – 2000.

Em 1985 foi apresentado o projeto de Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Congresso Nacional e aprovada a Emenda Constitucional nº 25, inaugurando uma nova fase no processo de reorganização partidária, que passou a ter um caráter pluralista. Surgiram então, além dos partidos grandes e médios, também os menores, a maioria era formada pela coalizão de forças, outros possuíam identidade ideológica.

Num primeiro momento, em 1986, o Partido da Frente Liberal – PFL foi formalizado e foram criados o Partido Democrata Cristão – PDC e o Partido Liberal – PL e, por outro lado, saíram do PMDB os agrupamentos de esquerda que ainda se mantinham na clandestinidade: o Partido Comunista Brasileiro – PCB e o Partido Comunista do Brasil – PCdoB, além do Partido Socialista Brasileiro – PSB e o Partido Verde – PV. O PFL teve origem na Frente Liberal, formada em 1984 por dissidentes do PDS que não queriam apoiar Paulo Salim Maluf no Colégio Eleitoral e se aliaram ao PMDB para eleger Tancredo Neves. Dentre seus líderes está o senador Antônio Carlos Magalhães, da Bahia. O PCdoB, fundado em 1962 a partir do antigo PCB, representava uma corrente do comunismo que se identificava com as propostas chinesas tendo como principal figura o ex-deputado João Amazonas.

Esse era o quadro político-partidário da Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986, quando o PMDB obteve uma vitória histórica nas urnas, elegendo 22 dos 23 governadores e constituindo maioria no Congresso Nacional, com 54,4% dos representantes eleitos. O PMDB só perdeu sua hegemonia em 1988, quando a parcela social-democrata que ainda se mantinha no partido formou uma nova agremiação, o Partido da Social Democracia do Brasil – PSDB (cf. FLEISCHER, 2004: 261).

Tanto o PSDB como o PDT apresentam uma certa fisionomia política mais definida em termos ideológicos, identificados com a Internacional Socialista, mas com análises diferenciadas da realidade nacional em termos de modelo de desenvolvimento. O PDT aliou a crítica ao modelo de desenvolvimento econômico adotado anteriormente a um projeto baseado nas experiências da social-democracia européia, adaptado à realidade brasileira numa perspectiva nacionalista (CABRERA, 1995:164), enquanto que o PSDB via o

modelo de desenvolvimento econômico esgotado, sendo necessário um novo padrão de baseado na "modernização" da economia e na inserção do Brasil no cenário internacional, o que fez com que partilhasse do ideário de reestruturação da produção, através da privatização, desregulamentação da economia e enxugamento do Estado com os setores neoliberais (CABRERA, 1995: 167).

Em termos de participação da sociedade, ambos os partidos enxergam a descentralização como uma opção política, mas não há uma preocupação em romper com a estruturação do poder, ou seja, a democracia representativa tem ainda grande valor, em que pese a necessidade de uma maior participação, defendida, por exemplo, nos documentos programáticos desses partidos, mas vista essencialmente como consultiva. Essa característica estava presente, por exemplo, no "Conselho de Governo", proposto por Mário Covas no material de campanha de 1994 ("Diretrizes políticas de uma candidatura" p. 23).

Em 1992 o PCB, depois da queda do muro de Berlim, em 1989, e da extinção da União Soviética, em 1991, transformou-se no Partido Popular Socialista – PPS.

Do outro lado, o Partido Progressista – PP, foi criado em 1993 a partir da fusão do PST com o PTR, e o Partido Progressista Reformador – PPR, também de 1993, que por sua vez é originário da fusão do PDC com o PDS, antiga ARENA. O PP fundiu-se ao PPR, em 1995, dando origem ao Partido Progressista Brasileiro – PPB, que a partir de abril de 2003 passou a se chamar Partido Progressista – PP. Ou seja, por sua linhagem esse é o mais legítimo representante da antiga UDN, o que justifica sua opção política por uma economia liberal e com a participação direta minimizada.

APÊNDICE 2

Personagens

A seguir estão relacionados alguns dos personagens que interagiram no processo que foi analisado. Conhecer um pouco mais sobre eles foi essencial para compreender como esse processo se desenrolou. Não são biografias, mas apenas alguns dados que contribuíram para elaborar o texto.

Muitas vezes a informação já consta do trabalho, mas, por vezes, o complementam quando necessário ou ainda, são indicativos de alguns que, embora participantes do processo, não tiveram seus nomes citados no corpo do texto.

A organização deste apêndice está por ordem alfabética para facilitar eventual pesquisa.

ALBERTO ALMEIDA NEVES

Representante do Sindicato da Indústria de Construção de Grandes Estruturas – SINDUSCON na Baixada Santista, na década de 1960. Era membro da Sociedade Amigos da Cidade de Santos – SACS, fazendo parte da Comissão de Urbanismo dessa entidade no início da década de 1960.

ALCINDO GONÇALVES

Alcindo Fernandes **Gonçalves** é santista, engenheiro formado pela Escola Politécnica da USP, cientista político, doutor pela FFLCH-USP, pesquisador e professor no departamento de política da PUC-SP, professor titular na Unisantia e na Unisantos, onde leciona também no Programa de Mestrado. Ingressou no MDB em 1979 e foi presidente do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Santos na sua fundação, em 1980. Concorreu ao mandato de vereador à Câmara de Santos em 1982 tendo sido eleito pelo PMDB e terminando o mandato pelo PT, partido para o qual se transferiu em 1985, vindo a ser presidente da PRODESAN durante o Governo Telma de Souza, na década de 90. Abandonou a vida político partidária e dedica-se apenas à academia e aos institutos de pesquisa, atualmente responsável pelo Instituto de Pesquisas A Tribuna – IPAT.

ALFRED AGACHE

Arquiteto francês, formado em 1905 pela École des Beaux-Arts de Paris, foi uma das figuras mais importantes para a institucionalização do urbanismo na França nas primeiras décadas do século XX, tendo participado ativamente como profissional no Rio de Janeiro, onde morou até 1959, pouco antes de falecer. Atuou em diversas outras cidades brasileiras como autor de planos, dos quais se destaca dentre outros o do Rio de Janeiro e de Curitiba, ou como consultor para o Poder Público ou para a iniciativa privada, como foi o caso de Santos.

ÁLVARO RODRIGUES DOS SANTOS

Santista, militante na Bolsa do Café, colaborou com o jornal “Diário de Santos”. Foi Prefeito nomeado de Santos no período de 22/10/1948 a 16/08/1949.

ANHAIA MELLO

Luiz Ignacio Romeiro de **Anhaia Mello** nasceu em São Paulo, em 23 de agosto de 1891. Engenheiro arquiteto formado pela Escola Politécnica de São Paulo, em 1913, tornou-se um dos mais importantes urbanistas brasileiros. Dedicou-se ao ensino a partir de 1917 como professor na Escola Politécnica e foi um dos fundadores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo. Grande teórico do urbanismo e autor de diversos artigos técnicos onde expressava suas diferenças com o pensamento e a ação de Prestes Maia, que remontam a década de 30.

Sua presença em Santos sempre aconteceria de forma alternada com Prestes Maia. Enquanto Anhaia Melo debatia em Santos sobre a Comissão do Plano da Cidade, na primeira metade da década de 1940, Prestes Maia se ocupava da prefeitura paulistana. Quando Prestes Maia surgiu no cenário santista com seu Plano Regional, na segunda metade da década de 1940, Anhaia Mello ocupava-se da criação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo. Quando Anhaia voltou a assessorar a prefeitura de Santos, na década de 1960, Prestes Maia estava de volta no comando da Prefeitura de São Paulo. Anhaia Mello faleceu em São Paulo, em 16 de janeiro de 1974.

ANIBAL MARTINS CLEMENTE

Este português nascido em Vila Nova de Gaia radicou-se no Brasil formando-se como engenheiro arquiteto pela Escola Politécnica de São Paulo em 1940. Trabalhou no Departamento de Obras Públicas de São Paulo até 1942 quando se transferiu para Santos onde manteve seu escritório autônomo, até a década de 1980, sendo participante do Rotary Club e da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos, chegando à presidência em ambas.

Participou dos organismos municipais de trataram do planejamento da cidade, desde a Comissão do Plano da Cidade, aos escritórios de Coordenação da Implantação do Plano Diretor e Comissão Consultiva do Plano Diretor. Desde os anos 50 citava a Carta de Atenas e defendia uma postura técnica, e supostamente neutra, que a administração pública deveria assumir, ignorando a luta de classes, mas defendia a subordinação dos interesses privados aos interesses coletivos.

Foi um dos fundadores da Sociedade Amigos da Cidade de Santos, primeiro presidente da PRODESAN, Secretário de Obras e Serviços Públicos de Santos, primeiro diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UNISANTOS e um dos idealizadores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UNISANTA, emprestando seu nome ao prédio onde hoje se instala essa faculdade. Recebeu diversas comendas. Dentre outras o diploma de honra ao mérito da Federação Nacional de Engenheiros e o título de Engenheiro do Ano, em 1984, pela Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos (FICHER, 1989: 562).

ANTONIO ALVES ARANTES

Médico, vereador, foi o Presidente da Comissão do Plano da Cidade instituída em 1948.

ANTONIO CARLOS DA SILVA GONÇALVES

Engenheiro, foi Secretário de Obras e Serviços Públicos nas duas gestões de Beto Mansur e na gestão João Paulo Tavares Papa, quando foi eleito vice-prefeito. Como presidente do COPLAN coordenou parte do processo de revisão do Plano Diretor de Santos, quando era Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e a legislação foi aprovada, em 1998. Foi presidente da diretoria da AEAS e do seu Conselho Executivo.

ANTONIO FELICIANO

Antonio Ezequiel **Feliciano** da Silva nasceu em Paraibuna, em 22 de abril de 1899 e faleceu em Santos em 1982. Advogado formado pela faculdade de Direito de São Paulo em 1919, e passou a residir em Santos onde iniciou sua carreira política em 1926, como vereador, e em 1930, por ocasião do golpe, assumiu como membro da Junta Governativa da Cidade, no período de 28/10 a 30/11/1930, e voltou aos trabalhos do legislativo até 1937.

Foi Deputado Federal pelo PSD, eleito em 1945 e reeleito em 1950. Na Câmara Federal defendeu os interesses da região como as propostas de implantação de um Aeroporto Internacional de Praia Grande, da refinaria de Cubatão, da construção de estradas ligando a região com o litoral norte e litoral sul, e é de sua autoria o Projeto de Lei que restabeleceu a autonomia de Santos, renunciando ao mandato para ser o primeiro Prefeito eleito, de 14/04/1953 a 14/04/1957, nessa nova fase democrática. Saindo da Prefeitura, reelegeu-se como Deputado federal de 1958 a 1962, e de 1966 a 1970. Foi também professor de Direito e Ministro do tribunal de Contas do Estado.

ANTONIO GOMIDE RIBEIRO DOS SANTOS

Nascido em São Paulo, em 11/12/1888, era engenheiro civil formado pela Escola Politécnica de São Paulo. Era funcionário da Prefeitura Municipal de Santos, onde foi diretor de Obras Públicas. Foi prefeito nomeado nos períodos de 02/04/1934 a 13/08/1936 e de julho de 1941 a julho de 1945, quando promulgou o Decreto Lei 343/42, que estabelecia a Comissão do Plano da Cidade, mas não desenvolveu ou implantou efetivamente qualquer medida nesse sentido.

ANTONIO GUIMARÃES DE FREITAS

Engenheiro, funcionário da Companhia Docas de Santos, foi diretor da Associação de Engenheiros na gestão 40/41. Participou da Comissão do Plano da Cidade empossada em 1948 e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade empossada em 1953.

ANTONIO LOTUFO

Engenheiro, ativo participante da política profissional da região, tendo sido membro da Diretoria da Associação dos Engenheiros desde a segunda gestão, em 40/41, e seu Presidente nas gestões 56/57 e 58/59, quando foi membro da Comissão Consultiva do Plano da Cidade e diretor da SMTC.

ANTONIO MANOEL DE CARVALHO

Santista e ex-presidente da Associação Comercial de Santos, empresário do ramo do café, foi prefeito nomeado de Santos de 1974 a 1980.

ARMANDO MARTINS CLEMENTE

Engenheiro, foi presidente da Associação Rural do Litoral Paulista e Secretário Municipal de Obras em 1968. Participou da diretoria da Associação de Engenheiros desde a gestão 52/53.

BECHARA ABDALLA PESTANA NEVES

Arquiteto formado pela FAUS em 1984, e especialista em engenharia ambiental pela UNISANTOS. Foi funcionário da PRODESAN e depois da Prefeitura de Santos, sempre atuando na área de planejamento, tendo contribuído, como técnico, no processo de discussão do Plano Diretor nas gestões Telma de Souza, David Capistrano e Beto Mansur, sendo que nesta chegou a coordenar o processo enquanto chefe de departamento. É representante da PMS no GT de regulamentação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e presidente do CONDEPASA desde 1999, o qual representa como membro do CMDU.

BETO MANSUR

Paulo Roberto (**Beto**) Gomes **Mansur** é engenheiro eletrônico formado pela Universidade Mackenzie em 1978, além de radialista, começou sua carreira política em 1988, quando foi eleito vereador à Câmara Municipal de Santos pelo PSDB. Em 1990 transferiu-se para o PDT e foi eleito deputado federal sendo reeleito em 1994 já pelo PPR. Em 1996 foi eleito prefeito de Santos pelo PPB partido pelo qual se reelegeu em 2000.

CARLOS CALDEIRA FILHO

Santista e empresário do ramo das comunicações, foi prefeito nomeado de Santos por alguns meses em 1980.

CARLOS LANG

Nasceu em São Paulo, em 02/03/1909, engenheiro-arquiteto formado pela Escola Politécnica da USP em 1935. Teve trabalhos acadêmicos publicados em edições de 1934 e 1935 da Revista Politécnica. Funcionário público municipal em Santos, na década de 30 projetou, com o eng. Paulo J. Veiga, o ajardinamento entre a avenida e a faixa de areia. Foi chefe da Divisão de Plano e Cadastro e da Divisão de Obras Particulares. Em 1946, assumiu a chefia da Divisão do Plano da Cidade e Projetos, pela portaria 279/46, e membro da Comissão do Plano da Cidade, sendo o responsável por uma série de detalhamentos do plano. Fez parte da diretoria da Associação dos Engenheiros de Santos na segunda gestão, em 40/41.

CARLOS WELKER

Arquiteto e professor de urbanismo na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos – UNISANTOS, na década de 1980. Atualmente atua na área de design em São Paulo

CÉLIO CALESTINE

Arquiteto formado pela primeira turma da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, onde foi professor, era contratado pela PRODESAN. Posteriormente foi presidente da Companhia Habitacional da Baixada Santista - COHAB-St, durante o primeiro ano da gestão Telma de Souza.

CIRO LUSTOSA

Ciro de Carvalho **Lustosa** foi chefe da Divisão de água e gás da Cia. City. Participou da Comissão encarregada de classificar os prédios construídos em 1945 e da Comissão do Plano da Cidade empossada em 1948. Participou da Associação de Engenheiros desde a primeira gestão e foi presidente do Rotary Club de Santos na gestão 41/42.

CLÁUDIO ABDALA

Cláudio Augusto Querido **Abdala** é arquiteto formado pela FAU-Mackenzie e sempre atuou como autônomo em Santos. Foi presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB – Núcleo Santos na década de 80 e do Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo – SASP – Delegacia da Baixada na década de 90. Filiou-se ao Partido dos Trabalhadores – PT em 1988, foi Secretário de Obras e Serviços Públicos da gestão Telma de Souza (1989 – 1992) e Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente na gestão David Capistrano (1993). É professor e atual coordenador do curso de Arquitetura e Urbanismo da UNISANTOS.

CLÓVIS BANDEIRA BRASIL

General do exército designado como interventor na Prefeitura de Santos em abril de 1969, uma vez que o prefeito eleito, Esmeraldo Tarquínio havia sido cassado. A partir de setembro de 1969 foi nomeado prefeito permanecendo no cargo até março de 1974.

CYPRIANO MARQUES FILHO

Engenheiro pelo Mackenzie, foi vereador na gestão 48/51 quando participou da Comissão do Plano da Cidade. Participou da Diretoria da Associação de Engenheiros na gestão 50/51. Manteve sua atuação como autônomo.

DAVID CAPISTRANO

David Capistrano da Costa Filho nasceu no Recife em 1948. Médico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro tem sua história vinculada à política desde a infância, pois seu pai, dirigente histórico do PCB, vivia na clandestinidade, perseguido pelas forças de segurança, estando desaparecido desde 1974. Desde a década de 70 era um dos principais dirigentes do PCB e responsável pela reorganização da sessão paulista do partido. Em 1985 filiou-se ao Partido dos Trabalhadores. Foi Secretário de Saúde em Bauru, depois Secretário de Saúde em Santos, onde também foi Chefe de Gabinete, na gestão Telma de Souza, e, em 1992, foi eleito prefeito de Santos. Sobre sua gestão ver, especialmente, o trabalho de Maria Lúcia Refinetti Martins (1998). Após concluir seu mandato, em 1996, voltou a atuar como médico coordenando o Programa de Saúde da Família e como consultor do Ministério da Saúde e da Prefeitura de Vitória da Conquista, até que faleceu em 10 de novembro de 2000.

EDGARDO BOAVENTURA

Médico, foi prefeito nomeado de Guarujá e depois de Santos no período de janeiro de 1946 a janeiro de 1947. Faleceu em Santos em 1960.

ERNEST MANGE

Ernest Robert de Carvalho **Mange** era engenheiro civil formado pela Poli em 1945. Participou, com Oswaldo Corrêa Gonçalves, do programa estadual de construções escolares que Heitor Duarte era coordenador, tendo sido com este último co-autor do projeto para o Condomínio Indaiá, em Santos, com o qual recebeu o prêmio Governo do Estado de São Paulo na Seção de Arquitetura do Salão Paulista de Arte Moderna de 1952.

ESMERALDO TARQUÍNIO.

Esmeraldo Tarquínio Filho nasceu em São Vicente em 1927. Formou-se advogado e foi eleito deputado estadual em 1963 e reeleito em 1967. Em 1968 concorreu à prefeitura de Santos pelo MDB, tendo como vice Oswaldo Justo, sendo eleito com 45.210 votos, ou seja, 34,7% do total de votos válidos. No entanto, não chegou a tomar posse no cargo, porque foi cassado pela ditadura militar, em 13 de março de 1969. Morreu em 1982.

ESMERALDO TARQUÍNIO NETO.

Santista, filho de Esmeraldo Tarquínio, aos 21 anos foi eleito vice-prefeito de Santos na chapa de Oswaldo Justo, em 1984. Voltou à prefeitura como Secretário Municipal de Administração na gestão David Capistrano (1993) e é o atual gerente local da Secretaria do Patrimônio da União – SPU.

FAUSTO FIGUEIRA

Fausto Figueira de Mello Júnior nasceu em 01/04/1947, em São Paulo, e é médico formado pela USP. Radicado em Santos, onde fez os primeiros anos da faculdade de medicina, participou do MDB, depois PMDB, onde colaborou nas discussões sobre políticas de saúde no processo de pré-candidatura de Esmeraldo Tarquínio em 1982. Participou do Governo Franco Montoro, como Diretor do Hospital Guilherme Álvaro, e do Governo Orestes Quêrcia, como Diretor do Escritório Regional de Saúde. Saiu do PMDB e filiou-se ao Partido Socialista Brasileiro – PSB, que se coligou ao PT, participando nas eleições de Telma de Souza em 1988. Foi Chefe de Gabinete e Secretário de Indústria, Comércio e Turismo da então prefeita. Em 1990 se desfilou do PSB para entrar no PT, partido pelo qual foi eleito três vezes vereador, a partir de 1992, e Deputado Estadual em 2002. Recebeu o título de Cidadão Santista em 19 de outubro de 2005.

FERNANDO RIDEL

Comandante da Marinha foi interventor na prefeitura de Santos em 1964, após a cassação de José Gomes, até a posse de Silvio Fernandes Lopes, em 1965.

FRANCISCO LUIZ RIBEIRO

Prefeito nomeado de Santos no período de 31/03/1953 a 14/04/1953.

FRANCISCO PAINO

Funcionário público municipal, foi Prefeito nomeado, para responder interinamente pelo cargo nos períodos de outubro/1945 a dezembro/ 1945 e março/1947 a abril/1947. Aposentou-se em dezembro de 1947.

FRANCO MONTORO

André **Franco Montoro** nasceu em 1916, trabalhou nas décadas de 30 e 40 no Serviço Social da Secretaria de Justiça de São Paulo e foi Procurador do Estado. Em 1950 começou sua carreira como político sendo eleito vereador à Câmara Municipal de São Paulo pelo recém criado Partido Democrata Cristão – PDC. Em 1954 foi eleito Deputado Estadual e em 1958 elegeu-se Deputado Federal, sempre pelo PDC. Durante um ano foi Ministro do Trabalho do governo parlamentarista chefiado por Tancredo Neves. Em 1965, com a adoção do bipartidarismo e a dissolução do PDC, Montoro foi um dos fundadores do MDB partido pelo qual, em 1970, foi eleito Senador por São Paulo e reeleito em 1978. Em 1982 foi eleito Governador do Estado de São Paulo, pelo PMDB. Sua administração foi marcada pela austeridade e a proposta de descentralização administrativa, para viabilizar a participação popular. Foi um dos fundadores do PSDB, partido pelo qual se elegeu Deputado Federal em 1994 e 1998, vindo a falecer em 1999.

Outras publicações sobre democracia foram: Hay que reinventar la democracia. Buenos Aires: Fondo Editorial IRFES, 1976; Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982; Integración y democracia, descentralización y reforma constitucional. Bolívia: Edobol, 1988; Participação: desenvolvimento com democracia. São Paulo: Nossa Editora, 1990.

FREDERICO CÂMARA NEIVA

Engenheiro, participou da Comissão Consultiva do Plano da Cidade empossada em 1953 e da diretoria da Associação de Engenheiros na gestão 58/59.

GODOFREDO SPINOLA

Engenheiro, foi Chefe da Divisão de Obras Particulares em 1946 quando, através da portaria 145/46, foi nomeado para participar da Comissão que escolheria o melhor edifício construído em 1945.

GUILHERME UNGER

Engenheiro, participou da primeira Diretoria da Associação de Engenheiros em 1937 e foi candidato vereador pela UDN em 1947.

HERNANI BOTTO DE BARROS

Engenheiro, funcionário público municipal, exerceu interinamente o cargo de prefeito no período de 02/07 a 06/07/1950. Foi engenheiro auxiliar da Divisão de Plano e Cadastro em 1939, nomeado como engenheiro pela portaria 186/45, passa para engenheiro de Obras Particulares pela portaria 222/46. Em outubro de 1948 é empossado como membro da Comissão do Plano da Cidade, onde teve destacada participação no debate sobre a ocupação da Ilha Urubuqueçaba, e posteriormente Diretor de Obras da Prefeitura Municipal. Participou da Diretoria da Associação de Engenheiros de Santos desde a gestão 54/55, sendo vice-presidente em 56/57.

HUGO BENEDITO DE OLIVEIRA

Engenheiro, trabalhou na Prefeitura desde a década de 30, quando participou da construção dos jardins da praia, tendo sido efetivado pela Portaria 188/45, como engenheiro auxiliar, e promovido a engenheiro pela Portaria 7/47. Participou da Associação dos Engenheiros de Santos, onde foi diretor na gestão 48/49 e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade empossada em 1953.

IVO FERDINANDO MERLIM

Engenheiro, trabalhou na Prefeitura sendo nomeado pela Portaria 250/45. Atuou também como autônomo e participou da Diretoria da Associação de Engenheiros desde a gestão 54/55, tendo sido seu Presidente em 70/71.

JEAN JACQUES MONTEAUX

Engenheiro, foi um dos primeiros funcionários da PRODESAN e Secretário de Planejamento na década de 1980. Atua até hoje no setor privado em Santos.

JOÃO CARDOSO DE MENDONÇA

Engenheiro, filiado ao PSD, foi presidente da Associação de Engenheiros na gestão 50/51. Participou da Comissão Técnica da Santa Casa e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade empossada em 1953.

JOÃO PAULO TAVARES PAPA

Santista nascido em 28 de julho de 1958, é pedagogo e engenheiro eletricitista formado pela UNISANTA. Foi professor e diretor da Escola Técnica José Bonifácio, de 1976 a 1988. Em 1982 filiou-se ao PMDB e participou da gestão Oswaldo Justo como chefe do Departamento Municipal de Trânsito de 1986 a 1988. A partir de 1989 trabalhou na Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo e foi superintendente regional da SABESP de 1991 a 1995. Voltou para a prefeitura de Santos na gestão Beto Mansur, a partir de 1997, como secretário de Meio Ambiente, até 1998, quando assumiu a presidência da Companhia de Engenharia de Trânsito – CET até 2000. Posteriormente assumiu a Secretaria de Planejamento quando acumulou o cargo de Vice-Prefeito, para o qual foi eleito em 2000. Em 2004 foi eleito prefeito de Santos para a gestão 2005-2008.

JOÃO TAIBO CADÓRGINA

Deputado estadual pelo PCB, foi o mais votado em Santos nas eleições de 1947. Defendeu a construção de Vilas Operárias e a estrada Santos a São Sebastião.

JOAQUIM ALCAIDE VALLS

Engenheiro civil formado em 1927, trabalhou como Diretor de Obras Públicas do Estado, no governo Ademar de Barros, tendo participado das obras do Fórum, da Cadeia e da reforma do Escolástica Rosa. Construiu como autônomo em Santos tendo recebido o prêmio de melhor construção nos anos de 1941 e 1942. Foi Prefeito nomeado de Santos no período de 26/03/1951 a 03/1953, quando promulgou o Plano Regulador.

JOAQUIM CABRAL LOPES

Engenheiro, atuou como autônomo mas exerceu cargos de confiança na Prefeitura na década de 60. Participou da Diretoria da Associação de Engenheiros de Santos desde a gestão 50/51.

JOSÉ AFLALO FILHO

Engenheiro, foi Diretor e Chefe da Divisão de Serviços Públicos da prefeitura, delegado do SESI, e participou da Comissão Municipal da Casa Popular e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade. Foi da diretoria da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos desde a gestão 44/45, tendo sido Presidente na gestão 1952/53, além de vereador e presidente da Câmara Municipal na década de 1970.

JOSÉ GARCIA DA SILVEIRA

Engenheiro, trabalhou na Prefeitura de Santos, nomeado pela Portaria 190/45. Em 1948, através da Portaria 108/48, participou da “Comissão Municipal da Casa Popular” para selecionar os candidatos a aquisição.

JOSÉ GOMES

Radialista, eleito vice-prefeito pelo PTB, tornou-se Prefeito Municipal, no lugar de Luis La Scala Jr., no período de 14/04/1961 a 15/06/1964, quando foi cassado.

JOSÉ LOPES DOS SANTOS FILHO

Engenheiro, trabalhou em empresas de serviços públicos, como a SABESP e a PRODESAN, onde foi um primeiros funcionários. Foi presidente da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos na gestão 80/81.

JOSÉ MARCELO FERREIRA MARQUES

Português, com igualdade de direitos e obrigações por Estatuto Brasil/Portugal, é engenheiro civil formado pela UNITAU em 1.976. Membro do Rotary Club de Santos desde 1.994 e filiado ao PSDB desde 1991, foi Presidente do Conselho Deliberativo da Sociedade Portuguesa de Beneficência, ex-Conselheiro do SINDUSCON, ex-Conselheiro do CREA-SP, e ex-diretor regional do SECOVI.

É empresário da construção civil na Baixada Santista tendo presidido a Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista - ASSECOB, durante os anos de 1993 a 1996 e de 2001 a 2002, representando essa entidade no COPLAN de 1985 a 1992 e no CMDU de 2001 a 2002. Atualmente representa o Sinduscon.

Foi Secretário de Obras e Serviços Públicos de Praia Grande, de 1.998 a 2000, e ocupa atualmente a gerência regional na Baixada Santista da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU desde 2004. Entrevista realizada em outubro de 2005.

JOSÉ MARQUES CARRIÇO

Arquiteto formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos – UNISANTOS e mestre e doutorando pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo. Como funcionário da Prefeitura Municipal de Santos, trabalhou na equipe de planejamento liderada pela arquiteta Lenimar Rios, na gestão Telma de Souza, e foi chefe de Departamento de Planejamento na Secretaria de Meio Ambiente na gestão David Capistrano. Atualmente presta assessoria no mandato da vereadora Cassandra Maroni Nunes (PT). Coordenou a revisão do Plano Diretor de Santos na gestão David Capistrano e atualmente é membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU representando o SASP.

JOSÉ MENEZES BERENGUER

Engenheiro, trabalhou para a Cia. Docas de Santos, chegando a ser seu Diretor Presidente, já então como CODESP. Participou da Diretoria da Associação de Engenheiros desde a gestão 42/43 e participou da Comissão do Plano da Cidade empossada em 1948 e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade empossada em 1953.

JOSÉ OZORES TRONCOSO

Era delegado do Conselho de Engenharia Agronomia e Arquitetura – CREA em Santos e membro da Sociedade Amigos da Cidade de Santos – SACS, fazendo parte da Comissão de Urbanismo dessa entidade.

LADISLAU DOWBOR

Formado em economia política pela Universidade de Lausanne e Doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia. Além de professor na pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde ainda leciona, e conselheiro na Fundação Abrinq, Instituto Pólis, Transparência Brasil e outras instituições, é consultor para as Nações Unidas e, na gestão David Capistrano, era consultor para relações internacionais da Prefeitura de Santos.

LAURO BIRKHOLZ

Santista, nascido em 09/04/1917, formou-se engenheiro pela Escola Politécnica da USP em 1942, como engenheiro arquiteto em 1950 e como engenheiro sanitário em 1951. Trabalhou no escritório de Plínio Queiroz de 1944 a 1953, e de 1953 a 1954 diretamente na COSIPA tendo projetado uma cidade operária em Piaçagüera com o eng. Arq. Francisco de Paula Dias de Andrade. Exerceu cargos públicos nos governos estadual e federal, foi consultor de empresas como a Botti & Rubim, Planidro e Figueiredo Ferraz. Foi professor na FAU USP e um dos criadores do CPEU (Centro de pesquisas e Estudos Urbanísticos).

LENIMAR RIOS

Lenimar Gonçalves **Rios** é arquiteta formada pela primeira turma da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, onde leciona planejamento urbano ainda hoje, foi contratada pela PRODESAN. Uma das fundadoras do Partido dos Trabalhadores – PT em Santos, posteriormente foi Secretária de Planejamento na gestão Telma de Souza (1989-1992).

LINCOLN FELICIANO

Natural de Paraibuna, advogado formado pela Faculdade de Direito de São Paulo, se instalou em Santos onde foi presidente da OAB e cônsul da Guatemala, além de ter sido membro do Conselho Administrativo do Estado. Presidente do diretório do PSD em Santos, foi prefeito nomeado de agosto a outubro de 1945, deputado estadual eleito em 1947, depois deputado federal e Secretário dos Assuntos Jurídicos do Estado de São Paulo em 1956.

Populista, em sua propaganda política citava: *“Quando prefeito, fez a política dos bairros pobres, legalizando chalés de madeira, cuidando dos morros e saneando o Saboó. Iniciou a execução do mais brilhante e eficiente programa do governo municipal, em todos os tempos”*.

LUÍS NORTON NUNES

Advogado, foi o vereador nas décadas de 1970 e 1980, quando foi líder do PMDB no legislativo santista. Foi redator da Carta de Princípios do I Seminário sobre Autonomia dos Municípios Brasileiros, ocorrido em Santos em 1980. Abandonou a política e hoje atua como advogado em Santos, em seu escritório próprio.

LUIZ LA SCALA

Natural de Santos, foi empreiteiro de obras e vereador por 16 anos. Na sua plataforma para candidatura à vereança em 1947 já incluía o “estabelecimento de um plano técnico de expansão e desenvolvimento” Propôs a Lei que criou, em 1948, a Comissão do Plano da Cidade e a obrigatoriedade dos recuos no Gonzaga, que vinham sendo eliminados em outras regiões da cidade, a revelia do Código em vigor, por se equiparar a “zona comercial”. Participou da Comissão do Plano da Cidade empossada em outubro de 1948 e esperava vê-lo tornar-se realidade.

LUIZ LA SCALA JÚNIOR

Engenheiro Civil, funcionário público municipal. Nomeado como engenheiro auxiliar da Prefeitura Municipal de Santos pela Portaria 7/46, chegou a Diretor de Obras da Prefeitura de Santos. Candidato a Prefeito Municipal, eleito em 24/03/61 pelo PSD, faleceu em acidente de automóvel antes de assumir o cargo.

LUIZ ALBERTO MAIA

Engenheiro, foi Chefe de Divisão, Chefe de Departamento e Secretário de Obras em diversas gestões desde o início da década de 60, atua ainda no setor privado de construção civil. Participou da Diretoria da Associação de Engenheiros na década de 1970.

MÁRCIO LARA

Engenheiro, funcionário da Prefeitura de Santos desde 1988, foi Diretor de Planejamento e Projetos da Companhia de Engenharia de Trânsito - CET Santos, de 1998 a 2000, e Presidente dessa empresa de 2000 a 2001. Foi Chefe do Departamento de Planejamento Estratégico de 2001 a 2004 e Secretário de Planejamento em 2004, sendo o atual Secretário de Governo da Gestão João Paulo Tavares Papa. Como técnico participou do processo de revisão da legislação urbanística de 1993 a 2005, assumindo a presidência do CMDU desde 2001 e do Conselho de Desenvolvimento Econômico desde 2004.

MÁRIO COVAS

Mário Covas Júnior nasceu em Santos em 21 de abril de 1930. Formou-se engenheiro civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, em 1955, quando passou a trabalhar como engenheiro na Prefeitura de Santos até 1962, quando coordenava o Plano de Ação. Candidatou-se a prefeito de Santos em 1961, pelo PST em aliança com a UDN e o PTN, obtendo o segundo lugar na votação. Em 1962 elegeu-se deputado federal, pelo mesmo partido. Foi um dos fundadores do MDB, partido pelo qual se reelegeu deputado federal, em 1966, sendo escolhido líder da bancada oposicionista na Câmara dos Deputados, até ter seu mandato cassado, em 1969. Voltou à política em 1979, quando foi eleito presidente do MDB de São Paulo. Foi um dos fundadores do PMDB e seu presidente estadual em três mandatos. Eleito deputado federal com 300 mil votos em 1982, foi nomeado secretário dos Transportes do governo Montoro e prefeito nomeado de São Paulo, em 1983, permanecendo no cargo até 31 de dezembro de 1985.

Após deixar a Prefeitura, Mario Covas foi eleito senador pelo PMDB, em 1986, assumindo a liderança do partido na Assembléia Nacional Constituinte. Em 1988 foi um dos fundadores do PSDB e seu presidente nacional, partido pelo qual foi candidato a presidente da República, em 1989, e a governador de São Paulo, em 1990, não sendo eleito em nenhuma das duas oportunidades, mas foi eleito governador do Estado de São Paulo em 1994 e reeleito em 1998. Faleceu no exercício do mandato, em 2001.

OSÓRIO DE SOUZA LEITE

Foi vereador na Câmara de Santos, na década de 30 e prefeito nomeado da cidade no período de janeiro a março de 1947.

OSWALDO CORRÊA GONÇALVES

Oswaldo Corrêa Gonçalves nasceu em 1917 e faleceu em 28 de agosto de 2005. Engenheiro e arquiteto pela Escola Politécnica, em 1941 e em 1945, onde recebeu a influência de Anhaia Mello (“O prof. Anhaia Mello influiu muito no meu interesse pelo urbanismo, pela cidade e seus problemas”, cf. A Tribuna de 16/04/78) e tornou-se um entusiasta e divulgador da arquitetura moderna, conviveu com expoentes desse movimento com os quais produziu exemplares da arquitetura modernista paulista.

Em 1942 começou a trabalhar na Prefeitura de São Paulo. De 1949 a 1952 trabalhou no programa de construção escolar do estado, coordenado por Hélio Duarte, e em 1953 pediu exoneração da Prefeitura e passou a desenvolver suas atividades como autônomo. Na década de 50 publicou uma série de artigos sob o título “Urbanismo”, no Jornal de São Paulo.

Um dos fundadores do IAB-SP, realizou uma exposição itinerante de Arquitetura Moderna, dentre os projetos apresentados o seu Sobre as Ondas, de 1946, em parceria com Jayme Fonseca Rodrigues, no Guarujá, e o Clube Atlético Santista, de 1949, em parceria com Ícaro de Castro Melo. Outros edifícios como o residencial Taiuva, em parceria com Roberto Carlos Milliet, no Boqueirão de Santos, e os edifícios para serviços, como os postos de gasolina com lajes em “v”, como que asas alçando um vôo para levar um belíssimo mural de Irênio Maia, que infelizmente não resistiu ao tempo e foi demolido.

Em 1967 foi o vencedor, junto com José Wagner Ferreira e Paulo Buccolo Ballario, de uma concorrência pública para desenvolver o projeto habitacional da Ponta da Praia. Colocou ali, ao projetar 2.800 unidades, muito desse seu entendimento a cerca da arquitetura e do urbanismo. Preocupado com o clima, orientou os edifícios de forma a permitir que a brisa marítima circulasse entre os blocos, preocupado com a recreação e a paisagem, restringiu à periferia a circulação de veículos, escassos na época para a faixa de renda atendida, de forma ampliar as áreas internas de “jardins e parques para os filhos dos trabalhadores”, conforme anunciava o jornal “A Cidade de Santos” de 05/12/67.

Desde o princípio de sua carreira preocupou-se com o planejamento da cidade, talvez inspirado por Anhaia Mello, um de seus professores. Participou, com Heitor Ferreira de Souza, da elaboração da série de leis essenciais para o desenvolvimento de Santos. Em 1967 estava defendendo, inclusive na Câmara Municipal, o conjunto de leis disciplinadoras do uso e ocupação do solo: o Plano Diretor Físico de Santos, o Código de Edificações, o Código de Posturas, o Plano Diretor Físico da Bertioga e as Normas Ordenadoras da Preservação da Paisagem Natural dos Morros. Em 1968 viu essas leis sancionadas pelo então Prefeito Silvio Fernandes Lopes.

Talvez a expressão mais contundente de sua visão urbanística seja o projeto para a Riviera de São Lourenço, mais uma vez em parceria com Benno Perelmutter, e um dos melhores exemplos de implantação urbanística no litoral.

A figura de Oswaldo Corrêa Gonçalves foi decisiva para a concretização de muitos eventos nas áreas de arte, educação e política profissional além de arquitetura e urbanismo. São exemplos: a implantação das Faculdades de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e da Universidade Católica de Santos, esta última com Aníbal Martins Clemente, além da criação da Seção Paulista do Instituto de Arquitetos do Brasil, da organização de muitos congressos, exposições de arte e da Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo. Recebeu as seguintes condecorações: colar de ouro do IAB em 1973, medalha Mário de Andrade do governo do Estado de São Paulo em 1949 e o título de Cidadão emérito pela Câmara Municipal de Santos em 1997.

OSWALDO JUSTO

Oswaldo Justo era advogado e foi vereador em Santos durante 17 anos, primeiro pelo PSP, depois pelo PDC, e um dos primeiros em Santos a assinar a filiação ao então recém-formado MDB, partido pelo qual se candidatou, e foi eleito, em 1968, a vice-prefeito de Esmeraldo Tarquínio. Após a cassação de Esmeraldo, em 1968, não concordou em assumir o cargo e renunciou. Justo voltou à política na década de 1980 quando foi presidente do diretório do PMDB e eleito prefeito de Santos em 1984 com mais de 78 mil votos, o primeiro após a recuperação da autonomia santista. Ele transmitiu o cargo, em 1989, para Telma de Souza (PT), e foi deputado estadual por dois mandatos consecutivos, eleito em 1990, quando foi um dos deputados do PMDB mais votados no Estado com 40 mil votos, e em 1994. Antes de morrer, em 2003, atuava como presidente do diretório do PMDB em Santos sendo uma de suas principais lideranças.

OTÁVIO CAVALHEIRO ALVES

Nascido em São Paulo, em 18 de janeiro de 1911, formou-se engenheiro civil pela Escola Politécnica da USP em 1936 e como engenheiro arquiteto em 1938. Funcionário público municipal desde 1940, foi efetivado pela Portaria 185/45, trabalhou na Divisão e Obras Particulares (Portaria 223/46), foi chefe da Divisão de Obras Públicas através da Portaria 126/46 e engenheiro da Divisão do Plano da Cidade e Projetos, conforme Portaria 8/47, até se aposentar em 1964. Participou da diretoria da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos desde a gestão 44/45.

PAULO FILGUEIRAS JÚNIOR

Engenheiro e arquiteto nasceu em Santos em 03/06/1906 e faleceu em 20/12/1967. Foi Prefeito nomeado nas cidades de Itanhaém e Guarujá e candidato a vereador em Santos, onde foi funcionário público municipal, nomeado pela portaria 189/45, chegando a ser Diretor de Obras. Participou da Comissão Técnica para a construção do Hospital da Santa Casa e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade empossada em 1953.

Foi também professor da cadeira de arquitetura e construção civil da Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil, professor de Desenho Pedagógico da Escola Normal Canadá em Santos, além de construtor de vários edifícios em Santos.

PAULO GOMES BARBOSA

Advogado e empresário ligado ao comércio do café, foi prefeito nomeado de Santos de 1980 a 1984. Deixou a prefeitura entregando o cargo a Osvaldo Justo encerrando o período intervencionista. Concorreu ao cargo de prefeito pelo PDS em 1988, não sendo eleito, depois concorreu a vereador pelo PPB, eleito em 1996, 2000 e 2004. Atualmente pelo PSDB, é presidente da Câmara Municipal de Santos.

PLÍNIO DE QUEIROZ

Engenheiro, autor do projeto para ocupação da Ilha Urubupunga, atuou também na implantação da COSIPA – Companhia Siderúrgica Paulista. Fez propostas para o abastecimento de água da região, em especial de São Vicente. Apresentou palestras sobre o projeto da Ilha e de São Vicente na Associação dos Engenheiros de Santos.

PRESTES MAIA

Francisco **Prestes Maia** nasceu em Amparo, em 19/03/1896, e formou-se engenheiro civil e arquiteto em 1917 pela Escola Politécnica da USP. Em 1928 foi encarregado de elaborar o "Estudo de um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo", apresentado no II Congresso Pan-americano de Arquitetos, em 1930. Foi prefeito nomeado de São Paulo de 1938 a 1945. Elaborou planos e estudos para diversas cidades, como por exemplo o **PLANO REGIONAL DE SANTOS**. Em 1950 disputou e perdeu a eleição para governador, o que se repetiu em 1954 e em 1957 para a prefeitura paulistana. Foi vitorioso nas urnas em 1961 e encerrou sua carreira política e profissional, ao deixar a Prefeitura e falecer em 26 de abril de 1965.

REYNALDO TUZZOLO

Engenheiro, foi Chefe de Divisão de Obras Particulares e Diretor de Obras em várias gestões. Participou na Diretoria da Associação de Engenheiros de Santos na gestão 72/73.

ROBERTO MACHADO

Roberto Machado de Almeida foi o primeiro arquiteto contratado pela PRODESAN, ainda na década de 60. Arquiteto formado pela FAU-Mackenzie foi professor na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS nas décadas de 70 a 90 e, posteriormente Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Santa Cecília – UNISANTA na década de 90.

RUBENS FERREIRA MARTINS

Corretor de Café. Foi prefeito de Santos de abril de 1947 a outubro de 1948, quando enviou à Câmara o esboço do Plano da Cidade, baseado em proposta de Prestes Maia, e deu posse à Comissão do Plano da Cidade. Voltou a comandar o Poder Executivo santista de 17/08/1949 a 02/07/1950 e de 06/07/1950 a 18/12/1950. Seu nome é lembrado pelo túnel urbano, sob o Monte Serrat em Santos, cuja construção se iniciou em seu governo. Foi eleito deputado Federal em 1950 com a melhor votação da cidade e reeleito até a década de 60 quando faleceu.

SILVIO FERNANDES LOPES

Silvio Fernandes Lopes nasceu em 1924 e formou-se em engenharia civil pelo Mackenzie em 1947. Seu escritório funcionou em Santos de 14/12/1948 a 20/04/1965. Foi tesoureiro da Associação de Engenheiros de Santos e começou a carreira política em 1948 como vereador pelo PSP, quando participou da Comissão do Plano da Cidade e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade, mantendo-se em seu mandato até 1955.

Em 14 de abril de 1957 tornou-se o mais jovem prefeito de Santos, concorrendo pelo PSP, cumprindo seu mandato até 14 de abril de 1961. Eleito Deputado à Assembléia Legislativa do Estado, tomou posse em 15 de março de 1963, renunciando ao mandato em 14 de abril de 1965 para assumir, pela segunda vez, a Prefeitura de Santos, pelo PSP, cumprindo esse mandato até 14 de abril de 1969. Foi Deputado Federal, pela ARENA, por dois mandatos, de 01 de fevereiro de 1971 a 01 de fevereiro de 1975 e de 01 de fevereiro de 1979 a 01 de fevereiro de 1983. Sendo que nesses períodos assumiu as Secretarias de Estado dos Negócios de Obras e Meio Ambiente e dos Negócios Metropolitanos. Hoje atua no setor privado, como diretor da Constran em São Paulo.

SÓCRATES ARANHA DE MENEZES

Foi Prefeito nomeado no período de 19/12/1950 a 25/03/1951.

STEFAN COLLINA

Foi um dos responsáveis pela construção da Via Anchieta e participou da Diretoria da Associação de Engenheiros de Santos na gestão 50/51.

TELMA DE SOUZA

Telma Augusto de Souza é formada em pedagogia e direito pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS. Uma das fundadoras do Partido dos Trabalhadores – PT em Santos, foi eleita pelo PT, assim como Nobel Soares, vereadora em 1982 quando recebeu a terceira maior votação para a Câmara Municipal. Participou das eleições para prefeito em 1984, quando recebeu a terceira maior votação, em 1986 foi eleita deputada estadual e, em 1988, eleita Prefeita de Santos. Elegeu seu sucessor, David Capistrano, em 1992, e foi eleita deputada federal em 1994, sendo re-eleita, sucessivamente, em 1998 e 2002.

TOMAZ AMARANTE

Engenheiro, funcionário público municipal, era o Chefe da Divisão de Obras Públicas e Jardins em 1939, na gestão de Cyro de Athayde Carneiro. Assumiu interinamente o cargo de Diretor de Obras, pela portaria 159/45.

Foi ativo participante das lutas da categoria dos Engenheiros, tendo inclusive apresentado trabalhos em congressos nesse sentido fez parte da primeira Diretoria da Associação de Engenheiros de Santos, além das gestões 40/41, 42/43, e 46/47, quando foi Presidente, continuando na Diretoria em outras gestões até a de 70/71. Foi membro da Comissão do Plano da Cidade, e na Comissão Consultiva do Plano da Cidade, presidiu a subcomissão responsável pela revisão do Código de Obras na década de 50.

BIBLIOGRAFIA

- ACSELRAD, Henri. "Discursos da Sustentabilidade Urbana". In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 01, pp. 79-90. Campinas: ANPUR, 1999.
- Agenda 21. Santos: Associação de Mulheres de Negócios e Profissionais de Santos e Baixada Santista / Clube Soroptimista de Santos, 1995.
- ALMEIDA, Fernando Regis Casério de. "Da cidade da produção à produção da cidadania. Em busca de uma teoria política da urbanização" In Sinopses nº 7, junho de 1985, pp. 33-51. São Paulo: FAU-USP, 1985.
- ALONSO, Ângela & COSTA, Valeriano. "Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico" In: BIB - Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, nº 53, pp.35-78. Rio de Janeiro: ANPOCS, 2002.
- ALVES, Márcio Moreira. A força do povo – Democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- Ambiente urbano e qualidade de vida / Elisabeth Grimberg, organizadora. São Paulo: Pólis, 1991.
- Anos 90 – Política e sociedade no Brasil / Evelina Dagnino, organizadora. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ARANTES, Otília. "Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas" In: A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos pp.11-74. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARENDT, Hannah. O que é política? Rio de Janeiro: Bertrand, 2004.
- ASSECOB – Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista. ASSECOB Notícias, nº 12, setembro de 1982. Santos: ASSECOB, 1982.
- AVELAR, Lúcia. "Participação política" In: Sistema Político Brasileiro: uma introdução pp. 223-235. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. "Teoria democrática e construção democrática: reflexões acerca da contradição entre o elitismo democrático e a democratização" In: A sociedade democrática no final do século, pp. 87-126. Brasília: Paralelo 15 editores, 1997.
- AVRITZER, Leonardo. "Modelos de deliberação democrática: Uma análise do Orçamento Participativo no Brasil" In: Democratizar a Democracia - Os Caminhos da Democracia Participativa pp. 561-597. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- AZEVEDO, Sérgio. "Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90". In: O Brasil no rastro da crise. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.

- BARROS, Edgard Luiz de. O Brasil de 1945 a 1964, 5ª edição. São Paulo: Contexto, 1997.
- BAVA, Silvio Caccia. "Democracia e Poder Local". In Participação popular nos governos locais. São Paulo: Pólis, 1994.
- BENEVIDES, Maria Vitória. "Democracia e Cidadania". In Participação popular nos governos locais. pp. 11-19. São Paulo: Pólis, 1994.
- BENEVOLO, Leonardo. História da Arquitetura Moderna. São Paulo: Perspectiva, 1994.
- BIENENSTEIN, Regina. "Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária". Tese de doutoramento apresentada no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2001.
- BITTAR, Jorge. "O modo petista de governar". In Teoria & Debate, caderno especial, pp. 16-22. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1992.
- BOBBIO, Norberto. Qual socialismo: debate sobre uma alternativa. Coleção Pensamento Crítico; vol. 52. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BOBBIO, Norberto et alii. Dicionário de Política. Brasília: UNB, 1993.
- BOBBIO, Norberto. Norberto Bobbio: o filósofo e a política; antologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.
- BONDUKI, Nabil. "Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra". In: As Lutas Sociais e a Cidade: São Paulo, passado e presente pp. 113 – 146. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BONDUKI, Nabil. Habitar São Paulo - Reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- BORJA, Jordi. Movimientos sociales urbanos. Buenos Aires: Siap – Planteos, 1975.
- BORJA, Jordi. "A participação cidadina" In Espaço & Debates, nº 24, pp. 14-25. São Paulo: NERU, 1988.
- BOSCHI, Renato Raul. A arte da associação. Política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice, 1987.
- BRANT, Vinícius Caldeira & SINGER, Paul, organizadores. São Paulo: O povo em movimento. Petrópolis: Vozes / CEBRAP, 1982.
- Brasil no rastro da crise, O / Eli Diniz, José Sérgio Leite Lopes & Reginaldo Prandi, organizadores. São Paulo: ANPOCS / IPEA / HUCITEC, 1994.
- BRASILEIRO, Ana Maria. "Instituições Governamentais e Desenvolvimento Urbano". In Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro: IBAM, 1974.
- BRASILEIRO, Ana Maria. "Políticas sociais para áreas urbanas: Possibilidades". In Políticas públicas para áreas urbanas: Dilemas e alternativas, pp. 43-66. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

CABRERA, José Roberto. "Os Caminhos da Rosa: um estudo sobre a social-democracia no Brasil". Dissertação de mestrado em Ciência Política apresentada no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 1995.

Caio Prado Júnior – Parlamentar Paulista / Dainis Karepovs, coordenador. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2003.

CALVINO, Ítalo. As cidades invisíveis. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAMARGO, Azael Rangel & LEME, Maria Cristina da Silva & PACHECO, Regina Silvia. "A cidade na constituinte – Pontos em debate" In: Espaço & Debates, nº 19, pp. 65-75. São Paulo: NERU, 1986.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira et alli. São Paulo 1975. Crescimento e pobreza. São Paulo: Loyola, 1976.

CAMPOS Filho, Candido Malta. "Comentário sobre o Projeto de Lei Federal regulador do desenvolvimento urbano" In Espaço & Debates nº 18, pp.107-131. São Paulo: NERU, 1986.

CAMPOS Filho, Candido Malta. Cidades Brasileiras: Seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil, 2ª Ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

CAP – Conselho de Autoridade Portuária. "Evolução dos Planos Diretores no Porto de Santos" (mimeo). Santos: CAP, 1997.

CAPISTRANO Filho, David. Santos: mil dias de governo popular. São Paulo: Brasil Urgente, 1991.

CAPISTRANO Filho, David. Da saúde e das cidades. São Paulo: Hucitec, 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Estado e sociedade no Brasil" In Notas sobre Estado e dependência, Caderno CEBRAP nº 11, pp. 5-20. São Paulo: CEBRAP / Brasiliense, 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Partidos Políticos" In São Paulo: O povo em movimento, pp. 177-205. Petrópolis: Editora Vozes / CEBRAP, 1982.

CARRIÇO, José Marques. "Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista". Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2002.

CARVALHO, Sonia Nahas de. "Planejamento Urbano e Democracia: A experiência de Santos". Tese de Doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Campinas: Unicamp, 1999.

CASTELLS, Manuel. Lutas Urbanas e Poder Político. Série Cidade em Questão Nº 5. Porto: Afrontamento, 1976.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. "Equipamentos sociais e política local no pós-64: dois estudos de casos" In Espaço & Debates, nº 24, pp. 67-74. São Paulo: NERU, 1988.

- CHAUI, Marilena. "São Paulo: violência, autoritarismo e democracia". In Revista Caramelo, nº 7, pp. 34-45. São Paulo: GFAU – USP, 1994.
- CHOAY, Françoise. O Urbanismo. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- CHOAY, Françoise. A regra e o modelo. São Paulo: Perspectiva, 1985.
- cidade do pensamento único. Desmanchando consensos, A / Otília Arantes & Carlos Vainer & Ermínia Maricato. Petrópolis: Vozes, 2000.
- Cidade, povo e nação - Gênese do urbanismo moderno / Luiz César de Queiroz Ribeiro & Robert Pechman, organizadores. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1996.
- Cidade, povo e poder / José Álvaro Moises et alli. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira / Maria do Carmo de Lima Bezerra & Marlene Allan Fernandes, coordenação geral. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.
- COELHO, Sandro Anselmo. "Democracia Cristã e Populismo: Um marco histórico comparativo entre o Brasil e o Chile" In: Revista de Sociologia e Política, nº 15, pp. 67-82. Curitiba: UFPR, 2000.
- COELHO, Sandro Anselmo. "O Partido Democrata Cristão: teores programáticos da terceira via brasileira (1945 – 1964)" In: Revista Brasileira de História, v. 23, nº 46, pp. 201-228. São Paulo: ANPUH, 2003.
- COMPANS, Rose. "A emergência de um novo modelo de urbanismo no Rio de Janeiro: O Urbanismo de resultados". In Anais do IV Seminário História da Cidade e do Urbanismo pp. 215-223. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, 1996.
- Concepções e formação do estado brasileiro / Silvio Costa, organizador. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.
- Conselhos gestores de políticas públicas / Maria do Carmo Carvalho & Ana Cláudia C. Teixeira, organizadoras. Publicações Pólis, Nº 37. São Paulo: Pólis, 2000.
- COSTA, Sérgio. "A democracia e a dinâmica da esfera pública". In: Lua Nova, nº 36, pp 55-65. São Paulo: CEDEC, 1995.
- COSTA, Sérgio. "Atores da sociedade civil e participação política: algumas restrições" In: Cadernos do CEAS, nº 155, pp 61-75. Salvador: Centro de Estudos e Ação Social, 1995a.
- COSTA, Sérgio. "Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil". In Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 4 pp. 3-25. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1997.
- COSTA, Sérgio. "Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais" In: Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, Nº 35, pp. 112-124. São Paulo: 1997a.

COSTA, Sérgio. "Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa". In: Novos Estudos, nº 38, pp 38-52. São Paulo: CEBRAP, 1994.

crise da moradia nas grandes cidades - da questão da habitação à reforma urbana, A / Luiz Carlos Queiroz Ribeiro & Sérgio Azevedo, organizadores. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

DAGNINO, Evelina. "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" In: Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización pp. 95-110. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DANIEL, Celso. "Poder local no Brasil urbano". In Espaço & Debates, nº 24, pp. 26-39. São Paulo: NERU, 1988.

DANIEL, Celso. "As administrações democráticas e populares em questão". In Espaço & Debates, nº 30, pp. 11-27. São Paulo: NERU, 1990.

DANIEL, Celso. "Gestão Local e Participação da Sociedade". In Participação popular nos governos locais, pp. 21-41. São Paulo: Pólis, 1994.

DANTAS, Ana Cláudia Miranda. "Planejamento Urbano nos anos 90: Negociações entre as esferas pública e privada". Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

De Geisel a Collor: O balanço da transição / Bolívar Lamounier, organizador. São Paulo: IDESP / Editora Sumaré, 1990.

DEL RIO, Vicente, Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento. São Paulo: Pini, 1990.

Democratizando o Brasil / Alfred Stepan, organizador. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Democratizar a Democracia - Os Caminhos da Democracia Participativa / Boaventura de Souza Santos, organizador. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – Uma revolução silenciosa que contagia o Brasil / Luzanira Rego, coordenadora. Brasília: SEBRAE, 2002.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume – Dumará / Anpocs, 1995.

DOWBOR, Ladislav. "Espaço Local, atores sociais e comunicação". In: Comunicação & Sociedade, nº 19, pp. 10-29. São Paulo: IMS, 1993.

DOWBOR, Ladislav. O que é Poder Local. São Paulo: Brasiliense, 1996.

- EL BANAT, Ana Kalassa & NUNES, Luiz Antonio de Paula. "Uma aula de 500 anos – parte 2". In: Revista Ceciliana nº 13, pp. 29-61. Santos: Universidade Santa Cecília, 2000.
- EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. Contribuição à história dos movimentos sociais na Grande São Paulo (1968 - 1975). São Paulo: EMLASA, 1980.
- EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. Proposições constitucionais para reformulação do Estatuto Básico das Regiões Metropolitanas no Brasil. São Paulo: EMLASA, 1986.
- EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. Cadastro das Sociedades Amigos de Bairros da Grande São Paulo. São Paulo: EMLASA, 1986a.
- ENGEL, Friedrich. Questão do alojamento. Coleção textos políticos 14. Lisboa: Dinalivro, 1975.
- espaço da cidade – contribuição à análise urbana, O / Ricardo Libanez Ferret, organizador. São Paulo: Projeto, 1985.
- EVERS, Tilman et alii. "Movimentos de Bairro e Estado: Lutas na esfera da reprodução na América Latina" In: Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FARHAT, Saïd. Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Fundação Peirópolis / Melhoramentos, 1996.
- FARIA, Cláudia Feres. "Democratizando a relação entre o Poder Público Municipal e a sociedade civil: o Orçamento participativo em Belo Horizonte". Dissertação de Mestrado em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 1996.
- FAUSTO, Boris. História concisa do Brasil. São Paulo: Edusp, 2001.
- FELDMAN, Sarah. "Planejamento e Zoneamento - São Paulo 1947 - 1972". Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1996.
- FERNANDES, Ana & GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras. "História da Cidade e do urbanismo no Brasil: reflexões sobre a produção recente" In: Revista Ciência Hoje, SBPC, p. 23 – 25.
- FERRARI, Márcio. "Jean-Jacques Rousseau. O filósofo da liberdade como valor supremo" In Nova Escola nº 174, pp. 32-34. São Paulo: Editora Abril, 2004.
- FERRAZ, Hermes. "Técnicos e Políticos" In Revista do Sistema de Planejamento Metropolitano – SPAM, nº 10, setembro de 1982, pp. 26-39. São Paulo: EMLASA, 1982.
- FERREIRA, Anna Luiza Salles Souto & ALMEIDA, Marco Antonio. Santos: o desafio de ser governo, Pólis nº 18. São Paulo: Pólis, 1994.

FICHER, Sylvia. "Ensino e Profissão – O curso de engenheiro arquiteto da Escola Politécnica de São Paulo". Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1989.

FLEISCHER, David. "Os partidos políticos" In: Sistema Político Brasileiro: uma introdução, pp. 223-235. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2004.

FONSECA, Cláudia Virgínia Duarte. A Pátria Vermelha. Comunismo em Santos (1930 – 1964). Breve história do comunismo em Santos. Santos: Edições PCB, 2002.

FPP – Fórum sobre Participação Popular nas Administrações Democráticas e Populares. "Participação popular: um sonho possível". São Paulo: FPP, 1991.

FRANÇA e LEITE, Vera Lúcia. "A legislação federal para o desenvolvimento urbano: Uma análise crítica do Projeto de Lei 775/83". Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano, apresentada ao Departamento de Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 1987.

FRANCISCO, Valéria Fernandes. "A área continental santista sob a ótica do processo de planejamento territorial de Santos de 1967 a 1999". Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2000.

FREY, Klaus. "A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local" In: Revista Ambiente e Sociedade nº 9. Campinas: 2001.

Fundação Konrad Adenauer. Participação Cidadã: Novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2004.

Fundação Prefeito Faria Lima. O Município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

GALVÃO, Wellman. A Constituição brasileira de 1988. São Paulo: Associação dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo – AFPESP, 2000.

GANDIN, Danilo. A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. Petrópolis: Vozes, 1994.

GARCIA Marco Aurélio. "Esquerdas: rupturas e continuidades". In Anos 90 – Política e sociedade no Brasil, p. 119-126. São Paulo: Brasiliense, 1994.

GENRO, Tarso et alii. Novos Espaços Democráticos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

GOHN, Maria da Glória. A força da periferia. A luta das mulheres por creches em São Paulo. Petrópolis: Vozes, 1985.

GOHN, Maria da Glória. História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

- GOHN, Maria da Glória. "Cidade, ONGs e ações coletivas: Novas parcerias, atores e práticas civis" In São Paulo em Perspectiva, nº 2, abril / junho de 1995, pp. 33-44. São Paulo: SEADE, 1995a.
- GOHN, Maria da Glória. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. "Participação: Novas e antigas concepções na gestão pública" In Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da sociedade civil: Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.
- GONÇALVES, Alcindo. "As formas concretas de participação popular na administração municipal democrática". Santos: mimeo, 1982.
- GONÇALVES, Alcindo. Lutas e Sonhos — Cultura política e hegemonia progressista em Santos 1945 - 1962. São Paulo: Ed. Unesp. 1995.
- GRACIAREMA, Jorge. "Urbanização, Estrutura de Poder e Participação Política dos Setores Populares" In: Urbanização e Subdesenvolvimento, pp. 166-189. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- GÜELL, José Miguel Fernández. Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- GUIMARÃES, Gonçalo. "Plano Diretor como instrumento da reforma urbana: O caso de Angra dos Reis". Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1995.
- GUIMARÃES Neto, Leonardo & BACELAR, Tânia. "Poder local, governos municipais e políticas de desenvolvimento econômico no Brasil" In: Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 2002.
- GUTMANN, Amy. "A Desarmonia da democracia". In: Lua Nova, nº 36, pp 5-37. São Paulo: CEDEC, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. "Técnica e ciência enquanto 'ideologia'". Coleção Os Pensadores, vol. XLVIII, pp. 303-333. São Paulo: Editora Abril, 1975.
- HABERMAS, Jürgen. A mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto à categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, Jürgen. "Três modelos normativos de democracia" In: Lua Nova, nº 36, pp 39-53. São Paulo: CEDEC, 1995.
- HALL, Peter. Cidades do Amanhã. Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio" In: Espaço & Debate nº 39, pp. 48-64. São Paulo: NERU, 1996.

IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

INAPP – Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas. "Traços gerais da crise do Estado brasileiro" (mimeo). São Paulo: INAPP, sd.

JACOBI, Pedro. "Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate". In Lua Nova, Nº 20. São Paulo: CEDEC, 1990. pp. 121-143.

JACOBI, Pedro. "Movimentos sociais urbanos no Brasil". In Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais – BIB, nº 9, pp. 23-29. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1980.

JACOBI, Pedro. "Prefeituras Democráticas, Movimentos populares e Poder Local; Participação, Cooptação ou Autonomia". In Espaço & Debates, nº 9. São Paulo: NERU, 1983a.

JACOBI, Pedro. "Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate". In Lua Nova, Nº 20. São Paulo: CEDEC, 1990. pp. 121-143.

JAGUARIBE, Helio. Sociedade e política um estudo sobre a atualidade brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

JOLL, James. As idéias de Gramsci. São Paulo: Cultrix, 1979.

JUSTO, Oswaldo. Retalhos da caminhada. São Paulo: Ed. Nacci, 1998.

KATZMAN, Martin T. "Urbanização no Brasil a partir de 1945" In: A transição incompleta: Brasil desde 1945 pp. 177-229. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KOHLSDORF, Maria Elaine. "Breve Histórico do Espaço Urbano como Campo Disciplinar". In: O espaço da cidade – contribuição à análise urbana pp 15-72. São Paulo: Projeto, 1985.

KOWARICK, Lúcio. Espoliação Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

KOWARICK, Lúcio. "Espoliação urbana, lutas sociais e cidadania: fatias de nossa história recente" In Espaço & Debates, nº 40, pp. 105-113. São Paulo: NERU, 1997.

LAFER, Celso. "O Planejamento no Brasil. Observações sobre o Plano de Metas (1956 – 1961)" In Planejamento no Brasil, pp. 29-50. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAVALLE, Adrian Gurza. "Crítica ao modelo da nova sociedade civil" In Lua Nova, nº 47, pp. 121-136. São Paulo: CEDEC, 1999.

LE CORBUSIER. A Carta de Atenas. São Paulo: Hucitec / EDUSP, 1993.

LEME, Maria Cristina da Silva & PACHECO, Regina Silvia. "A questão fundiária, imobiliária e os serviços urbanos: Conceitos e referências teóricas em teses e dissertações recentes" In: Espaço & Debates, nº 28, pp. 101-117. São Paulo: NERU, 1989.

LEME, Maria Cristina da Silva. "A formação do pensamento urbanístico no Brasil. 1895 – 1965" In: O Urbanismo no Brasil; 1895 - 1965. pp. 20-38. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

LESBAUPIN, Ivo. Poder Local X Exclusão Social. A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

LEVY, Evelin. "Olhando para trás: 40 anos de Planejamento Urbano em São Paulo" In Espaço & Debates, nº 15, pp. 33-54. São Paulo: NERU, 1985.

LINS, Jurema Quintela Marreiro. "A política municipal de habitação de Santos – SP, nas gestões de 1989 / 1996: A proposta metodológica participativa do projeto de urbanização integrada da Favela do Dique". Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC-SP, 1999.

LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. A transição democrática e consolidação da democracia: A experiência do sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. "Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre". Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2002.

lutas sociais e a cidade, As / Lúcio Kowarick, coordenador, 2ª ed. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

MAIA, Francisco Prestes. Plano Regional de Santos. Santos: Sociedade Amigos da Cidade de Santos, 1950.

MALZYMER, Carlos. "Movimentos sociais urbanos". Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós Graduação em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 1982.

MARICATO, Ermínia. Habitação e cidade. São Paulo: Atual, 1997.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti R. Os desafios da gestão municipal democrática: Santos, 1993 / 1996. São Paulo / Recife: Instituto Pólis / Centro Josué de Castro, 1998.

MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. "Um Plano Regulador para o Município: Orientação Planológica e Organização Administrativa". In Engenharia nº 39. São Paulo: Instituto de Engenharia, 1945.

MILL, John Stuart. "Da definição de economia política e do método de investigação próprio a ela". Coleção Os Pensadores, vol. XXXIV, pp. 279-315. São Paulo: Editora Abril, 1974.

Ministério do Interior. "Qual o destino das cidades no Brasil?" In Revista Interior, ano VIII, nº 43. Brasília: Ministério do Interior, 1982.

MOISES, José Álvaro. "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais" In: Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MONTORO, André Franco. Da "democracia" que temos para a democracia que queremos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. Descentralização e participação: Caminhos da democracia. São Paulo: mimeo, 1998.

Movimentos coletivos no Brasil Urbano / Renato Raul Boschi, organizador. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

Município paulista: Aspectos jurídicos / Procuradoria Geral do Estado. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1980.

nova Constituição paulista: perspectivas, A / CEPAM / FUNDAP. São Paulo: CEPAM / FUNDAP, 1988.

NOVY, Andreas. A des-ordem da periferia: 500 anos de espaço e poder no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2002.

NUNES, Edison & JACOBI, Pedro. "Movimentos Populares Urbanos, Poder Local e Conquista da Democracia" In: MOISES, J. A. et alii. Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

NUNES, Luiz Antonio de Paula. "Textos do Urbanismo Moderno no Plano Diretor de Santos – 1968". Comunicação apresentada no III Seminário Do.Co.Mo.Mo. São Paulo: DoCoMoMo Brasil, 1999.

NUNES, Luiz Antonio de Paula. "Saber Técnico e Legislação - A Formação do urbanismo em Santos 1894 - 1951". Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2001.

NUNES, Luiz Antonio de Paula. "Gestão urbanística e participação: O caso de Santos" In Revista Estudos, nº 5, pp. 35-41. Santos: UNISANTA, 2004.

NUNES, Luiz Antonio de Paula. "Política e urbanismo: Aspectos políticos e institucionais no debate sobre o planejamento urbano durante a abertura democrática. Santos, 1945 – 1964". In Anais do VIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Niterói: UFF, 2004.

O que é o Partido dos Trabalhadores / Secretaria Nacional de Formação Política. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1995.

OLIVA, Luiz Antonio Lucena de. "Ética, utopia e globalização" In Leopoldianum Revista de Estudos e Comunicações, nº 62, pp. 59-65. Santos: Unisantos, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. "O Estado e o urbano no Brasil" In Espaço & Debates, junho / setembro de 1985, pp. 36-54. São Paulo: NERU, 1982.

OLIVEIRA, Sérgio Murilo Ferreira de. "Evolução de formas de planejamento urbano". In Revista de Administração Municipal, abril / junho de 1985, pp. 6-23. Rio de Janeiro: IBAM, 1985.

Os desafios da gestão municipal democrática / José Arlindo Soares & Silvio Caccia Bava, organizadores, 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

OSBORNE, David. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSELO, Marco A. "Planejamento Urbano em São Paulo - Introdução ao Estudo dos Planos e Realizações". Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós Graduação em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 1983.

Parlamento transparente: sistema de avaliação de desempenho do parlamento / Marcos Camargo Campagnone, coordenador. São Paulo, CEPAM, 2003.

Participação popular nos governos locais / Renata Villas-Boas, organizadora. Revista Pólis Nº. 14. São Paulo: Pólis, 1994.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela Luciano. Negociações e parcerias: a gestão urbana democrático-participativa. Tese de doutorado apresentada na Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. São Paulo: USP, 1999.

Planejamento no Brasil / Betty Mindlin Lafer, organizadora. São Paulo: Perspectiva, 1975.

Planejamento urbano em São Paulo: Documentos / Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Paulo – COGEP. São Paulo: PMSP, 1979.

Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos / Raquel Rolnik & Otilie Macedo Pinheiro, coordenação geral. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

Poder local, participação popular, construção da cidadania / Renata Villas-Boas e Vera Telles, organizadoras. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995.

Política global de desenvolvimento urbano e melhoria da qualidade de vida / Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Paulo – COGEP. São Paulo: PMSP, 1980.

Políticas públicas para áreas urbanas: Dilemas e alternativas / Eli Diniz, organizadora. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

PONTUAL, Pedro. "Por uma Pedagogia da Participação Popular" In: Participação popular nos governos locais. Revista Pólis Nº. 14 pp. 63-70. São Paulo: Pólis, 1994.

PONTUAL, Pedro. "Construyendo una pedagogia de gestión democrática: El Presupuesto Participativo como 'escuela de ciudadanía'" In: La Era Urbana, Revista de la ciudad global, edição especial, março de 2004, pp. 60-61. Quito, Equador: Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe / Un-Habitat, 2004.

PORTAS, Nuno. "Notas sobre a intervenção na cidade existente" In Espaço & Debates, nº 17, p. 94-104. São Paulo: NERU, 1986.

Porto da cidadania / Tarso Genro, coordenador. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

Porto de Santos, Desenvolvimento e atuação do Porto 1892 – 1972, O / Companhia Docas de Santos. Rio de Janeiro: Companhia Docas de Santos, 1972.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. 1982.

Processo de Urbanização no Brasil, O / Czaba Déak & Sueli Schiffer Ramos, organizadores. São Paulo: EDUSP, 1999.

PRODESAN – Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Santos: PRODESAN, 1978.

RAMOS, Dawerson da Paixão. “Canais de Santos: Trajetória do tombamento de uma parcela da malha urbana”. Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2004.

Reforma política e cidadania / Maria Vitória Benevides, Paulo Vannuchi & Fábio Kerche, organizadores. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

Reforma urbana e gestão democrática: Promessas e desafios do Estatuto da Cidade / Luiz César de Queiroz Ribeiro & Adauto Lúcio Cardoso, organizadores. Rio de Janeiro: Revan / FASE, 2003.

REIS, Nestor Goulart. "Urbanização e Planejamento no Brasil – 1960 - 1983", in Cadernos de Pesquisas do LAP, nº 11. São Paulo: FAUUSP, 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lúcio. “Planejamento no Brasil: paradigmas e experiências” In: Espaço & Debates, nº 37. São Paulo: NERU, 1994.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS Júnior, Orlando A. dos. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise / Luiz César de Queiroz Ribeiro & Orlando A. dos Santos Júnior, organizadores. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RODRIGUES, Alberto Tosi. “Democracia e mobilização: Participação autônoma e instituições políticas na transição brasileira” In: Revista de Sociologia e Política, nº 12, pp. 99-119. Curitiba: UFPR, 1999.

RODRIGUES, Alberto Tosi. “Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil” In: Revista de Sociologia e Política, nº 17, pp. 33-43. Curitiba: UFPR, 2001.

ROLNIK, Raquel. “Plano Diretor, desafio para gestão democrática da cidade”. In D.O. Urgente, 07/06/1990, p. 3. Santos: Prefeitura Municipal, 1990.

ROLNIK, Raquel. "Morar, atuar e viver", in Teoria e Debate, nº 9, p.98-119, jan/ fev / mar / 1990a.

ROLNIK, Raquel. “Planejamento Urbano nos Anos 90; novas perspectivas para velhos temas” In: Globalização, fragmentação e reforma urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp / Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. "Impactos da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo" In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Nº. 02. São Paulo: ANPUR, 2000.

SADER, Emir Simão. A transição no Brasil - Da ditadura à democracia? São Paulo: Atual, 1990.

SÁNCHEZ, Fernanda. "Políticas Urbanas em Renovação: Uma Leitura Crítica dos Modelos Emergentes". In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, No. 01. Campinas: ANPUR, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza & AVRITZER, Leonardo. "Para ampliar o cânone democrático" In: Democratizar a Democracia - Os Caminhos da Democracia Participativa pp. 39-82. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Alexandre Carlos de Albuquerque & BARATTA, Tereza Cristina. "O Plano Diretor e o governo dos municípios" In Revista de Administração Municipal, nº 194, janeiro a março de 1990, pp. 18-32. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. São Paulo: Nobel, 1996.

São Paulo, Metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais. Candido Malta Campos e outros, organizadores. São Paulo: Editora Senac, 2004.

São Paulo: O povo em movimento / Paul Singer & Vinícius Caldeira Brant, organizadores, 3ª Edição. Petrópolis: Vozes / CEBRAP, 1982.

SARTI, Ingrid. Porto Vermelho. Os estivadores santistas no sindicato e na política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SAULE Júnior. Nelson. "A questão urbana na nova constituição". São Paulo: mimeo, s.d.

SCHMIDT, Benício Viero. "A politização do espaço urbano no Brasil" In Espaço & Debates, nº 5, março / junho de 1982, pp. 5-30. São Paulo: NERU, 1982.

SEABRA, Odete. "A Muralha que cerca o mar – Uma modalidade de Uso do Solo Urbano". Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1979.

SERRA, Geraldo. Urbanização e centralismo autoritário. São Paulo: Nobel, 1991.

SILVA, Benedicto. Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

- SILVA, Ricardo Marques da & ALEXANDRINO, Carlos Mauri. Sombras sobre Santos. O longo caminho de volta. Santos: Secretaria Municipal de Cultura, 1988.
- SINGER, Paul. "O planejamento como estratégia de mudança". Aula Magna proferida, em 3 de março de 1989, na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo: (mimeo), 1989.
- SINGER, Paul. "Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras". In Os desafios da gestão municipal democrática, pp. 97-141. São Paulo: Cortez, 2002.
- Sistema Político Brasileiro: uma introdução / Lúcia Avelar & Antonio Octávio Cintra, organizadores. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2004.
- SKYDMORE, Thomas E. "A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985". In: Democratizando o Brasil, pp. 27-81. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SOARES, José Arlindo & GONDIN, Linda. "Novos modelos de gestão: lições que vem do poder local" In: Os desafios da gestão municipal democrática pp. 61-96. São Paulo: Cortês, 2002.
- SOARES, Marcilio Braghetta et alii. Introdução à formação econômica da Baixada Santista. Santos: Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista, 1984.
- sociedade democrática no final do século, A / Antonio Augusto Cançado Trindade & Marcus Faro de Castro, organizadores. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- SOUZA, Celina Maria de. Metropolização brasileira: Uma análise dos anos setenta. Rio de Janeiro: FGV, 1985.
- SOUZA, Celina Maria de. "Construção e consolidação de instituições democráticas – papel do orçamento participativo" In: São Paulo em Perspectiva, nº 4, outubro / dezembro de 2001, pp. 84-97. São Paulo: SEAD, 2001.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves et alii. Orçamento Participativo: Democratização da gestão pública e controle social. Rio de Janeiro: FASE, s.d.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Local e o Global. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortês, 2001.
- TELLES, Vera da Silva. "Sociedade civil e a construção de espaços públicos". In Anos 90 – Política e sociedade no Brasil pp. 91-102. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- TELLES, Vera da Silva. "Sociedade civil, direitos e espaços públicos" In Participação popular nos governos locais. Revista Pólis Nº. 14 pp. 43-62. São Paulo: Pólis, 1994a.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza. "Participação Popular na gestão de Cidades: Impasses e perspectivas no cenário brasileiro" In Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.

THOMAZ, Silvia Maria Tagé. "A prática como desafio. O Serviço Social na Administração Municipal de Santos 1989 a 1996". Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC-SP, 1999.

TOLEDO, Caio Navarro de. "As esquerdas e a redescoberta da democracia" In Anos 90 – Política e sociedade no Brasil, p. 127-136. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TOLEDO, Caio Navarro de. "Estado nacional e desenvolvimento capitalista no Brasil" In: Concepções e formação do estado brasileiro. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

TOURAINÉ, Alain. O que é a democracia? Petrópolis: Vozes, 1996.

TOURAINÉ, Alain. Pourrion-nous vivre ensemble? Égaux et différents. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1997.

transição incompleta: Brasil desde 1945, A / Edmar Bacha & Herbert S. Klein, organizadores. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

TREVAS, Vicente et alii. Governo e cidadania. Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

Urbanismo no Brasil; 1895 – 1965, O / Maria Cristina da Silva Leme, coordenadora. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

UTZIG, José Eduardo. "Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre" In: Porto da cidadania, pp 27-49. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

VAINER, Carlos B. "Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano" In A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos, pp. 75-103. Petrópolis: Vozes, 2000.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo et alii. "Desejada ou temida. A participação da sociedade civil no processo de planejamento urbano". In: São Paulo em Perspectiva, vol. 08, nº 03, pp. 114-126. São Paulo: Fundação SEADE, 1994.

VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global, 1986.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Nobel / FAPESP, 1998.

VILLAÇA, Flávio. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil", In: O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999.

VILLAÇA, Flávio. "Dilemas do Plano Diretor". In: Fundação Prefeito Faria Lima. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo, CEPAM, 1999.

VILLAÇA, Flávio. "Elites, desigualdade e poder municipal". In: São Paulo, Metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais. São Paulo: Editora Senac, 2004.

VIOLA, Eduardo J. "A problemática ambiental no Brasil (1971 – 1991): da proteção ambiental ao desenvolvimento sustentável" In Ambiente urbano e qualidade de vida, pp. 4-14. São Paulo: Pólis, 1991.

WERNA, Edmundo. "As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento" In: Espaços & Debates, nº. 39, pp. 10-22. São Paulo: NERU, 1996.

WHITAKER, Francisco. "Iniciativa popular de Lei. Limites e alternativas". In: Reforma política e cidadania, pp. 182-200. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

OUTRAS FONTES CONSULTADAS

A seguir estão indicadas outras fontes de consulta, além da bibliografia já apontada, que foram utilizadas para elaboração deste trabalho. Nelas estão incluídos desde documentos internos e públicos da Prefeitura Municipal de Santos, a legislação nos três níveis de governo, mas com um destaque especial para a legislação santista, até a relação de notícias de jornais consultadas, também com um destaque especial para os periódicos da Baixada Santista, além de um rápido perfil das pessoas entrevistadas, endereços eletrônicos de interesse e outros arquivos pesquisados.

DOCUMENTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. Relatório Final da Comissão do Plano da Cidade (arquivo municipal). Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1951.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. Programa de discussões para revisão do Plano Diretor do Município (mimeo). Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1990.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. As bases para a modernização. Edição especial do D.O. Urgente de janeiro de 1990. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1990a.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. Lei Orgânica. Encarte da edição nº 243 do D.O. Urgente de abril de 1990. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1990b.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. GISP – Gerenciamento Integrado de Serviços Públicos (mimeo). Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1991.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. I Conferência Municipal de Educação. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1991a.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. Zona Especial de Interesse Social / Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (encarte). Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1992a.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. Área de Proteção Ambiental, Santos - Continente / Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (encarte). Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1992b.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Participação – Subsídios para a 1ª Conferência Municipal do Meio Ambiente, edição especial do D.O. Urgente, maio / junho de 1994. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1994.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. Santos: Caminhos e vocações econômicas / Ladislau Dowbor, organizador. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1995.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. Proposta do novo Plano Diretor de Santos – Manual do proprietário. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1995a.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. Moradia: Direito de todos. II Conferência Municipal de Habitação de Santos. Santos: Prefeitura Municipal de Santos / COHAB-St, 1995b.

PMS - Prefeitura Municipal de Santos. 4 anos de obras e serviços – Urbanismo e Democracia – Santos 1993 - 1996. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1996.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

A seguir está indicada a legislação consultada. Para facilitar o acesso à informação ela foi separada por nível de governo e organizada em ordem cronológica.

LEGISLAÇÃO FEDERAL

Lei Complementar nº 14, de 08 de julho de 1973. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Decreto nº 74.156, de 06 de junho de 1974. Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU.

Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979. Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Projeto de Lei nº 775, de 1983, Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério do Interior, 1983.

Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S.A. – IMESP, 1988.

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Decreto-Lei nº 9, de 31 de dezembro de 1969. Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo.

Lei Complementar nº 94, de 29 de maio de 1974. Dispõe sobre a região Metropolitana da Grande São Paulo.

Constituição do Estado de São Paulo promulgada em de 1989. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S.A. – IMESP, 1989.

LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE SANTOS

Lei nº 913, de 06 de outubro de 1937. Autoriza o Prefeito a contratar um urbanista de renome para elaborar um plano de desenvolvimento da cidade.

Decreto-Lei nº 276, de 27 de julho de 1940. Cria e suprime cargos em várias repartições municipais.

Decreto-Lei nº 306, de 25 de março de 1941. Estabelece zoneamento residencial para efeitos de construções.

Decreto-Lei nº 343, de 14 de agosto de 1942. Dispõe sobre o Plano Regulador da Cidade.

Decreto-Lei nº 403, de 15 de setembro de 1945. Estabelece o novo Código de Obras do Município de Santos.

Decreto-Lei nº 443, de 21 de dezembro de 1946. Dispõe sobre a reorganização das repartições municipais.

Lei nº 940, de 29 de março de 1948. Determina medidas para a execução do Decreto-Lei nº 343, de 14 de agosto de 1942.

Lei nº 1.316, de 27 de dezembro de 1951. Aprova o Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento da Cidade.

Decreto nº 552, de 12 de maio de 1952. Institui a Comissão Consultiva do Plano da Cidade.

Portaria nº 160, de 21 de maio de 1953. Nomeia os membros da Comissão Consultiva do Plano da Cidade.

Lei nº 1.510, de 01 de agosto de 1953. Altera o artigo 4º da Lei nº 1.316, de 27 de dezembro de 1951 (Comissão Consultiva).

Lei nº 1.746, de 19 de setembro de 1955. Modifica o Decreto-Lei nº 403, de 15 de setembro de 1945 (zoneamento).

Lei nº 1.811, de 07 de janeiro de 1956. Modifica o Decreto-Lei nº 403, de 15 de setembro de 1945 (zoneamento).

Lei nº 1.831, de 09 de maio de 1956. Modifica o Decreto-Lei nº 403, de 15 de setembro de 1945 (zoneamento).

Lei nº 1.908, de 13 de dezembro de 1956. Declara de Utilidade Pública a Sociedade Amigos da Cidade de Santos.

Lei nº 2.049, de 12 de junho de 1958. Concede auxílio à Sociedade Amigos da Cidade de Santos.

Decreto nº 2087, de 11 de junho de 1961. Cria junto ao Gabinete do Secretário de Obras e Serviços Públicos uma Assessoria de Pesquisa e Planejamento (arquivo da Câmara Municipal).

Decreto nº 2128, de 28 de setembro de 1961. Altera o Decreto nº 552, de 12 de maio de 1952. (arquivo da Câmara Municipal).

Decreto Nº 2268, de 12 de maio de 1962. Institui o Grupo Executivo de Planejamento subordinado diretamente ao Prefeito Municipal.

Decreto Nº 2930, de 05 de fevereiro de 1965. Revoga o Decreto Nº 2268, de 12 de maio de 1962.

Lei 3133 de 02 de julho de 1965. Cria o Fundo para o Progresso de Santos, autoriza a constituição de sociedade de economia mista e dá outras providências.

Lei 3529, de 16 de abril de 1968. Institui o Plano Diretor Físico de Santos.

Lei 3530, de 16 de abril de 1968. Institui o Código de Edificações de Santos.

Lei 3531, de 16 de abril de 1968. Institui o Código de Posturas de Santos.

Decreto nº 11, de 27 de agosto de 1984. Cria o Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos dos Bairros e Morros e de Centros Comunitários de Santos.

Lei nº 21, de 27 de novembro de 1984. Altera a redação de dispositivos das Leis 3529 e 3530, de 16 de abril de 1968.

Lei nº 97, de 10 de outubro de 1985. Altera a composição de órgãos básicos da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santos.

Lei nº 132, de 11 de dezembro de 1985. Prorroga o prazo de vigência da Lei nº 21, de 27 de novembro de 1984.

Lei nº 174, de 21 de julho de 1986. Altera a redação de dispositivos das Leis 3529 e 3530, de 16 de abril de 1968.

Lei nº 177, de 20 de agosto de 1986. Altera a redação de dispositivos das Leis 3529, de 16 de abril de 1968.

Lei nº 209, de 27 de novembro de 1986. Altera a redação de dispositivos das Leis 3529, de 16 de abril de 1968.

Decreto nº 505, de 19 de maio de 1987. Aprova o Regimento Interno do Conselho Consultivo do Plano Diretor – COPLAN.

Decreto nº 906, de 12 de julho de 1989. Institui o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos – CONDEPASA.

Lei Orgânica do Município de Santos. Santos, 1990.

Lei Complementar nº 24, de 20 de junho de 1991. Altera a composição de órgãos básicos da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santos.

Lei nº 753, de 08 de julho de 1991. Dispõe sobre o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos – CONDEPASA.

Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, Cria as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS.

Lei Complementar nº 54, de 09 de junho de 1992. Institui a Área de Proteção Ambiental do Município de Santos – APA.

Decreto nº 1758, de 30 de setembro de 1992, Regulamenta o Conselho Municipal de Habitação.

Lei Complementar nº 79, de 02 de abril de 1993. Altera a composição da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santos.

Lei Complementar nº 150, de 12 de dezembro de 1994. Altera a composição de órgãos básicos da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santos.

Lei Complementar nº 151, de 13 de dezembro de 1994. Estabelece diretrizes viárias e altera parte dos planos aprovados pela Lei 1.316, de 27 de dezembro de 1951.

Lei nº 1.498, de 17 de junho de 1996. Cria o Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos dos Bairros e Morros e de Centros Comunitários de Santos.

Lei nº 1.660, de 11 de março de 1998. Reestrutura o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA.

Lei Complementar nº 301, de 22 de maio de 1998. Estabelece a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Santos.

Lei Complementar nº 311, de 23 de novembro de 1998. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Santos.

Lei Complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do Município de Santos.

Decreto nº 3.329, de 19 de abril de 1999. Cria junto à Secretaria de Governo e Projetos Estratégicos a Comissão Especial de Regularização de Parcelamento do Solo Urbano.

Lei nº 1.776, de 01 de julho de 1999. Cria e disciplina o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Lei Complementar nº 359, de 23 de novembro de 1999. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área continental do Município de Santos e institui a Área de Proteção Ambiental – APA.

Decreto nº 3.457, de 24 de novembro de 1999. Aprova o Regimento Interno do COMEB.

Decreto nº 3.458, de 24 de novembro de 1999. Cria a Comissão de Congelamento de Favelas.

Decreto nº 3.385, de 17 de agosto de 1999. Nomeia os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Decreto nº 3.457, de 24 de novembro de 1999. Aprova o Regimento Interno do COMEB – Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos dos Bairros e Morros e de Centros Comunitários de Santos.

Lei Complementar nº 387, de 13 de abril de 2000. Altera a Lei Complementar nº 312/1998 que disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do Município de Santos.

Lei Complementar nº 423, de 28 de dezembro de 2000. Estabelece a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Santos.

JORNAIS CONSULTADOS

A seguir estão relacionados as principais notícias, reportagens, artigos ou colunas especiais publicadas nos jornais e que foram consultados durante a elaboração deste trabalho²¹⁸.

Essas notícias estão separadas em duas tabelas organizadas em ordem cronológica no período de janeiro de 1945 a dezembro de 2000. A primeira tabela diz respeito aos jornais de Santos, fundamentais para informar o contexto histórico e político local além de fornecer elementos sobre a legislação local, e a segunda tabela diz respeito aos jornais de São Paulo, utilizados principalmente para observar a questão do planejamento urbano num horizonte ampliado, em especial no momento da proposta da reforma urbana. Em relação aos jornais de Santos cabe esclarecer alguns aspectos sobre cada um deles²¹⁹:

A Tribuna - O mais tradicional e principal diário da imprensa santista. Circula em todo o Litoral Paulista, Vale do Ribeira e Capital. De orientação conservadora, exerce forte influência política. É a cabeça de um grupo de comunicação que inclui um sistema de rádios e TV (afiliada à Rede Globo). Com o fechamento do jornal Cidade de Santos, em 1987, passou a exercer praticamente um monopólio da informação, o que só foi rompido com as concessões para tevês locais a partir de 1989 e com o crescimento da imprensa independente. Mudanças editoriais recentes deixaram o jornal mais pluralista, do ponto de vista político.

Jornal da Orla - O mais antigo semanário independente da Baixada Santista e também o de maior tiragem. Circula todos os finais de semana, principalmente na orla santista e em alguns bairros de classe média de Praia Grande, Guarujá, São Vicente, Cubatão e Bertioga. Caracteriza-se por matérias de comportamento, variedades e algum noticiário político. Tem postura conservadora, mas abre espaço a opiniões de esquerda.

Boqueirão News - Tem projeto editorial semelhante ao Jornal da Orla, mas tem circulação mais localizada em Santos, também aos finais de semana. Politicamente conservador.

D.O.Urgente e Diário Oficial de Santos²²⁰ - Diário Oficial do município, criado em 1989 durante o governo da ex-prefeita Telma de Souza. O objetivo político da sua criação foi o de romper o que se considerava um monopólio exercido por A Tribuna. Expandiu a abordagem do diário oficial com reportagens, matérias de serviço, artigos e edições especiais, sobre cultura, memória e eventos envolvendo a Prefeitura, além da publicação dos atos oficiais, permanecendo com essa característica até hoje.

²¹⁸ Nos casos onde não aparece o número da página isso ocorreu em virtude do material consultado ser cópia reprográfica, normalmente do arquivo da Hemeroteca de Santos ou do gabinete do Deputado Fausto Figueira, onde não consta essa referência.

²¹⁹ Dados obtidos em entrevista com o jornalista José Roberto Paschoalini.

²²⁰ Beto Mansur, ao assumir em 1997, sucedendo os governos de Telma de Souza e David Capistrano Filho, mudou o nome do D.O. Urgente para Diário Oficial de Santos.

JORNAIS DE SANTOS

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
18/01/1945	A Tribuna	4	O Sr. Lincoln Feliciano falou sobre Bairros Operários na reunião do Rotary
08/05/1945	A Tribuna	1	VITÓRIA
03/06/1945	A Tribuna	1 (2º Caderno)	Via Anchieta será aberta ao tráfego no fim deste ano.
09/06/1945	A Tribuna	3	Fundado em Santos o primeiro Comitê Democrático Popular de Bairro
10/06/1945	A Tribuna	9	Instalado o Comitê Democrático Progressista dos Servidores Municipais
17/06/1945	A Tribuna	7	Instalado o Comitê Democrático de Vila Matias
20/06/1945	A Tribuna	5	Comitês Democráticos Populares
05/07/1945	A Tribuna	5	Será sábado o comício preparatório de Santos para esclarecer a finalidade do grande comício São Paulo a Luiz Carlos Prestes
24/07/1945	A Tribuna	última página	Instalado em Santos o Comitê Municipal do Partido Comunista
27/07/1945	A Tribuna	5	Reconhecido o diretório do PSD em Santos
27/07/1945	A Tribuna	última página	Uma obra de extraordinário alcance urbanístico (Urubuqueçaba)
07/08/1945	A Tribuna	1	Lançada sobre o Japão a mais poderosa bomba já fabricada em toda a história da humanidade
08/08/1945	A Tribuna	última página	A Sorocabana fará a ligação direta de São Paulo a Santos
10/08/1945	A Tribuna	2	Transporte entre Santos e São Paulo - depois da palavra da Cia. Docas e da Sorocabana, teremos a da SPR
17/08/1945	A Tribuna	última página	Solenemente empossado o diretório e o Conselho Consultivo do PSD em Santos. Discursou Ulisses Guimarães
22/08/1945	A Tribuna	última página	Assumiu o exercício do cargo de prefeito de Santos o Dr. Lincoln Feliciano
26/08/1945	A Tribuna	5	Realizado ontem no Macuco o primeiro comício de propaganda do Partido Comunista
29/08/1945	A Tribuna	5	Manifestação dos Comitês Democráticos Populares dos Bairros de Campo Grande, Vila Belmiro e Marapé, solicitando diversas melhorias, entre elas pontes sobre o Canal 1.
28/09/1945	A Tribuna	3	Novo Código de Construções. Entrevista com o Prefeito
04/10/1945	A Tribuna	3	Incumbido o professor Anhaia Mello da orientação do Plano Urbanístico da cidade
05/10/1945	A Tribuna	2	Não deixemos que a cidade cresça à revelia
01/11/1945	A Tribuna	1	Posse do novo Presidente - Ministro José Linhares

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
13/11/1945	A Tribuna	3	O Prefeito Prestes Maia
18/11/1945	A Tribuna	3	Prestes Maia. Um homem discutido
15/01/1946	A Tribuna	última página	Assumiu o exercício do cargo de Prefeito Municipal de Santos o Sr. Edgardo Boaventura
24/01/1946	A Tribuna	2	Cogita-se da transformação de Santos em Prefeitura Sanitária
31/01/1946	A Tribuna	1	Posse do novo presidente da república Gal. Eurico Gaspar Dutra
15/03/1946	A Tribuna	5	O problema das construções em Santos
16/03/1946	A Tribuna	4	Ainda a falta de casas residenciais
26/03/1946	A Tribuna	4	O problema de moradias em Santos
31/03/1946	A Tribuna	7	Ainda o angustioso problema da casa para morar
07/04/1946	A Tribuna	7	Assistência técnica norte-americana para aliviar a crise mundial de habitações. National Housing Agency
13/06/1946	A Tribuna	4	A crise da habitação
04/07/1946	A Tribuna	última página	Modificado substancialmente o projeto de ligação e edificação da ilha Urubuqueçaba e terrenos fronteiriços
07/09/1946	A Tribuna	última página	Enorme a afluência de forasteiros a Santos
10/09/1946	A Tribuna	última página	Santos hospeda mais de 66 mil pessoas desde a sexta feira
31/10/1946	A Tribuna	última página	Aflitivo problema dos transportes urbanos em Santos
06/11/1946	A Tribuna	última página	Em janeiro, a Via Anchieta será aberta ao tráfego
09/11/1946	A Tribuna	última página	O santista não encontra onde morar
16/09/1948	A Tribuna	última página	Exigências do Código Municipal de Obras impedem construções de residências populares pelo IAPETC
10/10/1948	A Tribuna	última página	Exige coragem e ação imediata o problema do porto de Santos. Apresentação do Plano de Prestes Maia, ilustre engenheiro patricio e grande urbanista.
17/10/1948	A Tribuna	última página	Empossada a Comissão do Plano da Cidade
17/10/1948	A Tribuna	4	O Partido Socialista Brasileiro e a isenção do imposto predial para as habitações operárias.
21/10/1948	A Tribuna	última página	Assumiu o governo da cidade o novo Prefeito Municipal. Discurso de Álvaro Rodrigues dos Santos.

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
27/10/1948	A Tribuna	4	Terá a mais expressiva comemoração, este ano, o aniversário da AES
29/10/1948	A Tribuna	última página	Vasto Plano de remodelação da cidade e do porto
29/10/1948	A Tribuna	última página	Participou o prof. Prestes Maia de uma reunião da Comissão Técnica do Plano Urbano de Santos
13/11/1948	A Tribuna	última página	Deve-se preservar a beleza e harmonia de nossas praias, evitando erros como os que já cometemos
19/01/1949	A Tribuna	4	O futuro grandioso de Santos
04/06/1950	A Tribuna	3	Enquete: O que pensa do projeto para a Ilha Urubuqueçaba.
12/09/1950	A Tribuna	6	Plano Regional de Santos
08/11/1950	A Tribuna	3	À margem do dia do urbanismo
10/12/1950	A Tribuna	12	Edifícios tremem na praia
15/12/1950	A Tribuna	5	Apresentado relatório de Robert Moses para São Paulo
01/01/1951	A Tribuna	2	Iniciados os entendimentos entre a prefeitura e a City
18/02/1951	A Tribuna	3	Enquete: Qual o prefeito que convém a Santos
09/03/1951	A Tribuna	última página	Sugerida a elaboração de um Plano de Melhoramentos dos bairros de Santos
03/06/1951	A Tribuna	última página	Santos é a 9ª cidade mais populosa do Brasil
15/06/1951	A Tribuna	4	Relatório da Comissão de Inquérito sobre a tentativa de suborno no caso do projeto da ilha Urubuqueçaba
17/08/1951	A Tribuna	última página	Apresentado à Câmara o Plano Quadrienal do Município
13/09/1951	A Tribuna	2	O Plano da Cidade
16/09/1951	A Tribuna	8	A plataforma do PSB
07/10/1951	A Tribuna	10	Candidatos da UDN
10/10/1951	A Tribuna	3	Anúncio do PSP
07/12/1951	A Tribuna	última página	Aprovado o Plano Regulador
10/02/1952	A Tribuna	11	Iniciado um período de renovação do centro comercial da cidade de Santos
06/07/1952	A Tribuna	8	Curso sobre urbanismo a cargo do eng Mário Lopes Leão
20/07/1952	A Tribuna	18	Santos e a temporada balneária
08/08/1952	A Tribuna	última página	Problemas do Plano Regulador em relação à proibição de reformas em áreas de recuos para alargamento de vias
12/09/1952	A Tribuna	última página	Volta ao debate na Câmara o caso da Ilha Urubuqueçaba

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
16/09/1952	A Tribuna	3	Estudos sobre fundações e situação do solo em Santos
17/09/1952	A Tribuna	última página	Estudos sobre fundações e situação do solo em Santos
19/09/1952	A Tribuna	última página	Estudos sobre fundações e situação do solo em Santos
20/09/1952	A Tribuna	2	Estudos sobre fundações e situação do solo em Santos
26/09/1952	A Tribuna	última página	Estudos sobre fundações e situação do solo em Santos
27/09/1952	A Tribuna	3	Estudos sobre fundações e situação do solo em Santos
19/10/1952	A Tribuna	18	Santos cresce para o alto
27/11/1952	A Tribuna	1	Sancionada a autonomia de Santos
06/01/1953	A Tribuna	4	O crescimento de Santos em superfície e altura
25/03/1953	A Tribuna	última página	Eleito prefeito de Santos o dr. Antonio Feliciano
15/04/1953	A Tribuna	última página	Santos reintegrada na sua completa autonomia
05/06/1953	A Tribuna	última página	Santos precisa crescer dentro de seu próprio território
06/06/1953	A Tribuna	3	O prefeito nomeou a Comissão Consultiva do Plano da Cidade
13/06/1953	A Tribuna	última página	Posse dos membros da Comissão Consultiva do Plano da Cidade
06/08/1954	A Tribuna	3	Plano de saneamento da Baixada Santista.
08/08/1954	A Tribuna	20	Esquecidos pelo estado do trabalho de que Santos precisa.
21/08/1954	A Tribuna	5	Inaugura-se hoje, em S.P., a exposição do IV Centenário.
01/04/1955	A Tribuna	3	Melhoramento em diversas ruas do bairro do Macuco. Plano de emergência a ser posto em prática pelo prefeito , Dr. Antônio Feliciano.
03/04/1955	A Tribuna	3	Comissão Consultiva do Plano da Cidade.
14/04/1955	A Tribuna	6 e 7	Segundo aniversário do governo Antônio Feliciano. Obras públicas executadas no governo Dr. Antônio Feliciano.
16/04/1955	A Tribuna	3	Engenharia e Arquitetura – O nome do povo e a cidade.
03/09/1955	A Tribuna	3	Engenharia e Arquitetura – Medidas urgentes.
11/09/1955	A Tribuna	9	Robert Moses – O reformador da aparência de Nova York.
11/09/1955	A Tribuna	11	Lixo, combate a demagogia e outras sugestões. (por Francisco de Marchi)

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
14/09/1955	A Tribuna	20	Um detalhe gritante e injustificável no Plano de Modernização da cidade.
20/09/1955	A Tribuna	4	Demagogia e oportunismo do famoso arquiteto Niemeyer. (por Geraldo Ferraz)
09/10/1955	A Tribuna	última página	Encerrados ontem os trabalhos de apuração em Santos.
15/10/1955	A Tribuna	3	Planejar Cubatão com urgência (por Zenon Lotufo)
15/10/1955	A Tribuna	3	Dois modernos abrigos para nossa cidade.
23/10/1955	A Tribuna	1	A casa do estudante brasileiro em Paris.
28/10/1955	A Tribuna	3	Marcelo Roberto e a ABI. (por Geraldo Ferraz)
04/03/1956	A Tribuna	4	Interdependência da arquitetura e do urbanismo na organização das cidades. (por Geraldo Ferraz)
30/03/1956	A Tribuna	4	Favela, problema de urbanismo.
18/08/1957	A Tribuna	5	Sociedade Amigos da Cidade
03/06/1958	A Tribuna	3	Opinião sobre o projeto de Sérgio Bernardes.
08/06/1958	A Tribuna	3	Santos deve orgulhar-se de sua escolha para receber uma jóia arquitetônica.
15/06/1958	A Tribuna	3	Santos precisa incentivar realizações como a do arquiteto Sérgio Bernardes.
01/04/1960	A Tribuna	última página	Retrato da nova capital às vésperas da inauguração.
05/04/1960	A Tribuna	28	Brigadeiro Faria Lima: Via Anchieta será uma das estradas de maior tráfego do mundo.
12/04/1960	A Tribuna	3	A figura da semana: Silvio F. Lopes.
14/04/1960	A Tribuna	9	Prestes a desaparecer velho problema provocador de acirradas controvérsias.
21/04/1960	A Tribuna	Caderno Especial	Brasília, gesto inaugural de uma epopéia.
22/04/1960	A Tribuna	última página	Inaugurada Brasília com a promessa de um país melhor.
04/01/1962	A Tribuna	24	Ameaçada a execução de 55% das obras do Plano de Ação do Município
05/01/1962	A Tribuna	22	Abordados problemas relativos à execução de obras na reunião de ontem do secretariado
07/01/1962	A Tribuna	22	Expostas ao prefeito dificuldades para a execução do Plano de Ação
29/03/1962	A Tribuna	26	SACS favorável ao reestudo do contrato com a telefônica

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
13/04/1962	A Tribuna	22	Serão destinados mais de 224 milhões para a execução de obras do Plano de Ação
14/04/1962	A Tribuna	26	Prefeito reafirma o propósito de executar todo o programa previsto no Plano de Ação do Município
12/05/1963	A Tribuna	20	Município praticamente sem o Código de Obras: esquecido projeto já elaborado
17/04/1964	A Tribuna	24	Código de Obras obsoleto incentiva construção de prédios antiestéticos
05/05/1964	A Tribuna	13	Reunião do secretariado: mais dinamismo para o Plano de Obras de 1964
23/08/1964	A Tribuna	22	Modificação do Código de Obras: densidade habitacional
30/08/1964	A Tribuna	22	Alterações no Código de Obras: urbanista aprova posição da SACS
07/06/1967	A Tribuna	última página	Plano Diretor terá programa de debate
15/06/1967	A Tribuna	última página	Plano Diretor em discussão
21/06/1967	A Tribuna	última página	Reunião para exame do Plano Diretor
12/07/1967	A Tribuna	última página	Plano Diretor: Silvio já iniciou os exames
30/07/1967	A Tribuna	1	Plano Diretor vai à Câmara Municipal
27/08/1967	A Tribuna	última página	Santos diante da verdade
29/08/1967	A Tribuna	última página	Vão à edilidade os Códigos de Posturas e Edificações
01/09/1967	A Tribuna	última página	Varejistas apóiam novo Código de Obras
03/09/1967	A Tribuna		Nova sistemática para cartas do plano Diretor
20/09/1967	A Tribuna		Arquitetura e Urbanismo para Santos
28/09/1967	A Tribuna	1	Plano Diretor na Câmara
10/10/1967	A Tribuna		Primeira aprovação do Plano Diretor Físico
05/12/1967	Cidade de Santos	8	Centro Metropolitano, uma necessidade
09/12/1967	A Tribuna	28	Prefeito anuncia obras para 1968
12/03/1968	A Tribuna	1	Santos procura os seus caminhos
21/03/1968	A Tribuna	3	Câmara aprova os Códigos
30/03/1968	Cidade de Santos		Muita briga, nenhuma votação
31/03/1968	Cidade de Santos		Códigos passam em 2ª
08/04/1968	A Tribuna	2	Princípios básicos do Plano Diretor
11/04/1968	A Tribuna	3	Edilidade aprova Código de Posturas
10/12/1968	A Tribuna	4 (2º caderno)	Conclusões do III Seminário estão aqui

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
29/07/1971	Cidade de Santos	3	Agora os postos são turísticos
14/02/1974	Cidade de Santos	última página	As Contradições da Administração
09/03/1974	Cidade de Santos	última página	O relatório do 5º ano do interventor
17/03/1974	Cidade de Santos	última página	Afastamento do interventor aceito
16/04/1978	A Tribuna		Plano Diretor Físico é lembrado nos dez anos
04/03/1979	Cidade de Santos		O arquiteto dedicado ao ensino
08/01/1983	A Tribuna	2	Agora, alterar a Constituição
18/01/1983	A Tribuna	5	Movimento da autonomia cresce com mais apoio
28/04/1983	A Tribuna	1	Santos a um passo da autonomia
29/04/1983	A Tribuna	2	A conquista da autonomia
03/05/1983	A Tribuna		"Comunidade e autonomia, uma relação tumultuada"
05/05/1983	A Tribuna		Autonomia faz parte do acordo entre PTB e PDS
22/05/1983	A Tribuna		Del Bosco Amaral aponta nova trama contra autonomia
24/06/1983	A Tribuna		Trama não deu certo - Senado vota autonomia em regime de urgência
27/06/1983	A Tribuna		A última (e perigosa) cartada da autonomia
03/08/1983	A Tribuna		Afinal, os santistas irão votar
01/12/1983	A Tribuna	7	Plano Diretor da Baixada em discussão pelo colegiado regional
02/12/1983	A Tribuna	34	Aníbal propõe mudanças no Plano Diretor
03/12/1983	A Tribuna	36	Comissão estudará plano diretor para toda a baixada
18/12/1983	A Tribuna	23	Código de Obras é motivo de críticas
06/01/1984	A Tribuna	1	Ação popular para impedir prédio na Zona Noroeste
10/01/1984	A Tribuna	1	Aníbal anuncia revisão do Plano Diretor
10/01/1984	A Tribuna	5	Clemente anuncia um novo Plano Diretor
21/01/1984	A Tribuna	4	Arquitetos discutem as perspectivas de Santos
04/02/1984	A Tribuna	4	Justo não acredita em divisão entre as SMs
01/05/1984	A Tribuna	30	Usuários vão à praça e querem ouvir o prefeito
01/06/1984	A Tribuna	10	Semana da Habitação vê os problemas de Santos
03/06/1984	A Tribuna	1	Santos nas urnas
04/06/1984	A Tribuna	1	Justo, o prefeito
21/07/1984	A Tribuna	5	Justo pretende elaborar um novo Código de Obras

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
23/07/1984	A Tribuna	4	Começa a ser discutido o novo Código de Obras
02/08/1984	A Tribuna	5	Câmara se reúne, agora com autonomia devolvida
06/09/1984	A Tribuna	5	ASSECOB quer seu Código de Obras de emergência
11/12/1984	A Tribuna	5	Aglurb entra nos debates finais
16/01/1985	A Tribuna	8	Moradores contra terminal e reparos de containeres
17/01/1985	A Tribuna	5	Lamberti otimista com o plano de obras do Aglurb para o centro
19/01/1985	A Tribuna	5	Conselho de SMs, em crise, adia eleição
14/05/1985	A Tribuna		Lina percorre a cidade, com alegria e decepção
01/07/1985	A Tribuna	5	Constituinte tema debatido pelos jovens
15/07/1985	A Tribuna	4	Justo forma o Conselho das Mulheres
01/12/1985	A Tribuna	7	Câmara deve autorizar verba necessária ao planejamento
28/12/1985	A Tribuna	1	Reurbanização do centro custará Cr\$ 50 bilhões
06/01/1986	A Tribuna		A cidade nunca mais será a mesma
08/02/1986	A Tribuna	4	Código de Obras de 1968 está prestes a retornar
24/08/1986	A Tribuna	72	Pedestre ou motorista: a polêmica do Aglurb
12/04/1987	A Tribuna		O homem reconquista espaços no centro
07/08/1988	A Tribuna	62	Prefeito acelera ocupação da área continental
02/01/1989	A Tribuna	última página	Telma de Souza diz que governará de portas abertas
21/04/1989	D.O.Urgente	1	Morro terá um núcleo de Defesa Civil
25/04/1989	D.O.Urgente	3	Uma concepção de quase 100 anos
05/05/1989	D.O.Urgente	1	Vereadores no debate sobre metropolização
03/08/1989	D.O.Urgente	1	Começa debate do orçamento
05/08/1989	D.O.Urgente	1	Orçamento é assunto de todos
02/10/1989	D.O.Urgente	6	Orçamento democrático em 90
06/10/1989	D.O.Urgente	1	Agora, a Constituinte Municipal
12/10/1989	D.O.Urgente	1	Instalada a nossa Constituinte
13/10/1989	D.O.Urgente	1	Mais atenção para os morros
18/10/1989	D.O.Urgente	3	Defesa de nosso Patrimônio Cultural
20/10/1989	D.O.Urgente	5	Acompanhe o roteiro da Constituinte
25/10/1989	D.O.Urgente	1	Encontros vão debater o Porto
15/11/1989	D.O.Urgente	1	Administrar com racionalidade
08/02/1990	D.O.Urgente	4	A popularização dos debates sobre os direitos humanos
14/02/1990	D.O.Urgente	1	Primeiros imóveis históricos a ganharem isenção de IPTU
01/03/1990	D.O.Urgente	1	A recuperação do Centro Velho
06/04/1990	D.O.Urgente	1	Lei Orgânica está promulgada
15/04/1990	D.O.Urgente	encarte	Meio Ambiente, tema para debate do Plano Diretor

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
21/04/1990	D.O.Urgente	6	Movimentos por habitação com Telma
25/04/1990	D.O.Urgente	encarte	Começa hoje o debate do novo Plano Diretor
08/05/1990	D.O.Urgente	encarte	Porto dá início às discussões do novo Plano Diretor
09/05/1990	D.O.Urgente	encarte	Mais dois debates para elaboração do Plano Diretor
22/05/1990	D.O.Urgente	encarte	Plano Diretor debate transporte e sistema viário
30/05/1990	D.O.Urgente	encarte	Não há fórmula mágica para crise de habitação
30/05/1990	D.O.Urgente	encarte	Cidade informal, tema para debate do Plano Diretor
07/06/1990	D.O.Urgente	3	Plano Diretor, desafio para a gestão democrática da cidade
08/06/1990	D.O.Urgente	1	Moradores da ZN reivindicam melhores condições de vida
12/06/1990	D.O.Urgente	encarte	Infra-estrutura, tema para debate do Plano diretor
14/06/1990	D.O.Urgente	4	Projeto piloto para sanear os morros
19/06/1990	D.O.Urgente	encarte	Em discussão o controle do uso do solo em Santos
22/06/1990	D.O.Urgente	1	Melhorias no morro do José Menino serão discutidas hoje
03/07/1990	D.O.Urgente	4	Bertioga debate o Plano Diretor hoje
05/07/1990	D.O.Urgente	encarte	Plano Diretor deve garantir melhor condição de vida
05/07/1990	D.O.Urgente	encarte	Plano Diretor: equipamentos da cidade em debate
12/07/1990	D.O.Urgente	8	Revitalização do Engenho
13/07/1990	D.O.Urgente	6	Melhorias para o Chico de Paula
14/07/1990	D.O.Urgente	1	A beleza do centro pode voltar
06/09/1990	D.O.Urgente	1	O debate do orçamento / 91 na Câmara
21/09/1990	D.O.Urgente	1	Porto: Momento é estratégico
26/09/1990	D.O.Urgente	1	Telma instala amanhã o Fórum que discutirá o futuro da cidade
28/09/1990	D.O.Urgente	3	Orçamento 91 vai ao Legislativo
12/10/1990	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade toma decisões
14/11/1990	D.O.Urgente	3	Fórum debate projetos
29/11/1990	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade reúne-se hoje
20/12/1990	D.O.Urgente	6	Plano Diretor e gestão democrática
01/01/1991	D.O.Urgente	encarte	A prioridade é o Homem
15/01/1991	D.O.Urgente	6	Fórum debate situação do "Estivadores"
18/01/1991	D.O.Urgente	18	Cohab atendendo os movimentos de luta por moradia
22/01/1991	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade quer hospital reaberto
22/01/1991	D.O.Urgente	Encarte	Solo criado, resposta ao adensamento.
08/03/1991	A Tribuna		Telma remaneja equipe e cria duas secretarias
15/03/1991	D.O.Urgente	6	Continuam debates do Plano Diretor

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
05/04/1991	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade elege coordenadores
17/04/1991	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade tem reunião às 17:30
26/04/1991	D.O.Urgente	6	Zonas de Interesse Especial em análise
15/05/1991	D.O.Urgente	1	Com platéia lotada Santos começa a debater seu futuro
17/05/1991	D.O.Urgente	6	As decisões no Morro do José Menino
21/06/1991	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade exige a reabertura do "Estivadores"
20/08/1991	D.O.Urgente	1	Movimentos fazem protestos por moradia
27/08/1991	D.O.Urgente	2	Melhorando a qualidade de vida na cidade
18/12/1991	A Tribuna		Prefeito pretende discutir propostas de ocupação do solo.
08/01/1992	D.O.Urgente	1	Propostas da Prefeitura à Câmara de Entidades do Porto
15/01/1992	D.O.Urgente	6	Criado o Conselho da Promoção Social
15/02/1992	D.O.Urgente	3	Moradores indicarão obras nos morros
20/03/1992	A Tribuna		Eleição causa mudanças no secretariado municipal
25/03/1992	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade debate a questão dos Meninos de Rua
27/03/1992	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade inicia mobilização pelos Meninos de Rua
11/04/1992	D.O.Urgente	2	O Desenvolvimento Urbano em Debate
06/05/1992	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade tem planos contra crise
14/07/1992	D.O.Urgente	8	Fórum da Cidade organiza campanha contra crise
01/10/1992	D.O.Urgente	1	Orçamento 93 está na Câmara
30/10/1992	D.O.Urgente	1	Decisões do Fórum da Cidade sobre a crise do país
11/11/1992	D.O.Urgente	6	Propostas para o setor de habitação
17/12/1992	D.O.Urgente	1	Fórum da Cidade tem última reunião de 92
22/12/1992	D.O.Urgente	4	Fórum da Cidade faz última reunião de 92
31/03/1993	A Tribuna		Reforma administrativa é aprovada com alterações
06/11/1993	A Tribuna		"Desperta Santos"
12/11/1993	A Tribuna		Desperta Santos registra adesões
14/11/1993	Jornal da Orla	3	Guerra ideológica – Movimento conservador agora acusa vereadores
22/11/1994	D.O.Urgente		Agenda 21 deve orientar revisão do Plano Diretor.
11/05/1995	D.O.Urgente		Santos discute novo Plano Diretor.
12/05/1995	D.O.Urgente		Capistrano lança novo Plano Diretor.
12/05/1995	D.O.Urgente		Santos começa a discutir seu novo Plano Diretor.
12/05/1995	A Tribuna		Começam discussões sobre Plano Diretor.

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
22/05/1995	D.O.Urgente		População debate novo Plano Diretor.
11/06/1995	A Tribuna		Capistrano aposta no Plano Diretor.
21/06/1995	A Tribuna		Plano Diretor começa a ser discutido.
30/06/1995	D.O.Urgente		Santos vai ganhar novos bairros.
01/07/1995	A Tribuna	A7	Plano Diretor prevê a criação de novos bairros
06/07/1995	D.O.Urgente		Plano Diretor recebe sugestões.
06/07/1995	A Tribuna		Separação da Vila Rica e Pompéia divide opiniões.
07/07/1995	A Tribuna		Macuco rejeita atividades retro partidárias no Bairro.
11/07/1995	D.O.Urgente		Proposta cria zona de interesse ambiental nos morros e Urubuqueçaba.
18/07/1995	D.O.Urgente		Zona Noroeste debate o novo Plano Diretor.
19/07/1995	D.O.Urgente		Morros debatem novo Plano Diretor.
20/07/1995	D.O.Urgente		População debate mudanças no Centro.
22/07/1995	D.O.Urgente		Área Continental discute propostas.
24/07/1995	A Tribuna		Plano Diretor visa transformação de ilha em área de interesse ambiental.
26/07/1995	A Tribuna		Prefeitura quer verticalizar Zona Noroeste.
26/07/1995	D.O.Urgente		Futuro do Porto em discussão.
01/08/1995	D.O.Urgente		Seminário levanta propostas para reformulação do COPLAN.
04/08/1995	D.O.Urgente		Plano Diretor propõe verticalização.
05/08/1995	D.O.Urgente		Morros discutem criação de Zonas de interesse ambiental.
05/08/1995	D.O.Urgente		Santos será dividida em sete zonas.
08/08/1995	D.O.Urgente		Santos terá operação interligada.
12/08/1995	D.O.Urgente		Novo Plano Diretor propõe participação da comunidade em suas revisões periódicas.
17/08/1995	A Tribuna		Plano Diretor continua em discussão.
26/08/1995	D.O.Urgente		Congresso do Plano Diretor começa segunda-feira.

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
29/08/1995	D.O.Urgente		Relação Porto-cidade abre congresso.
30/08/1995	D.O.Urgente		Estrutura urbana em discussão.
30/08/1995	A Tribuna		Congresso sobre Plano Diretor discute o porto.
30/08/1995	D.O.Urgente		Plano Diretor propõe zoneamento do porto.
30/08/1995	D.O.Urgente		Congresso “A Cidade e Seu Futuro” termina hoje.
31/08/1995	A Tribuna		Qualidade de vida é debatida no congresso do Plano Diretor.
31/08/1995	D.O.Urgente		Plano Diretor garantirá qualidade de vida.
01/09/1995	D.O.Urgente		População acompanhará Plano Diretor.
13/09/1995	A Tribuna		Empresas de transportes terão incentivos fiscais.
23/09/1995	D.O.Urgente		Câmara quer tempo para avaliar novas leis.
17/11/1995	D.O.Urgente		David envia hoje o novo Plano Diretor à Câmara.
21/11/1995	D.O.Urgente		Câmara avalia novo Plano Diretor.
21/11/1995	A Tribuna		Capistrano entrega projeto do Plano Diretor ao Legislativo.
24/11/1995	A Tribuna		Porto de Santos terá Plano Diretor específico.
03/12/1995	A Tribuna		Projeto propõe novo desenho para a cidade.
04/12/1995	A Tribuna		Ano eleitoral pode conduzir discussão na Câmara.
09/03/1996	A Tribuna		APEES têm sugestões para o Plano Diretor de Santos.
10/03/1996	D.O.Urgente		Aprovação do Plano Diretor garantirá novos investimentos à cidade.
22/03/1996	D.O.Urgente		Lei em vigor impede desenvolvimento da cidade.
31/03/1996	A Tribuna		Usos e costumes alteram traçado do Plano Diretor.
21/04/1996	A Tribuna	A15	Capistrano abre o jogo e critica opositores
07/05/1996	A Tribuna		Plano Diretor ainda continua sendo analisado.
19/06/1996	D.O.Urgente		Plano Diretor e Código de Edificação serão publicados em formato de guia.

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
28/06/1996	A Tribuna		Plano Diretor recebe sugestões da comunidade.
18/07/1996	A Tribuna		“Não é hora de tirar direitos de quem investiu”.
21/07/1996	A Tribuna	A4	Capistrano tem 41% de reprovação, aponta Ibope
25/07/1996	A Tribuna		Empresários estão preocupados com Plano Diretor.
25/07/1996	A Tribuna		Câmara Municipal aceita sugestões até o final do mês.
22/08/1996	A Tribuna	A5	Capistrano atribui reprovação de seu governo a pouca publicidade
28/08/1996	Diário Popular		“Crescimento”. (Por Suely Maia)
08/09/1996	A Tribuna		Plano Diretor visa melhoria da qualidade de vida.
20/12/1996	D.O.Urgente		Nova legislação urbana garante desenvolvimento.
23/01/1997	Diário Oficial	12	Conselho vai impulsionar crescimento econômico
02/02/1997	A Tribuna	A4	Beto Mansur quer alteração do Plano Diretor
20/02/1997	A Tribuna	A4	Prefeito estuda a possibilidade de cobrir canais e transformá-los em Vias Expressas
26/02/1997	Diário Popular		O Plano Diretor de Santos.
07/03/1997	A Tribuna	A3	Em defesa dos canais de Santos
12/03/1997	A Tribuna	A2	Uma idéia assustadora
19/03/1997	Diário Oficial	12	Região Metropolitana da Baixada pode ser modelo para todo país
25/03/1997	A Tribuna	A2	SOS Praias esclarece
29/03/1997	A Tribuna	A5	Proposta de cobertura dos canais terá debate técnico na UNISANTA
01/04/1997	Diário Oficial	1	Prefeitura em debate sobre a cobertura dos canais
02/04/1997	Boqueirão News	3	Debate sobre canais vira discussão partidária
03/04/1997	Diário Oficial	12	Cobertura parcial de canais é debatida na UNISANTA
12/04/1997	A Tribuna	A4	PMS estuda ampliação do gabarito dos prédios
12/04/1997	Diário Oficial	1	Prefeitura começa a discutir novo Plano Diretor
12/04/1997	Diário Popular		Prefeitura deseja liberar prédios com mais andares.
16/04/1997	Diário Popular		Plano Diretor passa por modernização.

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
19/04/1997	Diário Oficial		Prefeituras de Santos e São Paulo podem fazer intercâmbio técnico.
07/05/1997	Diário Oficial		Coplan debate alterações no Plano Diretor.
13/05/1997	A Tribuna		Novo Plano Diretor visa redefinir a área portuária.
20/05/1997	Diário Oficial	1	Secretarias estudam projetos para a Área Continental
21/05/1997	A Tribuna		Plano Diretor preocupa moradores do Macuco.
21/05/1997	Diário oficial		Coplan reuni-se para discutir uso do solo.
23/05/1997	Diário Oficial		Plano Diretor é debatido com vereadores.
23/05/1997	A Tribuna		Comissão de vereadores leva proposta à SEMAN.
20/06/1997	A Tribuna		Plano Diretor reformulará a classificação viária
26/06/1997	A Tribuna	A5	Plano Diretor vai dividir a cidade em 7 categorias
27/06/1997	Diário Oficial		Coplan define critérios para o uso do solo.
03/07/1997	A Tribuna	A7	Novo Plano Diretor Físico do Município inclui redefinição viária da Z. Noroeste
05/07/1997	A Tribuna		Plano Diretor visa desenvolver Zona Noroeste.
16/07/1997	A Tribuna		Plano Diretor define atividades na área portuária.
17/07/1997	Diário Oficial		Zona portuária terá nova demarcação no Plano Diretor.
25/07/1997	Diário Oficial		Coplan avalia propostas sobre zonas habitacionais.
26/07/1997	A Tribuna	A8	Proposta do Plano Diretor valoriza o Centro Velho
23/08/1997	Diário Oficial	1	Prefeitura vai promover reuniões com a população
26/08/1997	A Tribuna		Criação de zona portuária divide opiniões na cidade.
27/08/1997	A Tribuna		Conselho do Plano diretor quer novo acesso viário aos morros
29/08/1997	A Tribuna		Morros: Propostas para o novo Plano Diretor incluem a região
29/08/1997	Diário Oficial		Morros já estão com propostas definidas no novo Plano Diretor.
03/09/1997	A Tribuna		Coplan aprova criação de corredor econômico e da proteção cultural.
03/09/1997	Diário Oficial	1	Parceria com empresas é incentivada por Mansur

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
04/09/1997	Diário Oficial	1	Projeto cria corredores culturais e de desenvolvimento econômico
07/09/1997	Diário Popular		Câmara vota novo Plano Diretor até o fim do mês.
12/09/1997	Diário Oficial	8	COPLAN vai definir os corredores de desenvolvimento econômico
24/09/1997	A Tribuna		Edifícios mais altos na Carvalho de Mendonça.
24/09/1997	A Tribuna		Alteração na zona portuária preocupa.
24/09/1997	Diário Oficial		Coplan aprova decisões finais do Plano Diretor.
25/09/1997	A Tribuna	A6	Novo Plano Diretor está pronto e será levado à sanção do prefeito
27/09/1997	A Tribuna	A7	Novo Plano Diretor causa preocupações no Macuco
27/09/1997	Diário Popular	3	Mansur apresenta projeto para cobertura dos canais
11/10/1997	A Tribuna	A7	Novo Plano Diretor do Município aumenta o gabarito dos edifícios
24/10/1997	Diário Oficial	12	Conferência vai definir novas diretrizes para a política habitacional em Santos
15/11/1997	Boqueirão News	10	Plano Diretor - Visão de uma nova cidade
26/11/1997	Diário Oficial	16	Túnel vai favorecer desenvolvimento do continente
19/12/1997	Diário Oficial	20	Túnel trará integração e desenvolvimento
23/12/1997	A Tribuna		Projeto inclui mudanças na zona residencial.
24/12/1997	Diário Oficial	3	Moradores aprovam projeto de zoneamento do Macuco
26/01/1998	Diário Popular		Projeto vai mudar a cara de Santos.
05/02/1998	A Tribuna		Plano Diretor promoverá desenvolvimento sustentado.
13/03/1998	Diário Oficial	7	Prefeito sanciona lei que reestrutura o COMDEMA
26/03/1998	Diário Oficial	16	Projeto da ciclovia será debatido em Audiência Pública
16/07/1998	Diário Oficial	20	Comdema terá atuação efetiva da comunidade
16/07/1998	Diário Oficial	20	Reestruturação do Comdema beneficiará a cidade
21/07/1998	Diário Oficial	1	Mansur instala Comdema e defende política ambiental
14/08/1998	Costa Norte		Prefeitura promoverá audiências sobre Plano Diretor.

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
29/09/1998	Diário Oficial	3	Mansur expõe hoje o novo Plano Diretor
30/09/1998	Diário Oficial	3	Novo Plano Diretor vai acelerar desenvolvimento
03/10/1998	Boqueirão News		Demora prejudicial.
11/10/1998	A Tribuna		Novo Plano Diretor do município aumenta o gabarito dos edifícios.
16/10/1998	Diário Oficial	16	Plano Diretor: Projeto propõe novo traçado para a Zona Portuária
17/10/1998	Diário Oficial		De bem com o Planeta - Um novo Plano
20/10/1998	Diário Oficial		Nova proposta cria bairro da Pompéia.
23/10/1998	Diário Oficial		Proposta prevê criação de cinturão verde nos morros.
05/11/1998	Diário Oficial		Sistema Viário terá nova classificação.
09/11/1998	A Tribuna		SM é contra criação do bairro da Pompéia.
10/11/1998	A Tribuna		Câmara começa a votar o novo Plano Diretor.
11/11/1998	A Tribuna		Emenda ao Plano Diretor cria seis núcleos de intervenção.
11/11/1998	A Tribuna		Bancada petista quer ZEIS de volta.
12/11/1998	Diário Oficial		Projeto define seis categorias de uso do solo.
13/11/1998	A Tribuna		Legislativo torna a votar o novo plano Diretor.
13/11/1998	Diário Oficial	3	Plano Diretor é aprovado em Primeira Discussão
14/11/1998	A Tribuna	A4	Plano Diretor do município é aprovado com reinclusão de Zeis
14/11/1998	Diário Oficial	3	Novo Plano Diretor é aprovado na Câmara
21/11/1998	Boqueirão News		Câmara aprova o Plano Diretor
22/11/1998	A Tribuna		Plano Diretor cria 8 novos bairros na cidade.
22/11/1998	A Tribuna		Centro terá patrimônio preservado e moradias.
24/11/1998	Diário Oficial	3	Novo Plano entra hoje em vigor
05/12/1998	Diário Oficial		Prefeito fala sobre Plano Diretor no Rotary Club.
05/08/1999	A Tribuna		Aprovado 2 prédios com mais de 20 andares.

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
10/08/1999	Diário Oficial		Plano Diretor disciplina novos estabelecimentos.
14/08/1999	Boqueirão News		Edifícios mais criativos.
24/08/1999	Diário Oficial	3	Prefeito toma posse como membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano
02/09/1999	Diário Oficial	16	Prefeito quer novas parcerias para a cidade
18/11/1999	Diário Oficial		Lei normatiza ocupação ordenada da área continental.
26/11/1999	Diário Oficial		Área continental tem nova zona de proteção ambiental.
19/12/1999	Jornal da Orla		Novo Plano Diretor começa a dar resultados.
01/04/2000	A Tribuna		Beto promete adequar Plano Diretor.
06/04/2000	Diário Oficial		Conselho aprova alterações na Lei de Ocupação do Solo.
08/04/2000	Diário Oficial		Ajustes visam qualidade de vida e desenvolvimento.
11/04/2000	A Tribuna		Aprovado o projeto que altera uso do solo.
12/04/2000	Diário Oficial		Aprovado o projeto que altera uso do solo.
13/04/2000	Gazeta de Praia Grande		Bancada de oposição retira-se antes da votação de aprovação do uso do solo.
14/04/2000	Diário Oficial		Mansur sanciona alterações no Plano Diretor.
15/04/2000	Boqueirão News		Mudanças polêmicas.
03/05/2000	Diário Oficial		Plano Diretor incentiva desenvolvimento comercial.
12/07/2000	Jornal Vicentino	14	Mansur agora quer cobrir os canais, uma proposta que já foi rejeitada pelos santistas
07/09/2000	Diário do Litoral	A3	Promotora intervém contra obras de cobertura do Canal 4
12/09/2000	A Tribuna	A4	Cobertura dos canais é paralisada
23/09/2000	Boqueirão News	3	CONDEPHAAT garante o tombamento
11/10/2000	Diário Oficial		Empreendimentos geram mais de 6 mil empregos.
14/12/2000	Diário Oficial		Novo Plano Diretor impulsiona construção civil
19/12/2000	A Tribuna	A4	CONDEPHAAT aprova tombamento dos canais

JORNAIS DE SÃO PAULO

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
23/12/1945	Jornal de São Paulo	3	Urbanismo I (Por Oswaldo Corrêa Gonçalves)
30/12/1945	Jornal de São Paulo	3	Urbanismo II (Por Oswaldo Corrêa Gonçalves)
23/06/1946	Jornal de São Paulo	3	O Plano da Cidade (Por Oswaldo Corrêa Gonçalves)
01/09/1946	Jornal de São Paulo	3	Plano e Paço Municipal (Por Oswaldo Corrêa Gonçalves)
11/05/1947	Jornal de São Paulo		Observação na Europa e nos Estados Unidos os Planos de Desenvolvimento Urbanístico (Por Oswaldo Corrêa Gonçalves)
20/02/1951	Folha da Manhã		O Plano da Cidade de São Paulo deve ser antecipado pelo Plano Regional (Por Oswaldo Corrêa Gonçalves)
24/05/1977	Jornal da Tarde		A reforma do Brasil
27/06/1977	Jornal da Tarde		O primeiro debate público sobre a reforma urbana
11/01/1978	Jornal da Tarde		Este projeto faria bem às cidades?
12/02/1978	Jornal do Brasil		Desenvolvimento urbano do país será definido este ano
19/11/1978	Jornal do Brasil		Governo adota apenas duas de 12 propostas sobre questão urbana
12/09/1979	O Estado de São Paulo		CNDU define metas para política urbana
23/03/1980	Ministério do Interior	encarte	Desenvolvimento Urbano / Projeto de Lei N.º 775
27/01/1982	Jornal da Tarde	16	Exclusivo: Como o governo planeja fazer a reforma urbana
27/01/1982	O Estado de São Paulo		Definido plano da reforma urbana
28/01/1982	Folha de São Paulo		A paranóia tecnocrática da Utopia
28/01/1982	Jornal da Tarde	4	Mais um projeto com fins eleitorais
28/01/1982	Jornal da Tarde	12 e 13	Reforma Urbana: está aberto o debate.
28/01/1982	O Estado de São Paulo	20	Técnicos aprovam a aplicação da nova lei de reforma urbana

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
29/01/1982	Jornal da Tarde	4	A tarefa que caberia aos nossos socialistas
29/01/1982	Jornal da Tarde	7	Reforma urbana : debate. Aqui, mais comentários sobre o anteprojeto do governo. O prefeito deu suas primeiras opiniões.
29/01/1982	O Estado de São Paulo	16	Reforma urbana vista como "forte demais"
08/02/1982	Jornal da Tarde	10	A lei do desenvolvimento urbano (ou "O ovo de Haypiornis")
09/02/1982	Folha de São Paulo	13	Criticado o plano de reforma urbana
10/02/1982	Jornal da Tarde	10	Reforma urbana: o que o projeto esconde
11/02/1982	Jornal da Tarde	13	Reforma urbana: as críticas da Prefeitura. A principal delas há ameaças à autonomia dos municípios.
14/02/1982	Folha de São Paulo	39	Cresce polêmica em torno da proposta de CNDU
16/02/1982	Jornal da Tarde	2	Reforma urbana: aqui, só críticas.
18/02/1982	Folha de São Paulo	2	A questão do solo urbano
20/02/1982	Folha de São Paulo	9	Dom Paulo quer reformulação da legislação
21/02/1982	Folha de São Paulo	2	O documento de Itaici
21/02/1982	Folha de São Paulo	12	A igreja contra a "injustiça estrutural"
21/02/1982	Folha de São Paulo	16	Moradia é vinculada ao dever do trabalho
21/02/1982	Folha de São Paulo	16	Conflito em Minas Gerais
21/02/1982	Folha de São Paulo	16	"A nova lei vai ampliar número de propriedades"
28/02/1982	O Estado de São Paulo	3	Verbosidade e silêncio da CNBB
07/03/1982	Folha de São Paulo	26	Anteprojeto amplia instrumentos para o acesso à moradia
22/03/1982	Construção São Paulo N.º 1780	9	Crise ou carência crônica de serviços e equipamentos? (José Álvaro Moisés)

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
22/03/1982	Construção São Paulo	10 e 11	Moradia deve prevalecer sobre direito de propriedade (Dom Cláudio Humes)
22/03/1982	Construção São Paulo	4 a 11	Reforma Urbana: os técnicos podem melhorar as cidades brasileiras?
22/03/1982	Construção São Paulo	6 a 8	"Existe um problema urbano porque existe um problema social" (Maria Adélia Aparecida de Souza)
16/04/1982	O Estado de São Paulo	17	Cientista vê interesses contra nova lei do solo urbano
17/04/1982	O Estado de São Paulo	40	Jurista quer alterar direito de propriedade e evitar especulações
14/09/1982	Folha de São Paulo	8	Planejamento da cidade é tema para arquitetos
16/11/1982	Jornal da Tarde	24	Desenvolvimento urbano: um novo projeto?
16/11/1982	O Estado de São Paulo	20	Projeto que regula o desenvolvimento urbano será mudado
05/05/1983	Folha de São Paulo	2	O uso do solo urbano
05/05/1983	Folha de São Paulo	16 a 18	Projeto do governo tem apoio e críticas
05/05/1983	Jornal da Tarde	14 e 15	A lei do solo traduzida
05/05/1983	O Estado de São Paulo	28	Solo: debate deve aperfeiçoar projeto
06/05/1983	Folha de São Paulo	20	Mais controle da especulação
06/05/1983	Folha de São Paulo	20 e 21	Deputados prevêem pressões contra projeto (Mudança na lei do solo urbano)
06/05/1983	Jornal da Tarde	7	Autoritário, eficiente, discutível
06/05/1983	O Estado de São Paulo	26	Secretaria da Habitação debaterá com entidades
07/05/1983	Folha de São Paulo	11	Projeto é para uso de construtores
08/05/1983	O Estado de São Paulo	49	Só lei não resolve o uso do solo
09/05/1983	Jornal da Tarde	16	As opiniões dos juristas sobre a lei do solo
10/05/1983	O Estado de São Paulo	14	São Paulo e a terra urbana

DATA	FONTE	PÁG.	TÍTULO
13/05/1983	Jornal da Tarde	11	Nesse debate, só críticas à Lei do Solo
14/05/1983	O Estado de São Paulo	23	Projeto cria "indústria do embargo"
15/05/1983	O Estado de São Paulo	3	A lei e o solo urbano
16/05/1983	Jornal da Tarde	16	Um convite à comunidade na Lei do Solo: fiscalizar
22/05/1983	O Estado de São Paulo	50	Lei do Solo, inoperante contra invasões
23/05/1983	Folha de São Paulo	7	IAB propõe questões sobre lei do solo para debate na "Folha"
25/05/1983	Jornal da Tarde	12	A Câmara discute a lei do solo
27/05/1983	Folha de São Paulo	13	Encerrado debate sobre solo urbano
27/05/1983	Jornal da Tarde	5	Solo Urbano. Elogios e críticas ao projeto do governo.
29/05/1983	Folha de São Paulo	26	Projeto do solo inova, mas é centralizador, revela debate
19/06/1983	O Estado de São Paulo	51	Algumas objeções críticas ao projeto da lei do solo
17/03/1984	O Estado de São Paulo	11	Reforma urbana limita municípios
25/11/1984	O Estado de São Paulo	32	Crescimento urbano, enigma do futuro, problema permanente e de difícil solução
29/06/1985	Jornal da Tarde	2	Reforma urbana, pedem os especialistas
29/06/1985	O Estado de São Paulo	13	Técnicos sugerem debate também da reforma urbana
16/01/1986	Folha de São Paulo	36	Wilhelm elogia a adoção das medidas
17/01/1986	Folha de São Paulo	17	Substitutivo da reforma urbana é criticado
22/04/1986	Folha de São Paulo	16	Legislação de regiões metropolitanas pode ser mudada
01/06/1986	O Estado de São Paulo	20	A reforma urbana, um tema que se discute há mais de dez anos

ENTREVISTAS

A seguir um perfil resumido, em relação ao Apêndice 2, das pessoas cujas entrevistas foram fundamentais para a elaboração deste trabalho. Também foram acrescentadas duas outras realizadas anteriormente a este trabalho, mas que foram aproveitadas nesta oportunidade:

ALCINDO GONÇALVES

Engenheiro formado pela Escola Politécnica da USP, cientista político, doutor pela FFLCH-USP. Foi vereador na década de 1980 e presidente da PRODESAN durante o Governo Telma de Souza, na década de 90. Entrevistas realizadas em maio e junho 2005.

BECHARA ABDALLA PESTANA NEVES

Arquiteto formado pela FAUS em 1984, e especialista em engenharia ambiental pela UNISANTOS. Foi coordenador do processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, em 1998, da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular, em 1998, e da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Continental e da área de Proteção Ambiental, em 1999. É presidente do CONDEPASA desde 1999, o qual representa como membro do CMDU. Entrevista realizada em novembro de 2005.

CARLOS WELKER

Arquiteto, foi professor na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos – UNISANTOS na década de 1980. Entrevista realizada em junho de 2005.

CLÁUDIO ABDALA

Arquiteto, foi presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB – Núcleo Santos na década de 80 e do Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo – SASP – Delegacia da Baixada na década de 90, Secretário de Obras e Serviços Públicos da gestão Telma de Souza (1989 – 1992) e Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente na gestão David Capistrano (1993). Professor e diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos – UNISANTOS. Entrevista realizada em julho de 2005.

DANIEL BEZERRA

Artista plástico, um dos fundadores e principais dirigentes do Partido dos Trabalhadores em Santos. Entrevista realizada em maio de 2005.

ESMERALDO TARQUÍNIO NETO.

Foi vice-prefeito de Santos, de 1984 a 1988, Secretário Municipal de Administração na gestão David Capistrano (1993) e é o atual gerente local da Secretaria do Patrimônio da União – SPU. Entrevista realizada em maio de 2005.

FAUSTO FIGUEIRA

Médico, foi Chefe de Gabinete e Secretário de Indústria, Comércio e Turismo na gestão Telma de Souza, vereador pelo PT em Santos eleito em 1992, 1996 e 2000. e Deputado Estadual eleito pelo PT em 2002. Entrevista realizada em junho de 2003.

JOÃO PAULO TAVARES PAPA

Foi Secretário de Meio Ambiente, presidente da Companhia de Engenharia de Trânsito – CET e Secretário de Planejamento, tendo conduzido o processo de revisão do Plano Diretor na gestão Beto Mansur. Em 2004 foi eleito prefeito de Santos para a gestão 2005 - 2008. Entrevista realizada em novembro de 2003.

JOSÉ MARCELO FERREIRA MARQUES

Engenheiro civil, empresário da construção civil na Baixada Santista. Representou a ASSECOB no COPLAN de 1985 a 1992 e no CMDU de 2001 a 2002. Atualmente representa o Sinduscon no CMDU e é gerente regional na Baixada Santista da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU desde 2004. Entrevista realizada em outubro de 2005.

JOSÉ MARQUES CARRIÇO

Arquiteto formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos – UNISANTOS, foi Chefe de Departamento de Planejamento na gestão David Capistrano, e membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU representando o SASP. Entrevista realizada em junho de 2005.

JOSÉ ROBERTO PASCHOALINI

Jornalista formado pela Faculdade de Comunicação – UNISANTOS, trabalhou nos jornais Cidade de Santos e A Tribuna. Fez parte da equipe que organizou o D.O.Urgente na prefeitura de Santos. Atualmente é assessor de imprensa na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Entrevista realizada em outubro de 2005.

MÁRCIO LARA

Engenheiro, participou do processo de revisão da legislação urbanística de 1993 a 2005, assumindo a presidência do CMDU desde 2001 e do Conselho de Desenvolvimento Econômico desde 2004. Entrevista realizada em outubro de 2005.

OSWALDO CORRÊA GONÇALVES

Arquiteto, um dos autores do Plano Diretor Físico de Santos de 1968. Foi professor e diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos -UNISANTOS. Entrevista realizada por ocasião da elaboração do mestrado, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos -UNISANTOS, em agosto de 1997.

SILVIO FERNANDES LOPES

Engenheiro civil, vereador duas vezes eleito, membro da Comissão do Plano da Cidade, em 1948, e da Comissão Consultiva do Plano da Cidade, em 1953. Prefeito de Santos eleito duas vezes, deputado estadual e federal eleito. Entrevista realizada por ocasião da elaboração do mestrado, no escritório da Constran, em São Paulo, em setembro de 1997.

SITES DE INTERESSE.

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - www.abong.org.br

CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - www.cedec.org.br

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe - www.cepal.org

CIVICUS - World Alliance for Citizen Participation - www.civicus.org

CMP - Central de Movimentos Populares - www.cmp-brasil.org

DADP - Departamento de Assuntos Democráticos e Políticos da Organização dos Estados Americanos – OEA - www.ddpa.oas.org

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - www.fase.org.br

Fórum Nacional de Participação Popular - www.participacaopopular.org.br

Fórum Nacional de Reforma Urbana - www.forumreformaurbana.org.br

Fórum Social Mundial - www.forumsocialmundial.org.br

Fundação Arquivo e Memória de Santos - www.fundasantos.org.br

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal - www.ibam.org.br

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - www.ibase.org.br

IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - www.ippur.ufrj.br

Ministério das Cidades - www.cidades.gov.br

Movimento Nacional Pró-Reforma Política com Participação Popular - www.prereformapolitica.com.br

POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - www.polis.org.br

Prefeitura Municipal de Santos - www.santos.sp.gov.br

Projeto Democracia Participativa - www.democraciaparticipativa.org

RID – Rede Interamericana para a Democracia - www.redinter.org

OUTROS ARQUIVOS.

Arquivo da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos.

Arquivo da Câmara Municipal de Santos.

Arquivo da Fundação Arquivo e Memória de Santos.

Arquivo do Gabinete do Deputado Estadual Fausto Figueira.

Arquivo da Hemeroteca de Santos.

Arquivo da Prefeitura Municipal de Santos.