



XV SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO

A Cidade, o Urbano, o Humano Rio de Janeiro, 18 a 21 de setembro de 2018

## A SINGULARIDADE DE PARATY

### EIXO TEMÁTICO: PAISAGEM CULTURAL E PATRIMÔNIO

Marcus Pedro Oneto Fiorito / Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense

#### RESUMO

Ainda que Paraty seja uma das cidades planejadas mais antigas do Brasil, e isto confira a ela alguma tipicidade, principalmente em relação à morfologia resultante do urbanismo ultramarino português, esta se apresenta como o único exemplo brasileiro em que a integralidade do seu território encontra-se abrangida por instrumentos de proteção, relacionados tanto às políticas públicas de salvaguarda do patrimônio construído como ambiental. Dada a riqueza do seu patrimônio material e imaterial, desde meados do século XX Paraty retomou papel de destaque no cenário nacional e internacional, não mais por sua vocação portuária, mas pela atratividade que exerce como pólo cultural. Neste contexto, o presente trabalho relaciona o singular processo de formação da cidade de Paraty com as experiências de elaboração de instrumentos de planejamento urbano, contando ainda com considerações quanto à participação social empreendida em cada período, analisada a partir da literatura de autores como Leonardo Avritzer, Maria da Glória Gohn, Marcelo Lopes de Souza e Flávio Villaça. Desta forma, acredita-se que ao abordar o tema a partir de uma variedade de experiências locais, a pesquisa contribui para uma reflexão acerca da aplicação dos instrumentos elaborados, destacando o papel dos mesmos no fortalecimento dos preceitos democráticos relacionados ao direito à cidade, e ressaltando a necessidade de incorporação efetiva da participação social na construção de políticas públicas de ordenamento e gestão do território.

**PALAVRAS-CHAVE:** planejamento urbano, patrimônio cultural, participação social.

# *THE SINGULARITY OF PARATY*

## **ABSTRACT**

*Although Paraty is one of the oldest planned cities in Brazil, and this gives it some kind of character, especially in relation to the morphology resulting from Portuguese urbanism abroad, this is the only Brazilian example in which the whole of its territory is covered by protection instruments, related both to public policies to safeguard constructed and environmental assets. Given the richness of its material and immaterial heritage, since the mid-twentieth century Paraty has assumed a leading role on the national and international scene, not because of its port vocation but because of its attractiveness as a cultural center. In this context, the present work relates the unique process of formation of the city of Paraty with the experiences of elaboration of instruments of urban planning, also counting on social participation in each period, analyzed from the literature of authors such as Leonardo Avritzer, Maria da Glória Gohn, Marcelo Lopes de Souza and Flávio Villaça. In this way, it is believed that, when approaching the theme from a variety of local experiences, the research contributes to a reflection on the application of the elaborated instruments, highlighting its role in strengthening the democratic precepts related to the right to the city and highlighting the need for effective incorporation of social participation in the construction of public land management and management policies.*

**KEY-WORDS:** *urban planning, cultural heritage, social participation.*

## A SINGULARIDADE DE PARATY

### Da origem ao redescobrimto

A cidade de Paraty se apresenta no processo de formação do Brasil, participando dos principais ciclos econômicos desde o descobrimento até o século XIX. A cidade, que tem seu nome formado a partir de uma referência aos rios que banham a cidade e deságuam na abrigada Baía de Paraty, até o final do século XIX, manteve seu protagonismo associado à vocação portuária.

Os primeiros habitantes da região foram os índios guaianás (Figura 1), que encontravam vários fatores que facilitavam sua permanência no local como: peixes e caça em abundância, água potável, lenha e frutos, e uma costa permeada por reentrâncias e com pequenos rios que permitiam uma navegação segura para as pequenas embarcações indígenas (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**). Os guaianás, dada a sua natureza nômade, costumavam estabelecer trilhas para sua circulação no eixo litoral-interior, sendo estas trilhas guaianás - no século XVI - incorporadas a um caminho mais extenso, estabelecendo a ligação marítimo-terrestre entre São Paulo e o Rio de Janeiro. Posteriormente, o porto de Paraty surgiu na planície aonde chegava a antiga trilha dos indígenas. Dali, os viajantes prosseguiram pelo mar até chegar ao Rio de Janeiro.

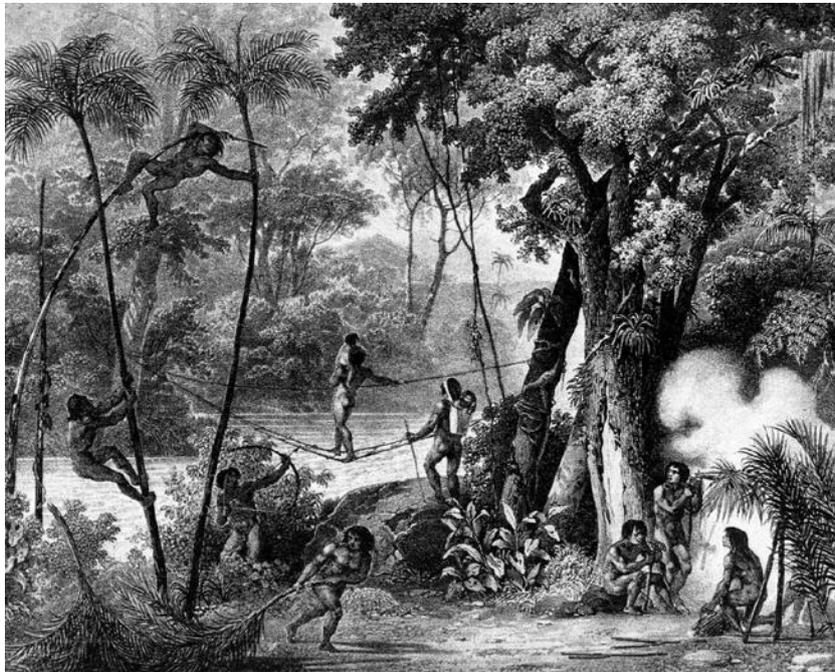


Figura 1: Índios Guaianás. Autor: RUGENDAS, Johann M. Fonte: Dossiê de Candidatura de Paraty {Cultura e Natureza}.



Figura 2: Vista geral dos recortes da Serra do Mar. 2011. Foto: Adriana Mattoso, Dossiê de Candidatura de Paraty (Cultura e Natureza).

Naquela localidade, a primeira ocupação não indígena de que se tem notícia, instalou-se a partir da primeira metade do século XVI, denominada Povoador de São Roque. Embora diversos historiadores diverjam sobre a data de fundação de Paraty, adotamos àquela reconhecida pela Câmara Municipal: 16 de agosto de 1531. A ocupação se deu mais rapidamente a partir da instalação do Governo Geral na cidade do Rio de Janeiro, entre 1574 e 1578, impulsionada pela necessidade de comunicação entre a capital e a Capitania de São Vicente. A implantação do sítio tipicamente português - no alto da elevação mais próxima à costa, consta descrita nos documentos da expedição de Martins de Sá contra os índios guaianás, em 1597.

Em 1646, devido à dificuldade para expansão futura, o povoado transferiu seu núcleo do Morro da Vila Velha (atual Morro do Forte) para a baixada localizada entre os rios Perequê-Açu e Patitiba (atual rio Matheus Nunes), conhecida como planície do Bananal, onde está situado o Bairro Histórico ( Figura ). Esta nova área foi doada com a condição de que nova capela fosse erguida em devoção à Nossa Senhora dos Remédios, que viria a se tornar a nova padroeira da cidade.

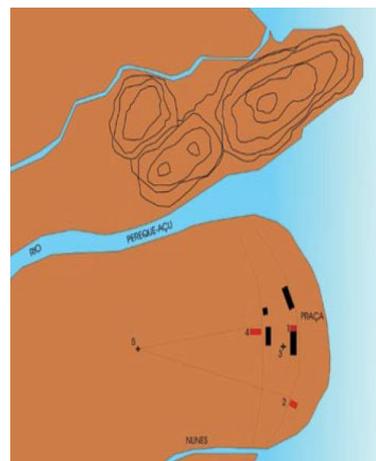


Figura 3: Simulação do Povoado de São Roque (01) e transferência para a planície onde se estruturou a Vila Nossa Senhora dos Remédios (02). Fonte: Dossiê de Candidatura de Paraty: O Caminho do Ouro e sua paisagem, 2009.

Em 1667, depois de um movimento popular que exigiu a separação de Angra dos Reis, a Vila de Nossa Senhora dos Remédios de Paraty conquistou sua emancipação política. Para fins desta pesquisa, cabe ressaltar ter sido Paraty a primeira cidade brasileira a ter sua autonomia política decidida através da participação efetiva dos seus habitantes. Em 1660, a dificuldade na resolução dos litígios em Paraty pelas autoridades angrenses motivou o requerimento à Capitania de São Vicente para a elevação de povoado à categoria de vila. Embora Angra dos Reis se opusesse à ideia, a mobilização da população paratiense culminou na sua emancipação política, marcada pela colocação do pelourinho, símbolo primitivo de autonomia e autoridade, antes mesmo da Carta Régia de 28.02.1667<sup>1</sup>.

O traslado do Rio Perequê-Açu, da face norte para a face sul do Morro da Vila Velha, foi realizado em 1728 com o intuito de facilitar a captação de água potável para o abastecimento da vila, já instalada na planície, reforçando a expectativa de seu desenvolvimento associado às boas condições de funcionamento do porto.

Assim, depreendemos que o desenvolvimento da região de Paraty deu-se por dois fatores considerados primordiais à colonização do interior brasileiro. O primeiro deles se refere à necessidade de “vencer a Serra” no sentido do litoral para o interior, atividade dificultada na Serra do Mar (Figura 2), com escarpas e aclives acentuados, vegetação espessa, chuva e umidade constantes. Neste caso, aproveitou-se como “via de penetração” a trilha de uma das rotas indígenas mais utilizadas, mantida pelos guaianás. O segundo fator foi a necessidade de uma ancoragem segura para as maiores embarcações da época. Para este, tratou a própria Serra do Mar de proporcionar o abrigo ideal dos ventos e a formação de uma baía com calados compatíveis com a atracação de grandes embarcações e a instalação de portos. Desta forma, Paraty resultou da conjugação tanto das necessidades indígenas de deslocamento pelo território, como das intenções europeias de instalar estruturas que viabilizassem o escoamento das riquezas deste território desconhecido. Por conseguinte, estas condições marcaram para sempre o futuro da região, pois incentivaram uma rápida ocupação de núcleos populacionais que estruturaram uma das primeiras redes urbanas estabelecidas na América Portuguesa (BRASIL, 2011).

No final do século XVII, o ouro era encontrado em abundância nas Minas Gerais. O reconhecimento das condições existentes em Paraty, acentuou o caráter estratégico da estruturação deste núcleo para o abastecimento da região e escoamento das riquezas até o Porto do Rio de Janeiro. Nos anos seguintes, a fim de estabelecer melhor fiscalização do comércio de pedras e metais preciosos, impedindo a abertura de novos caminhos - ou “descaminhos” como chamou o Conselho Ultramarino Português, as autoridades portuguesas incorporaram a trilha ao Caminho do Ouro (Figura ), e determinam ser Paraty o único porto oficial de escoamento do metal, à época um dos produtos de maior valor agregado no mundo.

---

<sup>1</sup> MELLO, Diuner. Paraty Estudante / Diuner Mello; Instituto Histórico e Artístico de Paraty e Valle Sul Construtora Ltda.; Guaratinguetá, SP: Frei Galvão Gráfica e Editora, 2006..



Figura 4: Remanescentes do caminho do ouro em Paraty, 2011. Autor: Lia Capovila. Fonte: Dossiê de Candidatura de Paraty (Cultura e Natureza).

Com esta determinação, a Coroa passa a instalar diversas estruturas de defesa e controle sobre o escoamento do ouro, e por se tratar de local estratégico para o desenvolvimento das atividades de exploração do ouro, Paraty passa a receber atenção maior para a sua estruturação, tal como as principais cidades portuguesas do período. Sobre a estruturação das cidades portuguesas, Manuel Teixeira (1999) destaca “a criteriosa escolha da localização, a sua cuidadosa adaptação ao sítio, e ao papel determinante dos edifícios institucionais, de natureza religiosa ou secular”<sup>2</sup>, além do destaque aos edifícios institucionais. Portanto, embora este protagonismo como porto oficial de Paraty não tenha perpassado mais do que três décadas, foi determinante para a estruturação do seu núcleo urbano. A regularidade do traçado urbano ortogonal da Cidade de Paraty serve, portanto, à representação da presença efetiva do Estado Português, tida como fundamental no ciclo mineiro do século XVII tanto para organizar a sociedade dinâmica que logo se desenvolveu, como para cobrar as taxas e impostos exigidos pela metrópole. Paraty se torna ícone representativo do urbanismo português no Brasil, influenciando a implantação de novas cidades implantadas ao Sul da Costa Brasileira, dentre elas São Francisco do Sul, Paranaguá e Laguna. Sobre a regularidade do traçado, característica das cidades medievais portuguesas do século XIII e XIV, Manuel Teixeira destaca o seguinte:

”Esta noção de planejamento está associada à ideia de poder; poder de planejar e o poder de dispor dos recursos necessários para impor a concretização do modelo planejado. Só através de um poder forte era possível levar a cabo esta tarefa nas suas múltiplas dimensões. Estreitamente associada a ideias de planejamento surge também a ideia de regularidade, expressa muitas vezes – mas não necessariamente – através da ortogonalidade. Mais do que por razões estéticas ou cosmológicas, embora elas também estivessem presentes, a regularidade do traçado tinha a ver com a eficácia de planejamento e de construção que tais modelos permitiam e que eram imprescindíveis neste tipo de empreendimentos, em que se tratava de infraestruturar e de povoar de novo amplos territórios. A adoção de um traçado regular – no limite, a adoção de uma quadrícula – era a forma mais rápida e mais equitativa de fundar uma nova cidade num novo local. Finalmente, associado à ideia de plano e de regularidade, surge também o conceito de teoria, a capacidade de construir modelos intelectualmente”<sup>3</sup>.

---

2 Ibid., pp.21.

3 Ibid., pp.46.

Desde o início do século XVIII, com o intenso fluxo migratório gerado pela exploração aurífera no interior passando por Paraty, a Vila foi marcada pelo crescimento econômico, tornando-se um movimentado e importante entreposto comercial. Obras importantes foram realizadas neste período, como a construção das Igrejas de Santa Rita e Nossa Senhora do Rosário e do cais, e a preocupação com a morfologia urbana definida pelos engenheiros portugueses se expressa na instituição de normas para o balizamento das edificações e para o arruamento (1726), e a definição das Posturas Municipais (1799). A definição dos aspectos construtivos e volumétricos das edificações, de modo suficientemente preciso para a sua construção e funcionamento, chamada por Ines de Madariaga (2008) de “composição urbana”, revelou-se preocupação constante na implantação das cidades portuguesas do século XIII ao século XVIII.

Ainda no século XVIII, com os problemas de abastecimento na região das minas, Paraty começou a se estruturar para produzir alimentos e abastecer tanto a região das minas quanto às vilas do percurso até lá. As atividades agropecuárias desenvolvidas neste período – com destaque ao cultivo de cana de açúcar e produção de aguardente - possibilitaram que as estruturas urbanas e sociais suportassem o período de declínio da produção de ouro. Nestas condições, houve aumento da população e, até 1790, havia 392 casas edificadas e um total de 2.058 habitantes.

No início do século XIX, intensificou-se a ligação marítima entre o Rio de Janeiro e Paraty, já reconhecido pelo produtor de gêneros alimentícios, e foi desta forma que a cidade chegou à base de sua configuração urbana, com seus limites balizados pelos rios, pela serra e pela baía.

A partir de 1830, o café começa a se destacar junto ao mercado mundial, e passa a ser o principal produto de exportação de Paraty, junto com a aguardente que não deixou de ser produzida. Neste período, parte do escoamento da produção do café do planalto do vale do rio Paraíba ocorria através do porto da cidade de Paraty, o que possibilitou que sua estruturação urbana se desse de forma acelerada e intensa, alcançando uma configuração muito semelhante à atual. Neste período, Debret retrata as feições do núcleo urbano emolduradas pela Serra do Mar (Figura ).



Figura 5: Representação do casario já existente em 1827. Autor: Jean B. Debret. Fonte: Biblioteca Nacional

Nesta nova fase econômica, que durou aproximadamente 40 (quarenta) anos, deu-se a consolidação do núcleo urbano, com a construção de diversas edificações – inclusive institucionais, e a transformação de casas térreas em sobrados em muitos exemplares. Esta diferenciação ainda possibilita à identificação da datação de construção das edificações do Bairro Histórico de Paraty. Segundo documentação de 1851, a configuração da malha urbana, já bastante definida, era de 13 ruas, nos sentidos norte-sul e leste-oeste, e 4 praças. Neste ano, a população chegou a 16.000 habitantes. Na Figura 2, percebemos a morfologia da ocupação e os seus marcos balizadores.

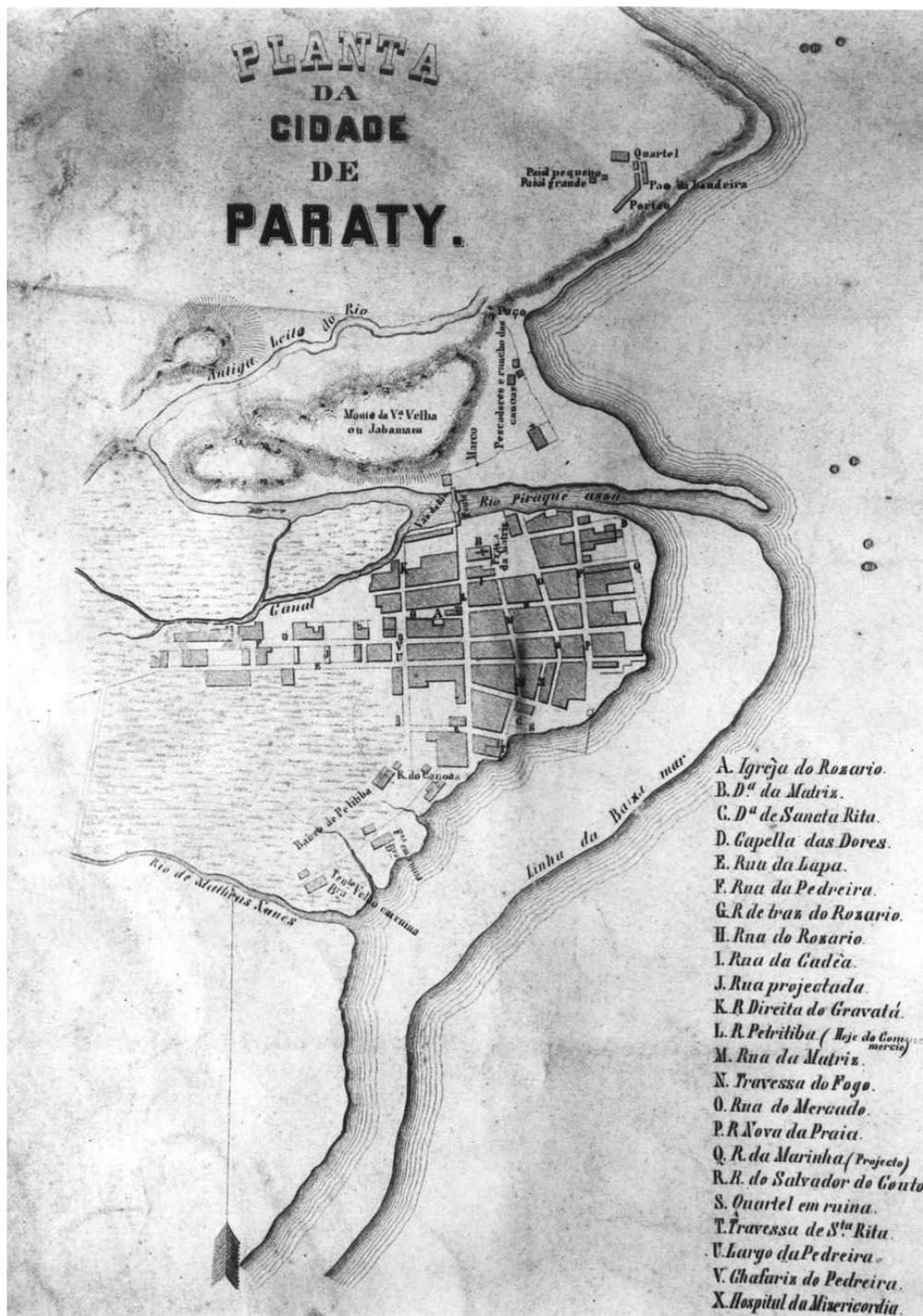


Figura 2: “Carta Chorografica”, 1858-1861. Autor: Niemeyer e Bellegard. Fonte: Biblioteca Nacional.

Porém, com o acúmulo de capital gerado pelo café, os grandes fazendeiros do Vale do Paraíba trataram logo de aprimorar a infraestrutura de transporte para o escoamento de maneira mais fácil e rápida da produção. E foi em 1870, com a construção da Estrada de Ferro do Vale do Paraíba, que a cidade de Paraty sentiu o seu maior golpe. O caminho precário pela serra foi, enfim, substituído, e o escoamento do café passou a ser feito pela Estrada de Ferro, inutilizando o porto de Paraty. Isto significou a quase completa desativação da antiga trilha dos guaianás, marcando o início da decadência econômica da cidade.

Os produtos locais, dependentes do transporte marítimo, perderam de vez a competitividade. A abolição da escravidão em 1888 agravou ainda mais a situação. No final do século XIX, da população anterior restariam apenas “600 velhos, mulheres e crianças” na cidade. Isolada e empobrecida, sofrendo com a modernização causada pela instalação das vias férreas, Paraty adentraria num longo período de esquecimento. Neste contexto de estancamento dos fluxos de pessoas e mercadorias que fomentaram o desenvolvimento de Paraty até então, se assistiu desde o início do século XX, ao esvaziamento da cidade, acarretando grande desvalorização dos imóveis do Bairro Histórico. Durante mais da metade do século, a cidade ficou intocada e isolada. Este processo acabou servindo à manutenção da essência e autenticidade do conjunto arquitetônico de Paraty, além de preservar os usos e costumes de seus habitantes, embora também tenha sido o causador da ruína de várias edificações do conjunto (Figura 3).

Todo o período compreendido até o século XIX, em Paraty, se encaixa no descrito por Manuel Castells (1984) na Teoria da Urbanização Dependente com o seu primeiro período constituído pela chamada Dependência Colonial. Deste modo, como em grande parte das cidades latino-americanas, o processo de urbanização aconteceu por indução externa, e não de modo autogerado como nos países desenvolvidos.



Figura 3: Vista do Casario da Rua da Praia. Década de 40. Fonte: autor desconhecido, Arquivo Noronha Santos/IPHAN.

Ao contrário do que muitos documentos insistem em afirmar (FREIRE, 2012)<sup>4</sup>, que a cidade teria “morrido”, a população que lá permaneceu lutou pela sobrevivência de seus costumes e de sua economia. Havia em Paraty uma sociedade bem estruturada e consciente de sua importância, mesmo que tal importância tenha ocorrido no passado. Àquela época, Paraty somente possuía duas formas de ligação com o mundo, sendo mais utilizada a Lancha da Carreira, que saía a cada dois dias, e fazia sua parada na cidade de Mangaratiba. De lá, era preciso pegar o trem até a estação D. Pedro II até a cidade do Rio de Janeiro. A outra forma, muito precária, era a antiga Estrada do Facão (Figura 5), que ia até a cidade de Cunha em São Paulo, pouquíssima utilizada.

Deste período datam algumas alterações na sua estrutura urbana, dentre elas a criação do jardim público em frente à Igreja Matriz de Nossa Senhora dos Remédios, formada a partir de um dos vários vazios gerados pela decadência da cidade (Figura 4). Era originalmente um quarteirão, onde se localizava a casa Paroquial da cidade com o cemitério, a antiga cadeia pública e residências comuns.



Figura 4: Largo da Igreja Matriz de N. Srª dos Remédios. Década de 40. Fonte: autor desconhecido, Arquivo Noronha Santos/IPHAN.

Na década de 30, a cidade tornou-se mais salubre, dada a implantação de uma rede de distribuição de água que atendia a toda a cidade, e uma primeira rede coletora de esgoto. Ainda nesta década, a Estrada Paraty-Cunha recém-aberta foi utilizada pelos revolucionários envolvidos na Revolução Constitucionalista em São Paulo, provocando retaliação do governo, que danificou severamente a estrada, apenas reaberta na década de 50 (Figura 14). Esta estrada não aproveita o traçado do Antigo Caminho do Ouro, tendo em vista que a natureza de ambas as vias é bastante diferente. Os poucos trechos coincidentes são mais próximos à área urbana de Paraty, em áreas de várzea<sup>5</sup>.

4 FREIRE, Zezito. Paraty no século XX. Rio de Janeiro: Caravansarai, 2012

5 Oliveira, Nanci V.; Amaral, Dorita Maria da C.R. Contribuição da arqueologia para a história do litoral sul fluminense: do caminho do ouro ao caminho da serra. 2014

Até 1945, quando foi erigida Monumento Histórico pelo Estado do Rio de Janeiro através do Decreto-lei Estadual Nº 1.450, Paraty tinha como formação basicamente o Bairro Histórico, que pouco tinha sido alterado. Mesmo em seu centro, apresentavam-se vazios generosos no interior das quadras, muitas das vezes porque algumas ainda não tinham sido ocupadas por completo, ou ainda pelo arruinamento de alguns imóveis antes existentes.



Figura 5: Trecho da antiga Estrada do Facão, reaberta em 1953. Fonte: Edgard Jacintho 1979, Arquivo Noronha Santos/IPHAN.

Em 1953, enfim, se deu o redescobrimto de Paraty após a reabertura da Estrada Paraty-Cunha. A cidade readquiriu importância como polo turístico, descoberta pelo turismo ecológico e cultural, e com a essência de sua arquitetura colonial castigada, mas ainda assim preservada. Ali reiniciava o crescimento espacial de Paraty, com uma pressão gradativamente crescendo em relação às áreas próximas do centro. Antevendo as pressões que logo passariam a intervir sobre o sítio, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) instruiu pedido de tombamento visando proteger o bairro histórico como testemunho do processo de formação do Estado Brasileiro. No processo consta um parecer elaborado pelo urbanista Lucio Costa, que menciona o seguinte:

"do ponto de vista da arquitetura civil, Paraty é mais um testemunho daquela serena maturidade a que a Colônia - impedida de qualquer contato que não fosse com o mundo português - se viu conduzida, como criança asilada, e da qual resultou esse modo simples e peculiar de ser e de expressar-nos, isto que, em termos arquitetônicos, se traduz no que se chama estilo - o nosso estilo: plantas regulares, alçados simples, pequenos saguões, recortes de madeira, treliça de resguardo, caixilharias envidraçadas, beirais corridos."<sup>6</sup>

Ainda em seu parecer, o urbanista destaca as características mencionadas anteriormente como tendo sido fundamentais à adoção de Paraty como local estratégico para a ocupação e desenvolvimento do

<sup>6</sup> COSTA, Lucio. Prospecto Arquitetônico. In Araujo, José de Souza. Tricentenário de Parati, 1960, p.79.

interior do continente. Lucio Costa destaca ser Paraty “a cidade onde os caminhos do mar e os caminhos da terra se encontram, ou melhor, se entrosam.”

No final da década de 50, já era possível se constatar mudanças na estrutura urbana da cidade (Figura 6). Várias construções foram levantadas à beira da estrada, e no entorno da Santa Casa. Mesmo com o tombamento do conjunto em 1958 pelo então SPHAN, não foi possível conter o crescimento das áreas adjacentes ao Bairro Histórico, que ao longo de toda a década de 60 se fez constante. Várias foram as áreas ocupadas, em ritmo cada vez mais rápido, avançando da costa para o interior (Figura 16). O parcelamento de chácaras e antigas glebas rurais, na área mais próxima da estrutura urbana original, facilitou o deslocamento do Bairro Histórico para os bairros periféricos daquelas famílias que residiam nas casas e sobrados, em um movimento que, conjugado, criou as condições ideais para a gentrificação do bairro.



Figura 6: Imagem aérea 1959. Fonte: Arquivo do Escritório Técnico da Costa Verde/IPHAN-RJ

Em 1965, após um sobrevoo pela região de Paraty (Figura 8), o conde belga Frederic de Limburg elaborou uma proposta de plano para a preservação do sítio histórico de Paraty, tendo em vista que já se avizinhava a construção da BR-101, ligando o Rio de Janeiro a Santos. Esta proposta inicial teve o mérito de conseguir desviar o traçado da rodovia no trecho urbano, afastando-a do conjunto arquitetônico colonial. No projeto anterior, a referida estrada margeava, o que o exporia aos efeitos devastadores que o alto tráfego de veículos poderia gerar.

Em 24 de março de 1966, a cidade é declarada Monumento Histórico Nacional através do Decreto Federal nº 58.077. Seguiram-se então várias tentativas de se preservar a cidade, com decretos e planos que deveriam ser postos em ação, em ações conjuntas nas três esferas de governo.



Figura 7: Vista aérea da zona urbana de Paraty, 1964 Fonte: autor desconhecido, Arquivo Noronha Santos/IPHAN.



Figura 8: Vista aérea da zona urbana de Paraty, 1965. Autor: Stirum, Fonte: Escritório Técnico da Costa Verde/IPHAN

Em 1968 teve início a construção da BR-101, que ligou a cidade do Rio de Janeiro a Santos, no litoral de São Paulo. O objetivo maior da construção desta estrada era conectar a Usina Nuclear de Angra dos Reis ao sistema elétrico nacional, além de viabilizar o Terminal petrolífero de São Sebastião, e os estaleiros localizados ao longo de todo este litoral. Com isto, no caso específico de Paraty como em

poucos outros, observa-se que, por diversas vezes, a cidade foi envolvida no percurso de grandes interesses nacionais por sua localização estratégica na região da Baía da Ilha Grande. Desta vez, a grande alteração na conformação de seu território foi devida aos grandes investimentos em setores de energia e a abertura da estrada que os viabilizaria. Os munícipes, percebendo que a partir destes investimentos se romperia de vez o isolamento que manteve a cidade desconectada do país nas primeiras décadas da República, manifestavam-se reclamando investimentos na sua infraestrutura, que logo sofreria as consequências do crescimento urbano desordenado. (Figura 18)



Figura 9: Vista da Rua Tenente Francisco Antônio, na década de 60. Fonte: autor desconhecido, Acervo João Miranda/IHAP

Desde o início da construção da rodovia, mais rápido se deu o êxodo rural, a migração de outras cidades da região, e a procura por locais para o turismo de veraneio. A partir disso, a expansão urbana foi marcada pela crescente ocupação das áreas adjacentes ao Bairro Histórico, em todos os sentidos, com o loteamento das antigas chácaras e áreas desocupadas, e a invasão de diversas áreas “menos interessantes” ao mercado imobiliário, com a formação das duas primeiras ocupações informais – Ilha das Cobras e Parque Mangueira. A obra durou até 1971, para este trecho, e com a sua abertura, Paraty começa a atrair mais turistas, não apenas interessados no conjunto histórico, mas também em explorar o imenso patrimônio natural intocado graças ao mesmo isolamento. A confirmação desta nova base econômica foi-se fazendo presente no cotidiano dos paratienses.

No início da década de 70, somaram-se aos tombamentos – do conjunto arquitetônico e do município – a criação do Parque Nacional da Serra da Bocaina, unidade de conservação (UC) de proteção integral que se estendia por nove municípios dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e em Paraty alcançava a metade do território municipal. Este parque foi criado durante o contexto de aprovação das Usinas Nucleares, e serviu à preservação da paisagem do município e da região, corroborando com os interesses que motivaram o tombamento do território municipal pelo SPHAN em 1974.

## Experiências e conflitos no planejamento urbano

Na década de 70, a partir da reinserção de Paraty no caminho de grandes interesses nacionais, iniciou-se uma sequência de tentativas de conferir ordem – mais uma vez – ao crescimento da cidade. Estas iniciativas, às vezes frustradas, construíram a percepção dos moradores da cidade sobre a efetividade de instrumentos de planejamento urbano elaborados sem o devido pacto social. A seguir, relacionaremos as principais experiências de elaboração de planejamento urbano em Paraty com o seu impacto na construção da cidade como a conhecemos.

Atendendo o disposto no Decreto Federal nº 58.077/66, embora apenas em 1972, o governo federal através da Companhia Nacional de Planejamento Integrado/FINEP elabora o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Preservação do Bairro Histórico do Município de Paraty (PDIPBH) (Figura 20). Este instrumento, elaborado com o apoio de técnicos de renome internacional – inclusive o Sr. Frederic de Limburg –, prima pelos detalhes, focando na proteção do entorno do Bairro Histórico e na definição dos elementos de sua composição urbana. Além das propostas de uso e ocupação do território, o plano contava também com a relação de obras e intervenções necessárias para dotar a cidade de infraestrutura compatível com as novas pressões exercidas pelo crescimento urbano e o turismo de veraneio, todas com os recursos indicados individualmente.

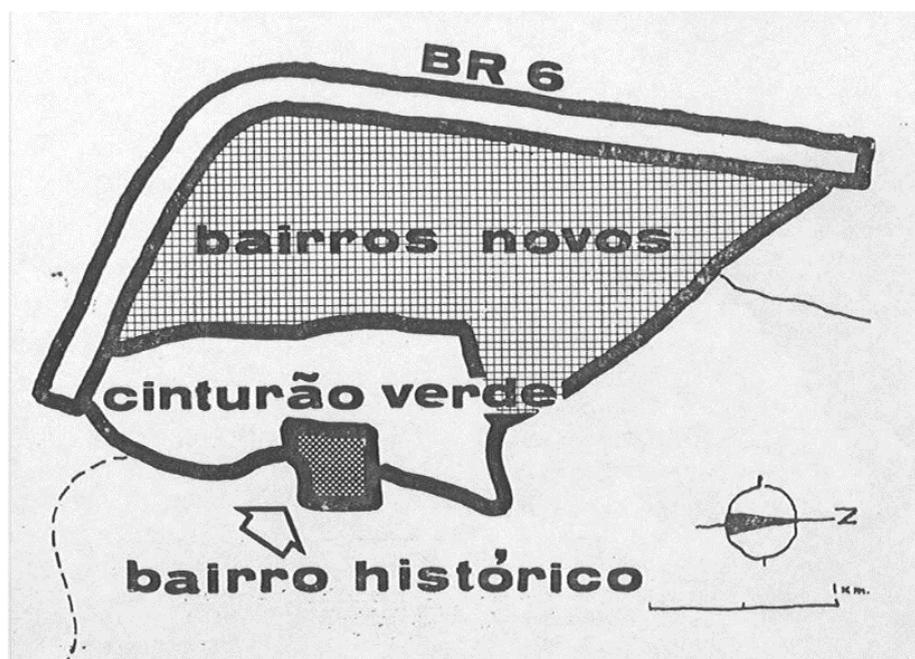


Figura 10: Planta retirada do plano da UNESCO onde se verifica a previsão de ocupação prevista nas áreas do entorno do Bairro Histórico. 1967. Fonte: Escritório Técnico da Costa Verde/IPHAN-RJ

Em 1974, o instrumento foi ratificado pela Câmara Municipal com os 8 (oito) volumes concluídos, de um total de 13 (treze) os quais seriam posteriormente analisados. Além das contribuições à gestão urbana, pode-se perceber a absorção de diversos de seus princípios em leis urbanísticas e edilícias municipais, posteriormente ratificadas pelo órgão de preservação. Porém, embora minucioso, poucas medidas e intervenções urbanas propostas no plano foram executadas ou incorporadas pelo Executivo Municipal. Desta forma, a validade deste primeiro plano diretor de Paraty se afirmou





Figura 12: Imagem aérea 1977. Fonte: Escritório Técnico da Costa Verde/IPHAN-RJ

Em 1981, foram aprovadas as Leis municipais nº 608 e 609, as quais fixaram, respectivamente, o zoneamento da área urbana e de expansão urbana (Figura 13) de Paraty, e o parcelamento do solo no Município. Como estas leis foram construídas a partir das propostas do PDIPBH, e a definição dos parâmetros nas zonas do entorno imediato do Bairro Histórico atendiam aos interesses de preservação da ambiência e visibilidade do sítio histórico, resultando em sua ratificação pelo IPHAN através da Portaria nº10/81, utilizando ambas as leis durante mais de 30 anos.

À época, não foi aprovado o zoneamento geral do município, que incluía o território além do Núcleo-Sede de Paraty, inviabilizando a aplicação de instrumento normativo de forma coordenada em ambas as instituições – Prefeitura e IPHAN.

A legislação que fundamenta a atuação do órgão de preservação – Decreto-Lei nº25/37 – determina a necessidade de autorização prévia do IPHAN para qualquer intervenção proposta em bens tombados, ou em seu entorno. Por consequência disto, o IPHAN estabelece a análise concorrente de todos os processos de obras na cidade como sua principal atividade. Isto estabeleceu uma relação de dependência, ao invés da esperada complementariedade, permitindo à Prefeitura, frequentemente, se eximir de expressar sua negativa aos projetos apresentados, pois o órgão de preservação o deveria fazer, dada a ratificação dos mesmos critérios de análise.

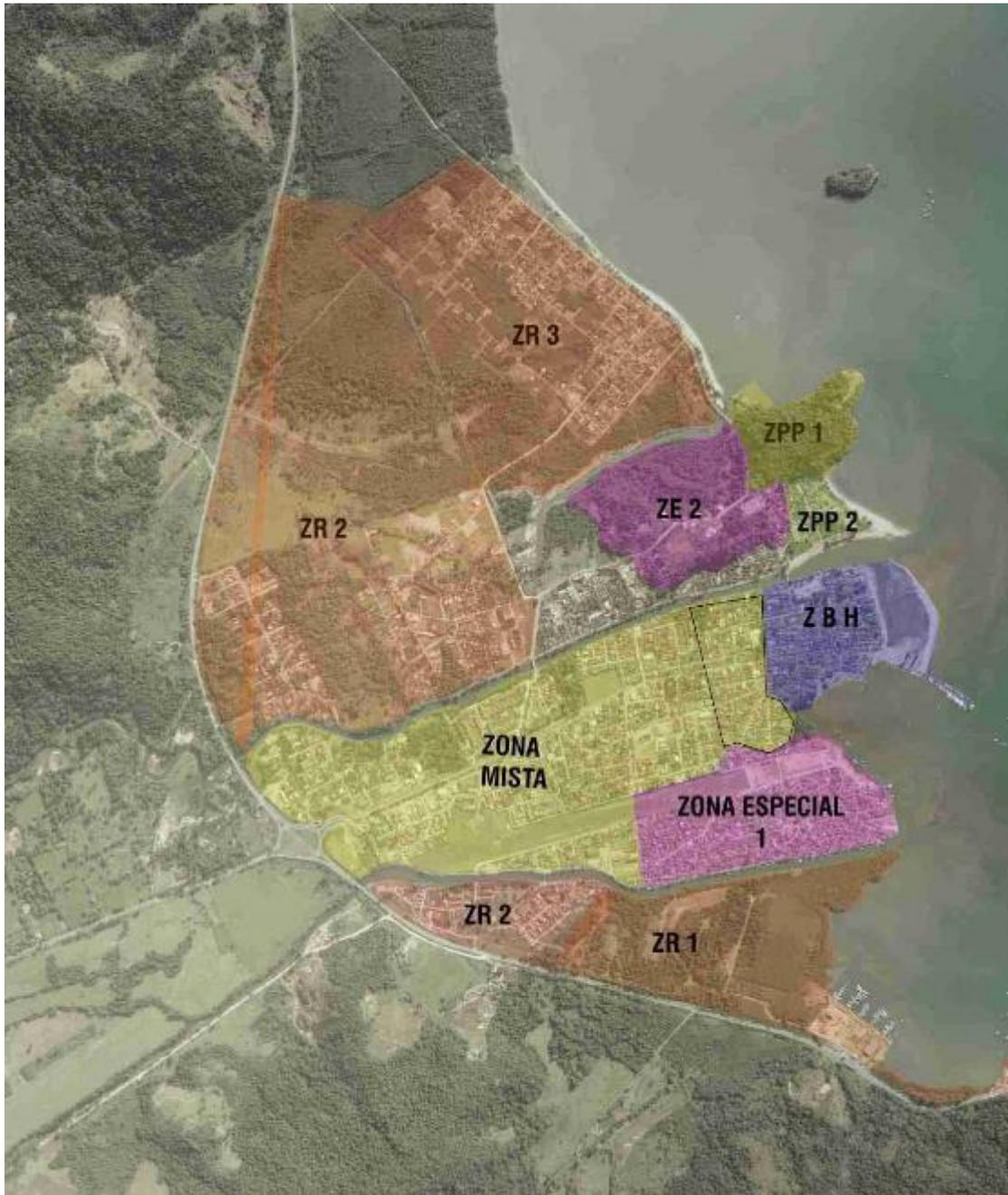


Figura 13: Imagem aérea de 2005 contendo simulação do zoneamento previsto na Lei 608/81, 2011. Fonte: Geoeeye, com manipulação do autor, arquivo pessoal.

A área urbana foi dividida em dez zonas, para as quais foram definidos usos e gabarito permitidos. As áreas com maior pressão, e por consequência com maior número de casos judicializados são os bairros da Patitiba, Chácara, Fátima e Pontal. Referimo-nos a estes casos, pois nestes a ocupação se dá de maneira formal, em propriedades regulares quanto à sua origem. Efetivamente, a área onde os parâmetros estabelecidos no normativo municipal, e ratificados pelo IPHAN, apresentaram maior descumprimento é aquela denominada “Especial 1”, onde se encontram os assentamentos informais denominados Ilha das Cobras e Parque da Mangueira (Figura 15 e Figura 16). Esta situação agravou as condições pactuadas inicialmente para a promoção da regularização fundiária e edilícia em ambos os assentamentos, visto que a sua expansão – principalmente vertical – resultava em impacto

paisagístico incompatível com a pretensa preservação da ambiência e visibilidade do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de Paraty, especialmente a partir da visada primordial, a qual contempla o continente a partir da Baía de Paraty.

Estes dois assentamentos tiveram sua ocupação iniciada a partir do início da construção da BR-101, com uma composição de moradores heterogênea, entre paratienses residentes no centro ou em núcleos rurais ou caiçaras, e trabalhadores em busca das oportunidades de trabalho nas obras da estrada. A ocupação desta área alagadiça refletiu o desinteresse do ainda incipiente mercado imobiliário, reforçando a afirmativa de Harvey (1980) de que apenas os ricos têm o poder de definir onde irão se instalar, enquanto aos pobres cabe aceitar o que não interessa ao primeiro grupo. Esta afirmativa toma contornos dramáticos em Paraty, visto que ambos os assentamentos estão contidos em limites incontestes: a leste, o mar; ao sul, o Rio Matheus Nunes; ao norte, o Aeródromo; e a oeste, um loteamento de classe média. Esta “agudeza excepcional da segregação socioespacial” (JARAMILLO, 1992) se reforça com a manutenção do aeródromo, que serve aos proprietários dos imóveis do Condomínio Laranjeiras<sup>7</sup>, e representa um corte no tecido urbano que mantém separada a cidade formal da cidade informal (Figura 14).



Figura 14: Imagem aérea 2005, manipulada com a identificação do aeródromo. Fonte: Tymur Mirza Klink, acervo pessoal.

<sup>7</sup> Condomínio Laranjeiras é a denominação de um condomínio horizontal de luxo implantado na década de 70 a 5 quilômetros da Vila de Trindade.

Em um processo comum a outras tantas cidades brasileiras que só veem o agravamento das desigualdades sociais, Paraty vivencia a exclusão de direitos e oportunidades de crescimento a grupos populacionais que foram determinantes na sua própria história e na formação do atual Estado Brasileiro. Dos índios e escravos, durante os ciclos do ouro e do café, aos livres, embora pobres, dos dias de hoje. Do último grupo, destacamos a “herança maldita” contida na exclusão de grupos sociais tradicionais como indígenas, quilombolas e caiçaras. Maldita porque para além do campo das ideias, a prática da maioria das gestões municipais segue ao largo das necessidades de desenvolvimento e estruturação dos núcleos que congregam estas populações. Portanto, ainda determinados por sua origem.



Figura 15: Vista da localidade do Parque Mangueira, 1977. Fonte: Arquivo do Escritório Técnico da Costa Verde/IPHAN-RJ.



Figura 16: Vista da localidade do Parque Mangueira, já identificando a ocupação sobre o leito do Rio Mateus Nunes, 2007. Fonte: Marcus Fiorito, arquivo pessoal.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 88, onde os municípios receberam a atribuição de legislar e atuar sobre as questões locais, emerge o conflito entre a gestão local e os órgãos de preservação do patrimônio, histórico-cultural ou natural. Esta condição é agravada a partir da década de 90, dada a “longa validade” dos dispositivos contidos nesta legislação, desenvolvida ainda na década de 70, e a inserção de novas unidades de conservação no município, algumas com sobreposição relevante sobre o Parque Nacional da Serra da Bocaina. Estas unidades de conservação estabelecem grande proteção sobre a porção do território ao sul do núcleo urbano original, além da restrição à utilização de grande parte das ilhas. Com isto, o município passa a ter 83% de seu território inserido em unidades de conservação federais e estaduais, de uso sustentável ou proteção integral, além do tombamento integral de seu território para proteção de sua paisagem. Este contexto institucional marca uma singularidade dentre os casos brasileiros de espaços protegidos, visto que em Paraty o uso e ocupação do solo são controlados em todo o seu território por, no mínimo, duas instituições de esferas de administração diversas, na maioria dos casos municipal e federal.

Ainda nesta década, o crescimento urbano no Núcleo-Sede do município – assim chamado o perímetro urbano do 1º distrito – se dá através de sucessivos parcelamentos das glebas contidas entre a costa e a rodovia BR-101, em um raio que não se distancia mais de 2km do Centro Histórico. Alguns núcleos rurais mais antigos e outros estabelecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) após a abertura da BR-101, começam a apresentar alterações de uso das propriedades, do uso rural para o uso urbano. Esta transição, que se inicia a partir da conversão de glebas rurais em sítios de recreio, tem grande repercussão na atividade agropecuária, o que fez com que o município passasse da condição de pólo produtor a comprador da maior parte dos produtos que consome.

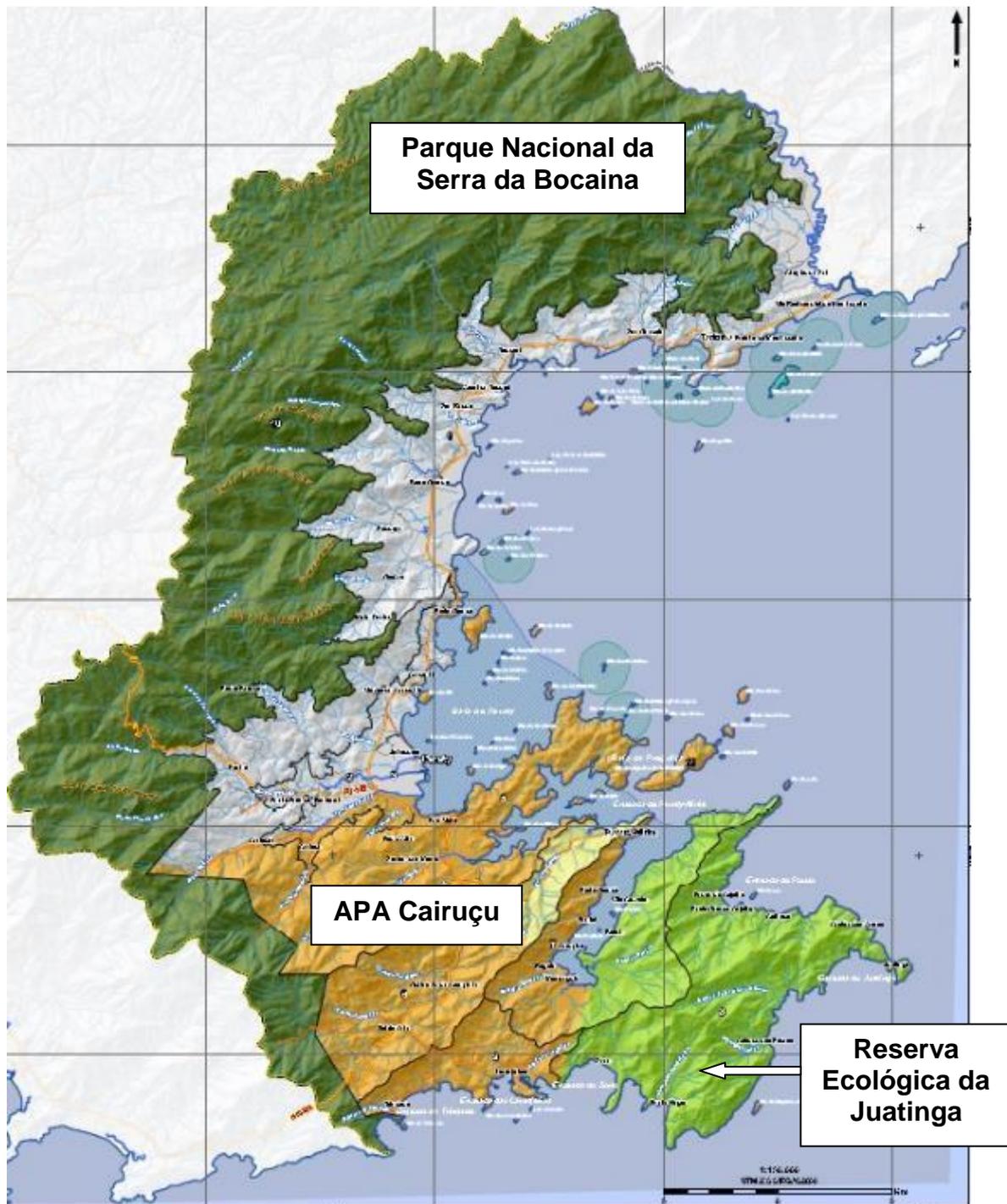


Figura 17: Mapa de Unidades de Conservação da Natureza (UC) no município de Paraty. Anexo 11, Volume 03, Revisão do Plano Diretor de Paraty. Modificações do autor. Fonte: UERJ, 2010.

Em 1996, tendo em vista as drásticas alterações na configuração da cidade, foram iniciados estudos para revisão do PDIPBH e das leis municipais concernentes ao uso e ocupação do solo. Diversas instituições colaboraram com este processo, dentre elas a Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro (SECPLAN), a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN, ex-SPHAN), além da própria Prefeitura de Paraty. Embora o

processo considerasse a participação de diversas instituições estaduais e federais, não foi identificado registro de qualquer ação visando participação popular na elaboração desta revisão. Isto é demonstrado pela ausência de identificação da população com a proposta, o que resultou em absoluto silêncio quando houve a retirada de votação do Plano Diretor na Casa Legislativa, logo que o novo Executivo Municipal foi empossado em 1997.

Ainda que esta situação tenha mantido as regras do ordenamento urbanístico municipal aprovado no início da década anterior, o IPHAN se apropriou da proposta de zoneamento geral com o intuito de balizar a sua atuação na análise dos processos de construção, de maneira menos defasada em relação às realidades locais. Embora não tenha vindo acompanhado do devido instrumento legal que indicasse os critérios adotados – como as portarias –, a adoção deste zoneamento teve efeito disciplinador sobre um território que antes não apresentava ocupação de caráter urbano, e passava a demandar maior controle para a preservação da paisagem.

Quando da construção deste plano, foi considerada a vocação do município para se abrigar serviços relacionados ao turismo, o que resultou na indicação das “Zonas de Desenvolvimento Turístico I e II”, localizadas ao longo da orla marítima e a possibilidade de adensamento, em faixa de 50 metros, ao longo da BR101. A proposta do instrumento estabelecia ainda diversas áreas de preservação parcial, total e as áreas vocacionadas ao uso rural. Apesar do empenho da gestão municipal na construção do Plano, a utilização posterior das diretrizes do instrumento deu-se muitas vezes unilateralmente, por determinação do órgão federal de preservação do patrimônio.

Logo que empossada, a gestão municipal iniciada em 2001 instituiu o Fórum de Desenvolvimento Integrado como instância democrática para a revisão da proposta de plano elaborada em 1996. A equipe que assessorou os estudos foi convidada a apresentar o trabalho com as propostas, as quais foram analisadas e discutidas em uma Plenária Popular, tendo suas modificações sido votadas, chegando-se ao consenso em quase todos os pontos tratados. Desta vez, aos presentes parecia que a revisão do instrumento enfim teria sucesso, atendendo aos anseios da população. No entanto, um novo documento foi elaborado, sem refletir as resoluções acordadas na Plenária. Em paralelo, formou-se, um Grupo de Trabalho composto pelo Chefe de Gabinete, o Diretor de Arquitetura e Urbanismo da Prefeitura Municipal de Paraty e representante do IPHAN, por julgar necessário algumas revisões, ainda sem garantias quanto à incorporação das demandas acordadas com a população.

Depois de feitas as devidas revisões, a Prefeitura Municipal de Paraty encaminhou o documento a Câmara de Vereadores, sem considerar a maior parte das resoluções acordadas na Plenária Popular bem como a anuência dos órgãos que compuseram o Grupo de Trabalho às alterações propostas pelo Executivo. O ocorrido gerou grande frustração entre aqueles que participaram do processo.

As associações de moradores, representadas pelo Conselho Municipal de Associações de Moradores de Paraty (COMAMP), haviam se organizado anteriormente às eleições de 2000 para elaborar um plano de metas e prioridades, e apresentá-lo aos candidatos intencionando que o mesmo fosse incorporado no planejamento municipal.



Figura 18: III Convenção do COMAMP/Paraty. Fonte: Jornal Folha do Litoral, Ano VI, n.16, 2001.

Durante a apreciação na Câmara de Vereadores, ocorreram duas plenárias e, em uma delas, foi apresentado relatório de revisão e apreciações por parte da equipe de assessoria da Secretaria de Planejamento e Turismo do Estado do Rio de Janeiro. A citada equipe enfatizou não indicar a aprovação de um plano sem os mapas de zoneamento e os dispositivos referentes ao uso e ocupação do solo urbano, visto que o que havia produzido até o momento se referia apenas à área urbana do núcleo-sede, ignorando as quatro dezenas de comunidades fora deste perímetro. Ressaltou-se a recente aprovação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e os dispositivos que uma eventual aprovação contrariariam. Ainda assim, nos últimos dias de 2002, o Plano foi aprovado na Câmara de Vereadores, resultando na Lei nº 1352/02, ainda sem os mapas. Foi incluído um artigo que prorrogava a inclusão dos mapas de Macrozoneamento e Zoneamento Intraurbano em até 180 dias (Art. 171), indicando em artigo seguinte que, até a apresentação destes mapas, continuariam prevalecendo os parâmetros constantes das Leis Municipais que versam sobre a matéria. Os mapas do Macrozoneamento nunca foram desenvolvidos, e O Plano Diretor só adotou macrozoneamento em 2007.



Figura 19: Zoneamento Núcleo Sede, documento de trabalho. Fonte: Apresentação Sumário Executivo IPHAN outubro, 2002.



Figura 20: Macrozoneamento Municipal, documento de trabalho  
Fonte: Apresentação Sumário Executivo IPHAN outubro, 2002.

Estes episódios promoveram grande descrédito da população pelas questões relacionadas ao plano diretor municipal e, até o pleito eleitoral seguinte, poucas experiências de participação tiveram uma repercussão capaz de mobilizar a sociedade local. Os conselhos municipais de políticas públicas em funcionamento na época foram apenas aqueles obrigatórios para o repasse de recursos do Estado e da União.

Em 2004, por iniciativa do COMAMP, de caráter não-governamental, promoveu-se durante a III Convenção do COMAMP a apresentação do Plano de Governo das Comunidades, elaborado coletivamente por 40 (quarenta) associações de moradores. Este plano foi apresentado e entregue aos candidatos a Prefeito de Paraty, quando os mesmos assinaram Termo de Compromisso com o objetivo de que priorizassem o atendimento às demandas nele contidas. Logo após as eleições municipais, o coletivo organizou reuniões com o prefeito eleito, o Sr. José Carlos Porto Neto, para reforço dos compromissos assumidos, dentre estes o estímulo à participação popular através do fortalecimento dos conselhos na gestão pública e a implantação do orçamento participativo.



Figura 21 e Figura 22: Avaliação do Plano de Governo das Comunidades. Fonte: [http:// www.folhadolitoralcostaverde.com](http://www.folhadolitoralcostaverde.com) acesso em 20/08/2016

Este período coincidiu com o aumento progressivo das transferências financeiras ao município de Paraty decorrentes, principalmente, do fundo de participação especial e dos royalties do petróleo.

Em 2005, o Executivo Municipal inicia mais um processo de Revisão do Plano Diretor Municipal, desta vez contratando dois profissionais locais, com formação na área de arquitetura e urbanismo, para a elaboração dos mapas. O Conselho Municipal de Urbanismo foi a única Instância Participativa consultada durante o processo de desenvolvimento da proposta. No próprio Conselho, por diversas vezes foi reforçada por alguns integrantes do Conselho, dentre eles a representante do IPHAN e o representante do Conselho de Associações de Moradores, a necessidade do desenvolvimento de processo de consulta e participação popular para a elaboração do Plano conforme preconiza a legislação federal. A solicitação não surtiu efeito e o Projeto de Lei foi encaminhado à Câmara de Vereadores para votação, desta vez acompanhado dos Mapas referentes ao Macrozoneamento e o Zoneamento do Núcleo-Sede.



No âmbito da análise do Plano Diretor pela Câmara Municipal, foi instaurada uma Comissão Coordenadora, a qual indicou que a ausência da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, indeferia sua validade. Embora a atribuição de cumpri-lo fosse exclusiva do Executivo Municipal, esta Comissão imbuíu-se de buscar incluir as demandas locais, tornando o documento um plano adequado aos moldes dos Planos Diretores Participativos, incentivados em campanha pelo recente Ministério das Cidades. Para tanto, foram realizadas 17 (dezesete) reuniões, dentre as quais realizou-se: a leitura do projeto de Lei (03), reuniões definidas por temas específicos (11), e leituras comunitárias em cada um dos três distritos de Paraty (03). Compareceram nestas reuniões: diversos representantes comunitários, arquitetos e engenheiros – o autor, inclusive –, funcionários do Executivo e membros da Comissão. Para as reuniões temáticas, foram convidados alguns consultores vinculados ao Núcleo de Planos Diretores Participativos da UFRJ. Ao final, concluiu-se que a finalização do trabalho só se daria com a realização de mapeamento que reconhecesse os diversos núcleos urbanos existentes no Município, tarefa esta que não foi realizada a tempo.

Contrariando a indicação dos procuradores do Ministério Público Estadual e Federal, os vereadores levaram à votação o Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor, aprovando-o sem incorporar grande parte das alterações propostas, e inserindo modificações apenas no texto da lei, e não em seus mapas. Dentre estas modificações, a mais grave está relacionada à ampliação dos limites da Área de Expansão Urbana, elevada da Cota 100 a Cota 200, do Núcleo-Sede à divisa com o Município de Angra dos Reis. Esta determinação contrariava todas as indicações dos técnicos quanto à necessidade e viabilidade de expansão das áreas urbanizáveis, representando elevado risco à preservação da paisagem.

A aprovação deste Plano Diretor trouxe à tona, mais uma vez, o conflito institucional decorrente da repartição das atribuições de controle sobre o uso e ocupação do solo de Paraty. Tendo em vista o risco eminente à paisagem proporcionado pela alteração dos limites propostos para a Área de Expansão Urbana, a representação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional fundamentou a abertura de Ação Civil Pública com pedido de liminar impetrada pelo Ministério Público Federal, obrigando o Executivo Municipal a não obstar a participação do órgão de preservação na análise de qualquer intervenção no município, conforme determina, para os bens tombados na esfera federal, o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

Em 14.09.2007 foi proferida a Decisão Judicial pelo Juiz Federal Substituto Raffaele Felice Pirro da Vara Federal Única de Angra dos Reis onde:

“ ...Isto posto, nos termos da fundamentação acima, antecipo os efeitos da tutela inibitória para determinar a parte ré se abstenha de promover ou autorizar, a qualquer título, projetos e obras relativos ao uso do solo de Paraty sem o prévio exame e obediência aos critérios adotados pelo IPHAN para a proteção do bem tombado. Na hipótese de descumprimento injustificado, fica desde logo fixada multa de R\$50.000,00(cinquenta mil reais) por cada alvará de construção que for expedido em discordância dos termos desta decisão, sem prejuízo da decretação de outras medidas que garantiam a exequibilidade da determinação.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Sentença proferida em Liminar do processo 2007.51.11.000516-1, referente à Ação Civil Pública

Mais uma vez a aplicabilidade do Plano Diretor ficou comprometida, visto que o Executivo Municipal, para não incorrer em violação e aplicação de multa, se manteve utilizando os parâmetros edilícios previstos da Leis Municipais nº608 e nº609, ambas de 1981.

Em 2009, já em seu segundo mandato, o prefeito contrata a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) para prestar apoio à Prefeitura em diversas frentes, dentre as quais constava a Revisão do Plano Diretor de Paraty e as suas Leis Complementares. A fase preparatória envolvia os técnicos municipais na definição de contribuições para o aperfeiçoamento dos instrumentos de ordenamento, enquanto o serviço de geoprocessamento desenvolvia os mapas temáticos resultantes do cruzamento entre os dados censitários e as bases cartográficas. Este material possibilitou melhor reconhecimento das demandas de estruturação dos núcleos urbanos isolados, e também fundamentou as análises sobre diversos temas como: densidade demográfica e densidade de domicílios; dinâmica populacional; localizações dos núcleos urbanos em áreas de elevado risco de escorregamento, etc. Esta fase durou aproximadamente 5 meses, e por indicação do Prefeito Municipal, ainda não seria aberta à população.

No entanto, quando seriam iniciadas as reuniões temáticas com os setores e associações do município – primeira etapa de consulta programada, a UERJ assumiu a coordenação dos encontros, por indicação do Prefeito Municipal. À medida que as reuniões se realizavam, restava claro que o caráter autoritário se disfarçava de técnico e, imposto aos participantes, provocou o progressivo esvaziamento das mesmas. Em seguida, sem nenhuma etapa prévia de capacitação da sociedade civil para participar do plano, e nem ações de comunicação que conseguissem mobilizar as comunidades, realizaram-se 09 (nove) reuniões públicas nos 03 distritos do município, todas esvaziadas de quórum e contribuições, e deu-se por encerrado o processo de consulta. Estava claro que os procedimentos orientados pelo Conselho das Cidades para a elaboração de planos diretores participativos não seriam considerados.

Os consultores da universidade seguiram o trabalho com pouca (ou nenhuma) penetração das propostas elaboradas pelos técnicos municipais, e ao terminar disponibilizaram um anteprojeto de lei, acompanhado de 03 (três) volumes de diagnóstico<sup>9</sup>, 15 (quinze) dias antes da Reunião Pública, realizada em 07.12.2010. Este anteprojeto repetia os equívocos dos anteriores, por se demonstrar genérico, ignorando a necessidade de definir estratégias, metas e ações para o atendimento às suas diretrizes, assim como tornar os instrumentos do Estatuto da Cidade autoaplicáveis.

---

<sup>9</sup> Os documentos estiveram disponíveis no site [http://pmparaty.rj.gov.br/documentos\\_plano\\_diretor.php](http://pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php) até 30/01/2012.



Figura 25: Mapa de Macrozoneamento, Proposta de Revisão do Plano Diretor, 2010

Fonte: UERJ, 2011

A população se fez bastante presente na Reunião Pública marcada para a apresentação dos trabalhos. No entanto, a denominação como Reunião Pública foi clara para provocar o distanciamento dos pleitos populares de qualquer alteração efetiva, ou até a reprovação do anteprojeto de lei. No entanto, diversos grupos manifestaram desagrado em relação à falta de espaços qualificados à participação durante o processo, o que motivou a coordenação da UERJ a propor algumas ações que ampliariam o “caráter participativo” do Anteprojeto de Lei, que seria levado à Audiência Pública no início do ano seguinte. A primeira delas seria a instituição de uma Comissão de Delegados, a qual ficaria responsável por realizar a leitura conjunta do plano, propondo a cada artigo as alterações que fossem de consenso ou consentimento. A segunda, pela realização de mais 09 (nove) reuniões em comunidades diversas daquelas onde ocorreram as reuniões na primeira etapa. A terceira, com a publicação de edital de consulta pública, onde membros da comunidade ou instituições poderiam realizar propostas de alteração, inclusão ou supressão de artigos, mediante justificativa por escrito.

A Comissão de Delegados, embora tenha realizado a leitura completa do plano com diversas proposições, terminou sem nenhum retorno quanto à incorporação destas no anteprojeto de lei. Cabe também destacar que a composição inicial desta comissão foi em muito reduzida, pois à medida que as reuniões se realizavam, a postura impositiva do coordenador dos trabalhos pela UERJ tornava o ambiente mais hostil à construção conjunta da proposta. Por diversas vezes, conflitos desta ordem foram registrados nas gravações de áudio realizadas durante as reuniões. Quanto à nova rodada de reuniões públicas, embora tenhamos constatado ter havido melhoria no âmbito da divulgação das datas e horários de realização de cada uma, não houve um investimento na metodologia de abordagem e mediação da informação de modo a conseguir captar dos presentes, não apenas as contribuições que enriqueceriam a proposta, mas a pactuação social em torno das estratégias, metas e ações que deveriam constar no instrumento.

Por fim, após a aplicação de recursos vultosos e o empenho de diversos atores, institucionais ou não, não houve nenhum retorno quanto à absorção destas contribuições ao produto final desta consultoria. Em 2012, a proposta de Revisão do Plano Diretor adormeceu, enfim, no Gabinete do Chefe do Executivo Municipal, sem nunca ter sido encaminhada à Câmara Municipal, e nem vir ao conhecimento daqueles que vislumbraram neste processo, a chance de se elaborar o primeiro plano diretor verdadeiramente participativo da história de Paraty.

No tempo mais recente, a gestão atual do Executivo Municipal retomou a intenção de revisar os instrumentos de planejamento urbano, sem mencionar a necessidade de tratar as lacunas do Plano Diretor vigente. A escolha por elaborar a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOPS), além de demonstrar o interesse em atender às demandas concretas dos setores econômicos locais, mostra certa indisposição do governo em alimentar a construção de políticas públicas através de enfoques participativos. Como Villaça (2012) destaca, o zoneamento é a peça de planejamento urbano mais frequente nas cidades brasileiras, e nela o discurso técnico suplanta as contradições sociais, justificando-se como instrumento que prioriza as necessidades coletivas sobre os interesses individuais de uso e ocupação das propriedades urbanas. Em Paraty, com este viés puramente técnico, o processo de elaboração tende a se distanciar de debates sobre os problemas urbanos e a

segregação socioespacial, aparentando enfoque sobre o reconhecimento de assentamentos informais – independentemente da classe social que os ocupa, a disposição de regulamentos de parcelamento do solo para novas áreas e elevação de índices construtivos.

Quanto ao caráter participativo, em recente exposição feita pela equipe de elaboração da mencionada lei no Conselho da Cidade de Paraty, o coordenador dos trabalhos mencionou que a participação da população no processo de construção da proposta se deu na etapa de diagnóstico, com conversas informais feitas com grupos pequenos de moradores, e que o projeto deverá ser remetido ao Poder Legislativo ainda no decorrer deste mandato. Questionado, indicou que a eventual realização de audiência pública deverá ser realizada pelo Legislativo, sem considerar a necessidade do Poder Executivo prover recursos para alcançar todas as comunidades afetadas pela proposta, limitando-se a consultar o Conselho da Cidade.

Com isto, parece que as gestões locais em Paraty continuam pouco afetas a instituir processos participativos no planejamento urbano municipal, sem conferir, portanto, a legitimidade que estes instrumentos carecem para sua efetiva incorporação pelas estruturas e instituições locais.

## REFERÊNCIAS

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. Tradução de Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1987, p. 459.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Assembléia Constituinte, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985** de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm). Acesso em 19 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Um Exercício de Gestão Democrática**. Brasília: Conselho das Cidades, 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 6.040** de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em 19 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Dossiê de candidatura de Paraty [Cultura e Natureza] a Patrimônio Mundial como Sítio Misto**, apresentado pelo Governo Brasileiro à UNESCO. Brasília, 2011.

CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigação em sociologia urbana**. Editorial Presença, Lisboa, 1984.

CURY, Isabelle. **O estudo morfológico de Paraty no contexto urbanístico das cidades marítimas atlânticas de origem portuguesa**. São Paulo. Tese de doutoramento em Arquitetura – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FREIRE, Zezito. **Paraty no século XX**. Rio de Janeiro: Caravansarai, 2012.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Hucitec. São Paulo, 1980.

\_\_\_\_\_. **Condição Pós-moderna: Uma Pesquisa Sobre as Origens da Mudança Cultural.** São Paulo: Edições Loyola, 2012. 25ed.

JARAMILLO, Samuel. **Urbanización latinoamericana.** Bogotá. Escala, 1992.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias (do original Droit à la Ville, 1969). São Paulo: Centauro, 2001.

MADARIAGA, Inés Sanchez de. **Esquinas Inteligentes: La Ciudad y el Urbanismo Moderno.** Madrid. Alianza Editorial, 2008.

MELLO, Diuner. **Paraty Estudante.** Frei Galvão Gráfica e Editora, Guaratinguetá, SP, 2006.

MOURE, Laura. **Mobilidade social e apropriação do espaço de Paraty.** Dissertação de Mestrado do Programa em Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROARQ/UFRJ). Rio de Janeiro, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. **Deliberação nº 501**, de 15 de novembro de 1973. Aprova 8 (oito) dos 13(treze) volumes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Preservação do Bairro Histórico do Município de Paraty. Disponível em:

[http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Deliberacoes/Deliberacao\\_501\\_1973.pdf](http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Deliberacoes/Deliberacao_501_1973.pdf) Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 608**, de 25 de junho de 1981. Fixa normas para o zoneamento da Área Urbana e de Expansão Urbana do Município de Paraty. [http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1981/Lei\\_609\\_1981.pdf](http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1981/Lei_609_1981.pdf) Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 609**, de 25 de junho de 1981. Regula o parcelamento do solo para fins urbanos, no município de Paraty.. Disponível em: [http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1981/Lei\\_609\\_1981.pdf](http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1981/Lei_609_1981.pdf) Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município de Paraty**, de 05 de abril de 1990. Disponível em: [http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/docs/lei\\_organica.pdf](http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/docs/lei_organica.pdf). Acesso em 03 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1352**, de 2002. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Paraty. Disponível em: [http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2002/Lei\\_1352\\_2002.pdf](http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2002/Lei_1352_2002.pdf) Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 34**, de 09 de janeiro de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paraty. Disponível em: [http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2007/\\_034\\_2007.pdf](http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2007/_034_2007.pdf). Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 1.722** de 27 de dezembro de 2009. Institui o Programa da Agenda 21 Local e dá outras providências no Município de Paraty. Disponível em: [http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2009/\\_1722\\_2009.pdf](http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2009/_1722_2009.pdf). Acesso em: set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1992**, de 28 de abril de 2015. Dispões sobre novas exigências legais para a composição dos Conselhos Municipais de Paraty. [http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2015/Lei\\_1992\\_2015.pdf](http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2015/Lei_1992_2015.pdf). Acesso em: jul. 2016.

SINGER, Paul. O Uso do solo Urbano na Economia Capitalista. In MARICATO, Ermínia. **A Produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial.** 1978.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade.** Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). In **Anais do XI Encontro Nacional da Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.** Bahia, 2005.

TEIXEIRA, Manuel C. **O Urbanismo Português, Séculos XII - XVIII, Portugal - Brasil.** Lisboa: Livros Horizonte, 1999.

UERJ. **Proposta de Plano Diretor Municipal de Paraty.** 2010.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 2012.