

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL -
PROPUR

FRANCINE ROEHE BROILO

PLANEJAMENTO URBANO E LINGUAGEM: CONHECER PARA PARTICIPAR
A experiência de Gramado/RS

Porto Alegre
2019

FRANCINE ROEHE BROILO

PLANEJAMENTO URBANO E LINGUAGEM: CONHECER PARA PARTICIPAR
A experiência de Gramado/RS

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional, pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR da Universidade do Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Orientadora: Profa. Dra. Daniela Marzola Fialho

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Broilo, Francine Roehe
PLANEJAMENTO URBANO E LINGUAGEM: CONHECER PARA
PARTICIPAR. A experiência de Gramado/RS / Francine
Roehe Broilo. -- 2019.
250 f.
Orientadora: Daniela Marzola Fialho.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa
de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional,
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Planejamento Urbano. 2. Linguagem Especializada.
3. Participação Social. 4. Plano Diretor. 5. Gramado
(RS). I. Marzola Fialho, Daniela, orient. II. Título.

FRANCINE ROEHE BROILO

PLANEJAMENTO URBANO E LINGUAGEM: CONHECER PARA PARTICIPAR

A experiência de Gramado/RS

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional, pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR da Universidade do Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Aprovada em: Porto Alegre, 14 de outubro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Daniela Marzola Fialho – Orientadora

PROPUR/UFRGS

Profa. Dra. Alexandra Felderkircher Müller

UNISINOS

Profa. Dra. Inês Martina Lersch

PROPUR/UFRGS

Profa. Dra. Lívia Teresinha Salomão Piccinini

PROPUR/UFRGS

Mais uma vez dedico minha reflexão a todos aqueles que sentem-se instigados a procurar saber mais, para poder exercer, de alguma forma, a tarefa de melhorar a si mesmo, a sua cidade e, porque não, o mundo.

AGRADECIMENTOS

Para agradecer, preciso compartilhar das motivações que me fizeram buscar o título de mestre em Planejamento Urbano e Regional. Uma motivação surgiu por eu ter sido estimulada a entender que as coisas não são, simplesmente, o que são. Elas são complexas, e exigem conhecimento e senso crítico para sua compreensão. O desenvolvimento do meu senso crítico devo à minha mãe, Mônica, a quem amo e serei para sempre grata. Outra motivação veio do convívio com a ONG MARH, por ter oportunizado que eu desenvolvesse uma outra capacidade, a do voluntariado. Sempre fui sensível às causas ambientais e por isso agradeço a todos os voluntários da ONG MARH – os que ainda estão, os que já se foram e os que virão – pelo convívio e pelo constante incentivo em permanecer firme na defesa do ambiente que compartilhamos. As experiências que tive e tenho como ambientalista me fizeram aceitar que é preciso me manter em movimento no que diz respeito à busca pelo conhecimento, para que eu possa de fato dar a minha contribuição como Arquiteta e Urbanista no contexto em que estou inserida. Nesse sentido, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e à equipe do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR pela oportunidade que me foi dada, pelo corpo docente qualificado e pela infraestrutura disponibilizada. À minha orientadora Professora Daniela Marzola Fialho, pela orientação, incentivo e apoio que foram fundamentais para a elaboração deste trabalho: Dani, valeu! Muito Obrigada! Aos colegas do mestrado e demais professores, às amigas e aos amigos de longa data e aos meus familiares, agradeço pela cumplicidade em compartilhar de momentos especiais comigo. Obrigada pela força gente! Por fim, Natália, minha irmã, e André, meu companheiro: vocês foram fundamentais nesta trajetória, com amor, Obrigada!

Talvez tenhamos nos tornado um povo tão displicente, que não mais nos importamos com o funcionamento real das coisas, mas apenas com a impressão exterior imediata e fácil que elas transmitem. Se for assim, há pouca esperança para nossas cidades e provavelmente para muitas coisas mais em nossa sociedade. Mas não acho que seja assim (JACOBS, 2011, p. 6).

RESUMO

Este trabalho procura refletir sobre a importância de conhecer a linguagem especializada ligada ao planejamento urbano, especificamente, no que se refere à qualificação dos atores presentes no processo de participação social e vinculados à elaboração dos planos diretores municipais, tendo como meta auxiliar na conquista do Direito à Cidade (LEFEVBRE, 2008). Para isso, a pesquisa dialoga com três elementos fundamentais para o planejamento urbano: os planos diretores municipais, a participação social e a linguagem especializada presente nesses processos. Definiu-se como objeto de estudo as alterações do plano diretor de Gramado (RS) que ocorreram entre os anos de 2013 e 2014, e que culminaram com a aprovação da Lei Municipal 3296/2014, (GRAMADO, 2014d), que instituiu o novo “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (PDDI) da cidade, já que, ao longo desse processo, houve uma significativa participação da comunidade. Ao analisar o desenvolvimento da elaboração do ‘novo’ plano diretor de Gramado, procurou-se detectar indícios de como a linguagem especializada se manifestou em conexão com a participação social e quais foram os papéis assumidos por ela nesse contexto. Metodologicamente, a pesquisa se estruturou a partir de um enfoque qualitativo e exploratório, o qual contemplou a análise de livros históricos, documentos públicos e periódicos, bem como, fez uso da entrevista semiestruturada como forma de aproximação com os atores que participaram do processo de alteração da lei. Ao perceber que a linguagem especializada aplicada na elaboração do plano diretor de Gramado não foi acessível a todos os envolvidos, buscou-se destacar o que ela representa nos processos participativos e como ela se materializa, por intermédio de seus termos e conceitos, no território da cidade. Importa destacar que, longe de ser a solução para a problemática das cidades contemporâneas, a capacitação do cidadão, no que se refere ao conhecimento da linguagem especializada, seria uma via possível de transformação no sentido de alcançar o Direito à Cidade.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Linguagem Especializada; Participação Social; Direito à Cidade; Plano Diretor; Gramado (RS).

ABSTRACT

This work seeks to reflect on the importance of knowing the Specialized Language related to Urban Planning, specifically, regarding the qualification of the actors presents in the Social Participation process linked to the elaboration of the Municipal Master Plans, and having as its goal to assist in the conquest of the Right to the City (LEFEVBRE, 2008). For this, the research dialogues with three fundamental elements for urban planning: Municipal Master Plans, Social Participation and the Specialized Language present in these processes. It was defined as object of study the changes of the Master Plan from Gramado (RS) that occurred between 2013 and 2014, which culminated with the approval of the Municipal Law 3296/2014 (GRAMADO, 2014), that instituted the new "Master Plan for Integrated Development (PDDI)" since, throughout this process, there was a significant social participation of the community. By analyzing the development of the elaboration of Gramado's 'new' Master Plan, we sought to detect clues of how Specialized Language manifested itself in connection with Social Participation and what were its roles in this context. Methodologically, the research was structured from a qualitative and exploratory approach, which included the analysis of historical books, public documents and periodicals, as well as using a semi-structured interview as a way of approaching the actors who participated in the process of change of the law. Realizing that the Specialized Language applied in the elaboration of Gramado's Master Plan was not accessible to all involved, it was sought to highlight what it represents in participatory processes and how it materializes, through its terms and concepts, in the territory of the city. It is important to point out that, far from being the solution to the problem of contemporary cities, the empowerment of citizens regarding the knowledge of specialized language would be a possible way of transformation towards achieving the Right to the City.

Key words: Urban planning; Specialized Language; Social participation; Right to the City; Master Plan; Gramado (RS).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização da cidade de Gramado/RS	51
Figura 2 – Bairro Piratini e o pôr do sol	53
Figura 3 – Vista do Vale do Quilombo.....	53
Figura 4 – Limitadores físico-territoriais para a ocupação urbana	56
Figura 5 – Mapa geral da Expansão Urbana, de 1926 até 2014	57
Figura 6 – Histórico dos planos diretores de Gramado	58
Figura 7 – Mapa de 1923 da cidade de Taquara e seus Distritos	62
Figura 8 – Planta rudimentar do Município de Gramado	63
Figura 9 – Comemoração pela chegada do trem, 1921.	64
Figura 10 – Indicação do trajeto do trem.....	65
Figura 11 – Núcleo urbanizado na década de 20.....	67
Figura 12 – Demarcação do Loteamento da Vila Planalto	70
Figura 13 – Expansão Urbana década de 1950.....	73
Figura 14 – Planta geral do Município de 1961	76
Figura 15 – Planta setorial do Município de 1961	76
Figura 16 – Mapa detalhado das zonas urbana e suburbana.....	77
Figura 17 – Pórtico de acesso pela RS235	79
Figura 18 – Mapa da área urbana na década de 70	81
Figura 19 – Brasão Municipal.....	84
Figura 20 – Bandeira Municipal.....	84
Figura 21 – Dados populacionais.....	85
Figura 22 – Expansão Urbana década de 1970.....	86
Figura 23 – Mapa de Gramado da década de 1980.....	88
Figura 24 – Expansão Urbana na década de 1980	90
Figura 25 – Natal Luz, 2017	93
Figura 26 – Planta de Zoneamento de Usos de 1991	95
Figura 27 – Planta de Zoneamento de 1993	97
Figura 28 – Planta de Zoneamento de 1999	98
Figura 29 – Planta de Zoneamento de 2006	107
Figura 30 – Planta de Zoneamento em 2012	108
Figura 31 – Legenda da Planta de Zoneamento de 2016.	114

Figura 32 – Planta de Zoneamento Urbano e Rural da Lei 3296/2014, vigente em 2016	115
Figura 33 – Comparativo alteração de Zoneamento	117
Figura 34 – Comparativo alteração de Zoneamento	117
Figura 35 – Comparativo alteração de Zoneamento	119
Figura 36 – Comparativo alteração de Zoneamento	119
Figura 37 – Matéria de divulgação	122
Figura 38 – Matéria de divulgação	123
Figura 39 – Comparativo Alteração de Zoneamento.....	130
Figura 40 – O ‘antes e depois’ da Rua Tia Rita.....	130
Figura 41 – Matéria de divulgação	144
Figura 42 – Comparativo alteração de Zoneamento	149
Figura 43 – Comparativo alteração de Zoneamento	149
Figura 44 – Matéria de divulgação	151
Figura 45 – Nota de divulgação.....	153
Figura 46 – Matéria de divulgação	154
Figura 47 – Matéria de divulgação	156
Figura 48 – Matéria de divulgação	159
Figura 49 – Nota de divulgação.....	160
Figura 50 – Matéria de divulgação	161
Figura 51 – Matéria de divulgação	162
Figura 52 – Comparativo alteração de zoneamento.....	165
Figura 53 – Comparativo alteração de zoneamento.....	166
Figura 54 – Planilha da Lei 3296/2014.....	167
Figura 55 – Matéria de divulgação	169
Figura 56 – Matéria de divulgação	170
Figura 57 – Matéria de divulgação	192
Figura 58 – Matéria de divulgação	193
Figura 59 – Parque Temático de Neve <i>indoor</i>	202
Figura 60 – Detalhe de Planilha presente na Lei Municipal 2497/2006.....	203
Figura 61 – Zona Temática - Imagem de Satélite	204
Figura 62 – Alterações na paisagem.....	205

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Referencial teórico.....	20
Quadro 2 – Participantes das entrevistas.....	23
Quadro 3 – Participantes do ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’	25
Quadro 4 – Participantes (com fala) na primeira Audiência Pública.....	26
Quadro 5 – Participantes (com fala) na segunda Audiência Pública.....	26
Quadro 6 – Participantes (com fala) na terceira Audiência Pública.....	27
Quadro 7 – Participantes (com fala) na quarta Audiência Pública	27
Quadro 8 – Conteúdo mínimo para Planos Diretores.....	105
Quadro 9 – Conceito de Plano Diretor presente nas legislações	176
Quadro 10 – Conceito de Zoneamento presente nas legislações	180
Quadro 11 – Conceito de Índice de Aproveitamento presente nas legislações	185
Quadro 12 – Conceito de Coeficiente Hoteleiro presente nas legislações.....	188
Quadro 13 – Conceito de plano diretor restritivo presente nas legislações.....	194
Quadro 14 – Conceito de Zona Temática presente nas legislações	199

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Aproveitamento pela Lei Municipal 457/1975	82
Tabela 2 – Comparativo Índice de Aproveitamento entre 1975 e 1988.....	89
Tabela 3 – Alterações na Lei Municipal 1033/1991	94
Tabela 4 – Comparativo Índice de Aproveitamento entre 1988 e 1991.....	96
Tabela 5 – Alterações na Lei Municipal 2497/2006.....	104
Tabela 6 – Comparativo Índice de Aproveitamento entre 1991 e 2006.....	109
Tabela 7 – Alterações na Lei Municipal 3296/2014.....	113
Tabela 8 – Comparativo Índice de Aproveitamento entre as leis de 2006 e 2014 ..	116
Tabela 9 – Resumo das presenças nas reuniões dos Conselhos Municipais.....	128
Tabela 10 – Resumo das presenças nas Audiências Públicas	146

LISTA DE SIGLAS

AGACEI	Associação Gramadense dos Engenheiros, Arquitetos, Construtores e Incorporadoras Imobiliárias de Gramado
AMBAP	Associação dos Moradores do Bairro Planalto
AMRR	Associação dos Municípios da Rota Romântica
AMSERRA	Associação dos Municípios de Turismo da Serra
AP	Audiência Pública
APP	Área de Proteção Paisagística
APPA	Área de Preservação Paisagística e Ambiental
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ARR	Associação da Rota Romântica
ATAR	Área de Terras Adicional Referencial
AUE	Área de Uso Especial
AVP	Áreas Verdes Públicas
AVV	Áreas Verdes Vinculadas
CAOURB	Centro de Apoio Operacional de Defesa da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias
CAU/BR	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CD	<i>Compact Disc</i>
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas de Gramado
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
COMDER	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
COMUDE	Conselho Municipal de Desenvolvimento
CONSEPRO	Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública de Gramado
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CPDDI	Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
CT-COMDEMA	Câmara Técnica do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CVC	Carlos Vicente Cerchiari
DVD	<i>Digital Video Disc</i>
EC	Estatuto da Cidade
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EVU	Estudo de Viabilidade Urbana
FEARTE	Feira Nacional do Artesanato
FEE	Fundação de Economia e Estatística
GRAMADOTUR	Autarquia Municipal de Turismo – GRAMADOTUR

IA	Índice de Aproveitamento
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
JG	Jornal de Gramado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
MPL	Movimento Passe Livre – São Paulo
MTR	Partido Movimento Trabalhista Renovador
NU1	Núcleo Urbano Um
NU2	Núcleo Urbano Dois
NU3	Núcleo Urbano Três
NU4	Núcleo Urbano Quatro
NU5	Núcleo Urbano Cinco
NU6	Núcleo Urbano Seis
ONG MARH	Organização Não Governamental Movimento Ambientalista da Região das Hortênsias
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDS	Partido Democrático Social
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RD	Recebimento Diverso
RS	Rio Grande do Sul
SEBRAE/RS	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul
SHRBS	Sindicato da Hotelaria, Restaurantes, Bares e Similares da Região das Hortênsias
SINDMOBIL	Sindicato das Indústrias do Mobiliário da Região das Hortênsias
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMP	Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil
TO	Taxa de Ocupação
UFV/MG	Universidade Federal de Viçosa de Minas Gerais
UH	Unidades Habitacionais
ZAM	Zonas de Atividades Múltiplas
ZC1	Zona Comercial Um
ZC2	Zona Comercial Dois
ZC3	Zona Comercial Três
ZCE	Zona de Comércio Especial
ZCR1	Zona Comercial e Residencial Um
ZE-ACEU	Zona Especial Área de Concentração da Expansão Urbana
ZE-AIAP	Zona Especial Área de Interesse Ambiental e Paisagístico
ZE-AIP	Zona Especial Área de Interesse Público
ZE-AIS	Zona Especial Área de Interesse Social
ZE-AIT	Zona Especial Área de Interesse Turístico
ZE-AIU	Zona Especial Área de Interesse Urbanístico
ZE-AMA	Zona Especial Área de Mata Atlântica
ZE-AMFEIE	Zona Especial Áreas de Monitoramento para Futuro Estudo de Infraestrutura
ZE-ANE	Zona Especial Área Não Edificáveis
ZE-APP	Zona Especial Área de Preservação Permanente
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZI	Zona Industrial
ZIC1	Zona industrial e Comercial Um
ZPA	Zona de Proteção Ambiental
ZPAE	Zona de Proteção Ambiental Especial
ZPP	Zona de Proteção Paisagística
ZPP	Zona de Preservação Paisagística
ZR	Zona Rural
ZR1	Zona Residencial Um
ZR1E	Zona Residencial Um Especial
ZR2	Zona Residencial Dois
ZR2E	Zona Residencial Dois Especial
ZR3	Zona Residencial Três
ZR4	Zona Residencial Quatro

ZR5	Zona Residencial Cinco
ZRU1	Zona Rural Um
ZRU2	Zona Rural Dois
ZRU3	Zona Rural Três
ZRU4	Zona Rural Quatro
ZT	Zona Temática
ZTR	Zona Temática Rural
ZTU	Zona Temática Urbana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 OBJETO DE ESTUDO E DELIMITAÇÕES	21
1.2 METODOLOGIA.....	21
2 PLANEJAMENTO URBANO: AS PAUTAS DO DIREITO À CIDADE E DA LINGUAGEM	29
2.1 PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DIRETORES.....	38
2.2 PLANOS DIRETORES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	41
2.3 A LINGUAGEM E O DIREITO À CIDADE	45
3 OS PLANOS DIRETORES NO CONTEXTO HISTÓRICO DE GRAMADO	51
3.1 A HISTÓRIA DA CIDADE ANTES DOS PLANOS DIRETORES.....	60
3.2 O PRIMEIRO PLANO DIRETOR EM 1975 - LEI MUNICIPAL 457/1975	80
3.3 O SEGUNDO PLANO DIRETOR EM 1988 - LEI MUNICIPAL 861/1988	87
3.4 O TERCEIRO PLANO DIRETOR EM 1991 - LEI MUNICIPAL 1033/1991.....	93
3.5 O QUARTO PLANO DIRETOR EM 2006 - LEI MUNICIPAL 2497/2006	104
4 O “NOVO” PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO	113
4.1 REUNIÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS.....	124
4.1.1 Reuniões Específicas	127
4.2 ‘PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS’.....	135
4.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	142
4.3.1 A Primeira Audiência Pública em 10/12/2013	147
4.3.2 A Segunda Audiência Pública em 18/12/2013	152
4.3.3 A Terceira Audiência Pública em 26/12/2013	157
4.3.4 A Retirada do Projeto de Lei	160
4.3.5 A Quarta e Última Audiência Pública em 27/06/2014	164
5 OS SIGNOS DA CIDADE PELO VIÉS DA LINGUAGEM ESPECIALIZADA	171
5.1 A LINGUAGEM ESPECIALIZADA NO PROCESSO PARTICIPATIVO DE GRAMADO .	176
5.2 O PLANO DIRETOR RESTRITIVO	194
5.3 ZONA TEMÁTICA E A MATERIALIZAÇÃO DA LEI NO TERRITÓRIO.....	199
5.4 A LINGUAGEM ESPECIALIZADA COMO ESPAÇO DA CIDADANIA	207
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
REFERÊNCIAS	226
APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	250

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata de três elementos fundamentais para o planejamento urbano, sendo eles, os planos diretores municipais, a participação social e a linguagem especializada própria do planejamento.

No Brasil, a participação social no planejamento urbano é evidenciada pela Lei Federal 10.257/2001, que institui o Estatuto da Cidade (EC) (BRASIL, 2001). Essa lei coloca a gestão democrática da cidade como ferramenta que garante à política urbana e aos brasileiros o cumprimento da função social da cidade. Isso porque o extinto Conselho das Cidades (BRASIL, 2014) entende que a "democracia muda de qualidade quando o poder público se une à experiência acumulada da sociedade civil organizada e potencializa a sua participação na elaboração e execução dos programas e das políticas públicas". A partir de 2001, a referida lei, torna obrigatório o formato participativo de elaboração de planos diretores no Brasil ao colocar em seu artigo 2º, inciso II, que é necessária uma "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (BRASIL, 2001). Assim, todo município com mais de vinte mil habitantes teve prazo até 2006, para implementar planos diretores com abrangência social na elaboração.

Nesta dissertação, busca-se investigar sobre a linguagem especializada do planejamento urbano, salientando a sua relevância para a formação de cidadãos participativos e qualificar o debate que envolve as problemáticas urbanas. Em trabalho com propósitos similares Nassif (2016, p.119) aponta questões que envolvem a participação e a linguagem especializada. Em sua obra ela salienta que:

havia uma premência de que fosse explicitado como, mesmo quando o projeto não se encontrava previamente estabelecido, o controle sobre os temas colocados em discussão e a maneira de abordá-los nos fóruns participativos — sua agenda — culminavam na prescrição das resoluções possíveis de serem extraídas desses processos. Como a determinação de certas exigências ou qualificações necessárias para a entrada em uma ordem discursiva provocava inseguranças, constrangimento e hesitação de participantes em suas próprias capacidades de integrarem os debates participativos, tolhendo suas capacidades políticas e formas de se expressar e distanciando as decisões alcançadas de suas reais necessidades e expectativas. Como, ao simultaneamente dificultar a compreensão de argumentos e transparecer autoridade, a linguagem técnica atua na fabricação de consensos e na manutenção do silêncio dos participantes, reduzindo-os ao papel de expectadores de processos que pretendiam incluí-los. Ou, ainda, como simplesmente através da incorporação de autoridade a competência técnica se transformava em autorização para o exercício de uma competência social com consequências em relação às possibilidades de constituição de uma competência coletiva.

Nesse sentido, a presente dissertação procura responder: **se é possível o conhecimento da linguagem especializada qualificar o processo de participação social na elaboração dos planos diretores municipais e auxiliar na conquista do Direito à Cidade?**

Partiu-se de alguns **pressupostos**. O primeiro é que a falta de conhecimento referente à linguagem especializada do planejamento urbano deixa o cidadão comum em desvantagem no processo de participação social de planos diretores municipais. O segundo é que, para conquistar o Direito à Cidade para todos, faz-se necessário conhecer a linguagem especializada do planejamento urbano. Estes pressupostos não invalidam a participação e a importância política na formulação das legislações urbanas.

A partir da vivência da pesquisadora, este trabalho aborda, enquanto objeto de estudo, a experiência de participação social ocorrida em função das alterações do plano diretor de Gramado, entre os anos de 2013 e 2014, e que culminaram com a aprovação da Lei Municipal 3296/2014 que instituiu o novo “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)” da cidade (GRAMADO, 2014d). Ao longo desse processo, houve uma significativa participação social que repercutiu na comunidade. Contudo, o enfoque dado e a forma como as propostas foram apresentadas pelo poder público, geraram dúvidas entre os grupos envolvidos quanto ao que realmente as propostas representariam para a cidade. E esta percepção remete à questão principal deste trabalho.

A justificativa inicial para a revisão da lei do plano diretor foi a suspensão, via Decreto Municipal 120/2013, relativa à aprovação de projetos de novos hotéis, durante o período de 90 dias, para que, neste prazo, os Conselhos Municipais junto à comunidade conseguissem propor soluções que reduzissem o impacto dos empreendimentos ao meio ambiente e à infraestrutura urbana, basicamente saneamento e mobilidade. Outra questão apontada pelos gestores municipais foi que a lei precisaria ser mais simples para facilitar seu entendimento e sua aplicabilidade.

Diante disso, analisaram-se as discussões que ocorreram ao longo do processo de alteração do plano diretor de Gramado. De certa forma, as reuniões prévias dos Conselhos Municipais e as Audiências Públicas aconteceram tendo em vista a necessidade de obedecer ao EC. Havia, ainda, uma certa urgência do Poder Executivo em debater as propostas, de forma a cumprir o prazo do Decreto que suspendia a aprovação de projetos de novos hotéis até que a nova lei do PDDI fosse sancionada. Identifica-se que uma das Audiências foi marcada para o dia 26/12/2013, e chama-se atenção para a impropriedade da data devido à sua proximidade com o Natal, período de recesso de trabalho e de viagens e reuniões familiares no Brasil.

Os pontos principais discutidos nas reuniões dos conselhos e nas Audiências Públicas giraram em torno de alterações e de criações de novos zoneamentos; de questões

ligadas ao Índice de Aproveitamento (entre eles, a possibilidade da compra de índice para incrementar a metragem quadrada das edificações); das demandas de diversos setores atuantes na cidade de Gramado, inclusive do setor hoteleiro que reivindicava a elaboração de estratégias de planejamento sustentável para o crescimento do setor.

No geral, os temas presentes nas reuniões demandavam da comunidade um conhecimento específico que a maioria não possuía, para que, de fato, houvesse uma compreensão da real importância de tudo que estava sendo tratado. Assim, destaca-se neste processo a linguagem como espaço da cidadania, pois, segundo Lefebvre (2008, p. 138), “uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável”.

Souza (2013, p. 330) aponta que esse diagnóstico sobre a falta de compreensão da comunidade nos processos participativos seria um dos empecilhos para que de fato se possa adotar uma “democracia direta”.

Foi a percepção à cerca das inquietações da comunidade quanto à falta de conhecimento para compreender as propostas de alteração da lei, que despertou o interesse em pesquisar o que a linguagem especializada do planejamento urbano representa, nos processos participativos de planejamento urbano, e como acontece a sua materialização, por intermédio de seus termos e conceitos, no território da cidade¹.

Desta forma, as leis ligadas ao planejamento urbano e suas implicações na cidade podem ser tomadas como representação de um ideal de cidade pensado coletivamente e materializado sobre o território pois, a “representação não é uma cópia do real, sua imagem perfeita, espécie de reflexo, mas uma construção feita a partir dele” (PESAVENTO, 2004, p. 40).

Com base nestas interpretações, a presente dissertação tem como **objetivo principal, compreender qual o papel da linguagem especializada no processo de elaboração de planos diretores participativos**. Como objetivos específicos, busca-se: a) identificar como os planos diretores foram contemplados no contexto histórico da cidade de Gramado; b) esclarecer como ocorreu o processo de participação social para a elaboração da Lei Municipal 3296/2014 e de que maneira a linguagem especializada se destacou; c) demonstrar como ocorre a materialização da lei no território pelo viés da linguagem especializada abordada nos processos participativos; d) identificar maneiras de tornar a linguagem especializada acessível ao leigo.

Em um primeiro momento, para atender à demanda exposta até aqui, esta dissertação, no que diz respeito ao **referencial teórico** (Quadro 1), se concentrou em quatro

¹ Ainda em 2014, a pesquisadora iniciou o curso de Especialização em Gestão Estratégica do Território Urbano, para o qual desenvolveu a Monografia intitulada ‘A terminologia da educação urbana para a formação de um cidadão participativo’, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Alexandra Feldekircher Müller, cujo objetivo principal era propor diretrizes para a elaboração de um Dicionário especializado (BROILO, 2015).

temáticas principais, elencadas intuitivamente como forma de organizar o pensamento e as reflexões, sendo elas, o planejamento urbano, a linguagem especializada, a participação social e o conhecimento.

Quadro 1 – Referencial teórico

URBANISMO - Entendido pelo viés da inovação, da mediação e da garantia do Direito à Cidade			
CIDADE - Entendida como o espaço onde tudo acontece. Verbos: conviver, refletir, mostrar, usufruir,...			
Planejamento Urbano e Linguagem: Conhecer para participar (A experiência de Gramado/RS)			
PLANEJAMENTO URBANO	LINGUAGEM	CONHECIMENTO	PARTICIPAÇÃO
Entendido a partir da realidade, das circunstâncias contemporâneas. Verbos: diagnosticar, fazer, criar, propor, regerar...	Entendida como representação, como manifestação da técnica. Verbos: comunicar, informar, publicitar, representar.	Conhecimento tido como essencial. A educação como garantidora do ACESSO à participação. Verbos: subsidiar, traduzir, acessar, incluir, educar, embasar, ensinar, compartilhar...	Entendida como manifestação de vontades, anseios. Na perspectiva contemporânea de novas formas de interação, interesses, tecnologias e comportamentos. Verbos: escolher, conflitar, resolver, deferir, indeferir, trocar, compreender, aprender...

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Hoffmann (2015a), Souza (2013) e outros.

Busca-se refletir sobre o planejamento urbano, como atividade que possibilita planejar o futuro, construído socialmente, onde, o papel do planejador crítico é reconhecer o “primado do agir e da razão comunicativos no que tange à decisão legítima sobre os fins – e, [...], também no que tange à escolha definitiva dos meios”. E que existem “[...] desafios de “politização” do planejamento e de reciclagem de instrumentos” a serem explorados (SOUZA, 2013, p. 39 e 41, grifos do autor).

As linguagens especializadas, dentro do contexto do planejamento urbano (e de outras áreas técnicas como a medicina) formam o "conjunto de todos os recursos linguísticos que são utilizados em um âmbito comunicativo delimitado por uma especialidade, para garantir a compreensão entre as pessoas que nele atuam" (HOFFMANN, 2015b, p. 40). O autor salienta, ainda, que esses conjuntos formam um "contexto sociocomunicativo" produzido de acordo com as especificidades de cada área do conhecimento, como por exemplo a linguagem da Química, da Física, entre outras (p. 71).

Conforme as ideias de Souza (2013, p. 335), o ideal de participação social pode ser visto como um exercício de autonomia e de reivindicação da democracia, o qual “pode proporcionar melhores chances de um exercício mais pleno da cidadania [...]”. Este ideal de participação poderia servir para inibir o chamado "consenso-cidadão", conceito proposto por Sánchez (2001, p. 45), sendo ele "um elemento de medida da capacidade de atuação e do grau de confiança que merecem as elites locais para viabilizar futuros investimentos", e que vem ao encontro da ideia de Jacobs (2011), relacionada ao poder de convencimento que determinadas classes sociais exercem sobre as pessoas para promover suas ações sobre o território.

Considerou-se, também, autores que refletem sobre o tema da construção das cidades por intermédio dos termos urbanismo, ou ainda, ciência urbana, entre eles encontram-se Secchi (2016), Ascher (2010) e Rossi (2001). A intenção foi a de apresentar outros olhares similares ao do planejamento urbano e que também convergem para a conquista do Direito à Cidade.

1.1 OBJETO DE ESTUDO E DELIMITAÇÕES

A pesquisa teve como limitação geográfica a cidade de Gramado, no Estado do Rio Grande do Sul. Enquanto delimitação temporal partiu-se da época em que Gramado ainda era um distrito de Taquara/RS, passando pela sua emancipação em 1954 e chegando até 2017. Essa amplitude temporal foi necessária para contribuir com as reflexões e pressupostos lançados e para justificar algumas das inquietações que surgiram ao longo do trabalho, o que tornou necessária uma breve descrição da história e da expansão urbana do município. No entanto, o principal período temporal explorado na análise foi o momento em que a Lei Municipal 2497/2006, (GRAMADO, 2006a), que instituiu o PDDI do município, passou por processo de alteração por intermédio de Audiências Públicas, culminando com a aprovação de uma nova lei, de mesmo intuito, a de número 3296/2014 (GRAMADO, 2014d).

Este processo iniciou no ano de 2013 e perdurou até julho de 2014, com a aprovação da Lei Municipal 3296/2014 (GRAMADO, 2014d). A experiência ocorrida em Gramado serviu para alcançar o objetivo principal desta pesquisa, que foi o de **compreender qual o papel da linguagem especializada no processo de elaboração de planos diretores municipais participativos**. Como forma de demarcar esse limite temporal foram analisadas as notícias das mídias locais sobre o tema, bem como documentos institucionais buscados junto aos órgãos públicos, como Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores.

Para atender a um dos objetivos específicos deste estudo, que foi o de **demonstrar como ocorre a materialização da lei no território, investigada através do viés da linguagem especializada abordada nos processos participativos**, foi necessário ir além do ano de 2014, buscando indícios da consolidação da lei no território até, aproximadamente, julho de 2017 quando a lei completou três anos de aplicação.

1.2 METODOLOGIA

Metodologicamente, o estudo estruturou-se a partir de um enfoque **qualitativo**, tendo em vista o que colocam Sampieri, Collado e Lúcio (2013, p. 29), ao apontarem as características deste tipo de pesquisa, a qual: “explora fenômenos em profundidade, [...], os significados são extraídos dos dados e não se fundamenta na estatística”. Assim, ainda conforme os autores, utilizou-se de análise documental e da “coleta de dados sem medição

numérica para descobrir ou aprimorar perguntas de pesquisa no processo de interpretação” (ibid., 2013, p. 33).

Os objetivos foram colocados de forma exploratória, pois, conforme Gil (2010), apontam uma maior proximidade com o problema investigado e propiciam uma verificação qualitativa.

Fez-se necessária uma revisão bibliográfica dos temas propostos como referencial teórico e das fontes que documentaram a experiência de participação social ocorrida em Gramado/RS, quando foi aprovada a Lei 3296/2014, que instituiu o novo ‘Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado’ (PDDI) do Município (GRAMADO, 2014d).

Essas fontes ligadas ao processo de participação ocorreram em três esferas principais: nas reuniões dos Conselhos Municipais, no evento ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’ e nas Audiências Públicas.

Portanto, a pesquisa documental abrangeu a busca de informações junto à Prefeitura Municipal, de forma a acessar: os registros em Atas das reuniões do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (CPDDI) e do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), que foram fornecidas em cópias xerográficas pelas Secretarias Municipais do Planejamento e do Meio Ambiente; o material referente aos diversos planos diretores gramadenses (textos legais, anexos e plantas), que foram fornecidos em arquivo digital salvos em CD *Rom*; os mapas antigos da cidade, digitalizados, que serviram para ilustrar e compreender a expansão urbana (alguns deles foram disponibilizados pelo Arquivo Público Municipal, Secretaria Municipal de Planejamento e pelo acervo da Família Koetz). Junto à Câmara de Vereadores e em seu site foram coletados os dados referentes às Audiências Públicas e consultadas as diversas legislações urbanas do município de Gramado.

Como fontes secundárias foram utilizados os livros que abordam a história de Gramado. A principal fonte periódica de pesquisa foi o ‘Jornal de Gramado’, por ser o jornal mais antigo e de maior circulação local. Outras fontes de abrangência regional, estadual e nacional também foram consultadas, entre elas a ‘Revista do Globo’ e a ‘Revista Veja’.

Outra técnica de pesquisa utilizada foi a entrevista “semi-estruturada”, por intermédio da qual a pesquisadora conduziu um “roteiro, mas com liberdade de serem acrescentadas novas questões” (MARTINS; THEÓPHILO, 2007, p. 86). As entrevistas tiveram como objetivo identificar como ocorreu a interface entre o cidadão que participou do processo com o conteúdo e com a linguagem especializada utilizada no mesmo. O roteiro das entrevistas pode ser consultado no Apêndice A.

Para a definição do público-alvo, o roteiro contemplou pessoas que participaram diretamente das Audiências Públicas com registro nas listas de presença. A escolha dos entrevistados(as) seguiu os seguintes critérios: que tivessem mais de 18 anos e com moradia fixa em Gramado, ao menos desde 2012.

O Quadro 2 mostra o critério utilizado para referenciar os entrevistados, como forma de facilitar a identificação dos mesmos ao longo do texto. Observa-se que, dos vinte e um entrevistados, apenas três não autorizaram a divulgação de seus dados pessoais. Para a sua identificação utilizou-se o critério de chamá-los por: Entrevistado 1 (2018), Entrevistado 2 (2018) e Entrevistado 3 (2018).

Quadro 2 – Participantes das entrevistas

Entrevistados				
Identificação no texto	Nome	Idade	Tempo de residência	Função no período entre 2013/2014. Data e local da entrevista.
Bordin (2018)	Juarez Augusto Bertolucci Bordin	74 anos	74 anos	Membro da AMBAP, técnico em contabilidade. Entrevista realizada em 14/11/2018, no local de trabalho do entrevistado.
Corrêa (2018)	Lurdes Terezinha Corrêa	69 anos	20 anos	Membro do Conselho da Cultura, Professora aposentada. Entrevista realizada em 15/11/2018, na residência da entrevistada.
Drecksler, P. R. (2019)	Paulo Ricardo Drecksler	63 anos	63 anos	Voluntário da ONG MARH, membro da AMBAP, Gestor Ambiental. Entrevista realizada em 07/01/2019, na residência do entrevistado.
Drecksler H. (2019)	Hanna Christine Trein Drecksler	58 anos	42 anos	Voluntária da ONG MARH. Entrevista realizada em 07/01/2019, na residência da entrevistada.
Entrevistado 1 (2018)	----	----	----	----
Entrevistado 2 (2018)	----	----	----	----
Entrevistado 3 (2018)	----	----	----	----
Gomes (2018)	Ilton Luiz Bianchi Gomes	59 anos	23 anos	Vereador Presidente da Câmara Municipal de Gramado, Bacharel em Direito. Entrevista realizada em 24/11/2018, em uma cafeteria.
Gress (2018)	Elsie Panitz Gress	85 anos	19 anos	Voluntária da ONG MARH e Membro da AMBAP. Entrevista realizada em 18/11/2018, na residência da entrevistada.
Koehler (2018)	Daniel Fernando Koehler	39 anos	39 anos	Cidadão, Professor de História. Entrevista realizada em 23/11/2018, no local de trabalho do entrevistado.
Koetz (2018)	Flavio Roberto Tarrago Koetz	68 anos	68 anos	Membro do CPDDI, Engenheiro Civil. Entrevista realizada em 15/11/2018, no local de trabalho do entrevistado.
Lemos (2018)	Sandra Ferrapontoff Lemos	62 anos	25 anos	Representante da Visão, Professora aposentada. Entrevista realizada em 15/11/2018, na residência da entrevistada.
Meneguzzo (2018)	Alexandre Meneguzzo	47 anos	28 anos	Técnico Agrícola e Gestor Ambiental, extensionista da Emater/RS. Entrevista realizada em 22/11/2018, no local de trabalho do entrevistado.
Moschem (2018)	Evandro João Moschem	34 anos	34 anos	Vereador na Câmara Municipal de Gramado, Advogado. Entrevista realizada em 27/11/2018, no local de trabalho do entrevistado.
Moschen (2018)	Paulo Ricardo Moschen	52 anos	43 anos	Representante do SINDMOBIL, Contador. Entrevista realizada em 27/11/2018, na residência da pesquisadora.
Naumann (2018)	Rolf Alexander Naumann	93 anos	10 anos	Voluntário da ONG MARH. Entrevista realizada em 07/10/2018, na residência do entrevistado.
Nieto (2018)	Marúcie Ludwig Nieto	49 anos	15 anos	Funcionária Comicionada da Prefeitura Municipal de Gramado, Arquiteta e Urbanista. Entrevista realizada em 14/12/2018, na residência da entrevistada.
Riegel (2018)	Romeo Ernesto Riegel	80 anos	24 anos	Presidente do COMDEMA, Médico Veterinário. Entrevista realizada em 23/11/2018, na Sociedade Recreio Gramadense.
Silva (2018)	Paulo Roberto da Silva	64 anos	25 anos	Secretário Municipal de Planejamento, Arquiteto e Urbanista. Entrevista realizada em 24/11/2018, em uma cafeteria.
Silveira (2018)	José Carlos Silveira	70 anos	45 anos	Presidente do CPDDI, Engenheiro Civil. Entrevista realizada em 26/11/2018, no local de trabalho do entrevistado.
Wehr (2018)	Otto Wehr	61 anos	22 anos	Cidadão, Administrador. Entrevista realizada em 23/11/2018, na residência do entrevistado.

Fonte: Elaborado pela autora.

As entrevistas² tiveram o cuidado de não oferecer riscos aos entrevistados, para isso, garantiu-se que a participação fosse voluntária, dando à pessoa total liberdade de optar por não participar ou de desistir da mesma, a qualquer momento. Caso o(a) entrevistado(a) escolhesse participar de forma anônima, a sua identidade seria mantida em sigilo e seriam omitidas todas as informações que permitissem identificá-lo(a). Salienta-se que todos preencheram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

² O Projeto de Pesquisa que antecedeu este trabalho foi submetido, em 2018, à avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa da UFRGS, tendo sido aprovado em 04/10/2018, sob o parecer de número 2.938.431. O projeto intitulou-se: 'Planejamento Urbano e Linguagem: Conhecer para Participar. A experiência de Gramado/RS' e foi cadastrado com o número 93198618.0.0000.5347, na Plataforma Brasil.

Em relação às três esferas mencionadas, faz-se necessário uma pequena introdução sobre as suas características. Em primeiro lugar sobre os Conselhos Municipais – trata-se do CPDDI e do COMDEMA.

O evento denominado ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’ foi idealizado pelo Senhor Romeo Ernesto Riegel e contou com o apoio e a parceria da Agência Visão³, da Câmara de Vereadores e da Secretaria Municipal de Cultura. Teve como objetivo chamar a atenção da comunidade para o centenário do ato administrativo que criou, em 1913, o Quinto Distrito de Taquara, isto é, de destacar o ato de batismo da região que hoje se configura no município de Gramado. Foi composto por uma cerimônia de abertura e oito palestras, que aconteceram entre abril e novembro de 2013, realizadas sempre no plenário da Câmara de Vereadores de Gramado. O Programa foi registrado em vídeos, que estão disponíveis no YouTube, no perfil da Agência Visão⁴. Os temas das palestras foram: 1) o comércio e a indústria; 2) o veranismo e o turismo; 3) o turismo de eventos; 4) o planejamento urbano; 5) a educação e a cultura; 6) a integração entre a zona rural e a zona urbana; 7) a gastronomia e a hospedagem e 8) a política.

De maneira geral, os painéis procuraram mostrar que, ao longo dos cem anos após a criação do Quinto Distrito de Taquara nomeado como Gramado, sempre houve uma **integração entre Estado e empresa** e que, no entendimento dos organizadores do evento, isto precisava ser ressaltado como forma de resgate cultural (LEMOS, 2013, PG, grifo nosso).

Abaixo segue o Quadro 3, como forma de explicar como as falas dos diferentes participantes foram registradas ao longo deste trabalho com relação ao ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’. Elas foram selecionadas a partir da transcrição das gravações das palestras. Na classificação foi contemplada a função que o participante exercia naquele momento, na cidade, bem como o painel temático em que participou e se foi palestrante ou falante da plateia que estava assistindo.

³ A Visão é a Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias, uma associação sem fins lucrativos, que promove e incentiva o desenvolvimento de negócios e a promoção do turismo na região. Mais informações disponíveis em: <http://www.visao.org.br/site/a-agencia/>, acesso em: 26 setembro 2019.

⁴As transmissões dos painéis estão disponíveis em: <https://www.youtube.com/channel/UC1ehSuDQXSzgj7kjY1INySg>.

Quadro 3 – Participantes do ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’

Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois - ocorrido em 2013					
Identificação no texto	Nome	Ocupação da pessoa, que a levou a participar do evento.	Painel temático	Palestrou	Assistiu
Adam (2013, PG)	Rafael Adam	Vereador na Câmara Municipal de Gramado, naquela gestão.	Política	X	
Barbacovi (2013, PG)	Luia Barbacovi	Vice Prefeito Municipal de Gramado, naquela gestão.	Comércio e Indústria		X
Bergamo (2013, PG)	Adelio Bergamo	Vereador e Secretário de Agricultura e Meio Ambiente, em gestão anterior.	Rural e Urbano	X	
Bertolucci, D. W. (2013, PG)	Daniel Willrich Bertolucci	Subsecretário da Cultura de Gramado, em gestão anterior.	Educação e Cultura	X	
Bertolucci, F. (2013, PG)	Fábio Bertolucci	Desportista, neto de Leopoldo Rosenfeldt.	Veranismo e Turismo	X	
Bertolucci, P. H. (2013, PG)	Pedro Henrique Bertolucci	Prefeito Municipal de Gramado, em gestão anterior.	Planejamento Urbano	X	
Bezzi (2013, PG)	Alexandre Bezzi	Engenheiro Civil e empresário. Presidente da Agência Visão, naquela gestão.	Sessão de abertura	X	
Broilo (2013, PG)	Francine Roehe Broilo	Arquiteta e Urbanista. Voluntária da ONG MARH.	Planejamento Urbano		X
Caliari (2013, PG)	André Caliari	Empresário dos setores do turismo e da gastronomia.	Gastronomia e hospedagem	X	
Coletto (2013, PG)	Alemir Klusener Coletto	Engenheiro Civil. Secretário do Planejamento, em gestão anterior.	Planejamento Urbano	X	
Frizon (2013, PG)	Valdecir Frizon	Empresário do setor moveleiro.	Comércio e Indústria	X	
Galgaro (2013, PG)	Jacson Clei Galgaro	Comerciante.	Rural e Urbano		X
Gehlen (2013, PG)	Alexandre David Gehlen	Administrador e diretor de empreendimentos do setor hoteleiro.	Gastronomia e hospedagem	X	
Gomes (2013, PG)	Ilton Luiz Bianchi Gomes	Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Gramado, naquela gestão.	Planejamento Urbano		X
Höppner (2013, PG)	Jussara Höppner	Empresária dos setores do turismo e da hotelaria.	Gastronomia e hospedagem	X	
Lemos (2013, PG)	Sandra Ferrapontoff Lemos	Secretária Executiva da Agência Visão, naquela gestão.	Sessão de abertura	X	
Meneguzzo (2013, PG)	Alexandre Meneguzzo	Técnico Agrícola e extensionista da Emater.	Rural e Urbano	X	
Moschem (2013, PG)	Evandro João Moschem	Advogado e Vereador na Câmara Municipal de Gramado, naquela gestão.	Política	X	
Nelz (2013, PG)	Hermann Ulrich Nelz	Médico.	Rural e Urbano	X	
Neto (2013, PG)	João Ângelo Miron Neto	Jornalista e Bacharel em Direito. Vereador em Gramado, em gestão anterior.	Política	X	
Paulus (2013, PG)	Guilherme Paulus	Empresário dos setores do turismo e da hotelaria.	Veranismo e Turismo	X	
Perine (2013, PG)	Gino Marius Perine	Empresário do setor da hotelaria.	Turismo de Eventos	X	
Poloni (2013, PG)	Rogério Poloni	Presidente Executivo da Gramadotur, naquela gestão.	Turismo de Eventos	X	
Riegel (2013a, PG) (2013b, PG) (2013c, PG)	Romeo Ernesto Riegel	Presidente do COMDEMA, membro do CPDDI e COMPRUG, naquela gestão.	Sessão de abertura, Planejamento Urbano e Política	X	
Schaumlöffel (2013, PG)	Jaime Schaumlöffel	Vereador na Câmara Municipal de Gramado, naquela gestão.	Política	X	
Silveira (2013, PG)	José Carlos Silveira	Engenheiro Civil e empresário. Presidente do CPDDI, naquela gestão.	Rural e Urbano	X	
Tissot (2013, PG)	Clarindo Tissot	Empresário dos setores metalúrgico e hoteleiro.	Comércio e Indústria	X	
Tomazeli (2013, PG)	Luiz Carlos Caio Tomazeli	Economista e Administrador no setor de turismo. Vereador e Secretário de Turismo, em Gramado, em gestão anterior.	Planejamento Urbano	X	
Volk (2013, PG)	Horst Ernst Volk	Empresário do setor calçadista. Prefeito de Gramado, em gestão anterior.	Comércio e Indústria	X	
Zorzanello, E. (2013, PG)	Eduardo Zorzanello	Empresário do setor turístico.	Turismo de Eventos	X	
Zorzanello, E. A. (2013, PG)	Enoir Antônio Zorzanello	Empresário do setor turístico.	Veranismo e Turismo	X	

Fonte: Elaborado pela autora, com base no registro em vídeo dos painéis referentes ao ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’.

A terceira esfera foram as quatro Audiências Públicas convocadas pelo Poder Legislativo e que ocorreram como parte do processo de alteração do plano diretor de Gramado, nas seguintes datas, 10/12/2013, 18/12/2013, 26/12/2013 e 27/06/2014. A análise das manifestações foi realizada a partir da transcrição das gravações das Audiências e das listas de presença. Ambas foram fornecidas, via CD *Rom*, pela Câmara de Vereadores. A partir das listas de presença, foi possível identificar quem o participante estava representando e, com isso, foi possível identificar o seu local de fala. Seguem abaixo os Quadros 4, 5, 6 e 7, como forma de esclarecer de que maneira a manifestação dos participantes foi referenciada ao longo do texto, no que diz respeito às Audiências.

Quadro 4 – Participantes (com fala) na primeira Audiência Pública

Primeira Audiência Pública ocorrida em 10/12/2013		
Identificação no texto	Nome	Representatividade
Andreis (2013, A1)	Pedro Andreis	Cidadão
Benetti (2013, A1)	Gilnei Benetti	Cidadão
Bordin (2013, A1)	Juarez Bordin	Membro da AMBAP
Boscardin (2013, A1)	Fernando Boscardin	Representante do SHRBS
Broilo (2013, A1)	Francine Roehe Broilo	Voluntária da ONG MARH
Gomes (2013, A1)	Marcos Gomes	Cidadão
Machado (2013, A1)	Thiago Truá Machado	Técnico da SMP, na Prefeitura Municipal de Gramado
Michaelsen (2013, A1)	Everton Michaelsen	Cidadão
Moschem (2018)	Evandro João Moschem	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Moschen (2013, A1)	Paulo Ricardo Moschen	Representante do SINDMOBIL
Naumann (2013, A1)	Rolf Alexander Naumann	Voluntário da ONG MARH
Perini (2013, A1)	Isaias Perini	Técnico da SMP, na Prefeitura Municipal de Gramado
Riegel (2013, A1)	Romeo Ernesto Riegel	Presidente do COMDEMA
Santos (2013, A1)	Fernando Weck dos Santos	Voluntário da ONG MARH
Schaumlöffel (2013, A1)	Jaime Schaumlöffel	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Scheid (2013, A1)	Isabel Scheid	Voluntária da ONG MARH
Silveira (2013, A1)	José Carlos Silveira	Presidente do CPDDI
Tomazeli (2013, A1)	Luiz Carlos Caio Tomazeli	Cidadão

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Câmara de Vereadores (2013f).

Quadro 5 – Participantes (com fala) na segunda Audiência Pública

Segunda Audiência Pública ocorrida em 18/12/2013		
Identificação no texto	Nome	Representatividade
Boscardin (2013, A2)	Fernando Boscardin	Membro do SHRBS
Brakemeier (2013, A2)	Hans Brakemeier	Voluntário da ONG MARH
Kern (2013, A2)	Lineu Ricardo Kern	Membro do SHRBS
Meneguzzo (2013, A2)	Alexandre Meneguzzo	Presidente da Comissão Especial para Estudos do Zoneamento Rural
Moschen (2013, A2)	Paulo Ricardo Moschen	Membro do SINDMOBIL
Perini (2013, A2)	Isaias Perini	Técnico da SMP, na Prefeitura Municipal de Gramado
Schaumlöffel (2013, A2)	Jaime Schaumlöffel	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Scheid (2013, A2)	Isabel Scheid	Voluntária da ONG MARH
Secretário da Sessão (2013, A2)	Não informado	Representante da Câmara Municipal de Gramado
Silveira (2013, A2)	José Carlos Silveira	Presidente do CPDDI
Sorgetz (2013, A2)	Márcio Luis Sorgetz	Cidadão
Teixeira (2013, A2)	Altemir João Teixeira	Vereador na Câmara Municipal de Gramado

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Câmara de Vereadores (2013c).

Quadro 6 – Participantes (com fala) na terceira Audiência Pública

Terceira Audiência Pública ocorrida em 26/12/2013		
Identificação no texto	Nome	Representatividade
Adam (2013, A3)	Rafael Adam	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Brakemeier (2013, A3)	Hans Brakemeier	Voluntário da ONG MARH
Broilo (2013, A3)	Francine Roehe Broilo	Voluntária da ONG MARH
Dutra (2013, A3)	Yamil e Souza Dutra	Voluntário da ONG MARH
Fioreze (2013, A3)	Celso Fioreze	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Moschem (2013, A3)	Evandro João Moschem	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Perotoni (2013, A3)	André Perotoni	Voluntário da ONG MARH
Riegel (2013, A3)	Romeo Ernesto Riegel	Presidente do COMDEMA
Santos (2013, A3)	Fernando Weck dos Santos	Voluntário da ONG MARH
Schaumlöffel (2013, A3)	Jaime Schaumlöffel	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Teixeira (2013, A3)	Altemir João Teixeira	Vereador na Câmara Municipal de Gramado

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Câmara de Vereadores (2013b).

Quadro 7 – Participantes (com fala) na quarta Audiência Pública

Quarta Audiência Pública ocorrida em 27/06/2014		
Identificação no texto	Nome	Representatividade
Adam (2014, A4)	Rafael Adam	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Bordin (2014, A4)	Juarez Bordin	Membro da AMBAP
Caliari (2014, A4)	Manu Caliari	Vereadora na Câmara Municipal de Gramado
Cardoso (2014, A4)	Juliana Cardoso	Secretária Municipal de Planejamento
Dutra (2014, A4)	Yamil e Souza Dutra	Voluntário da ONG MARH
Gomes (2014, A4)	Ilton Luiz Bianchi Gomes	Vereador Presidente da Câmara Municipal de Gramado
Moschem (2014, A4)	Evandro João Moschem	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Naumann (2014, A4)	Rolf Alexander Naumann	Voluntário da ONG MARH
Schaumlöffel (2014, A4)	Jaime Schaumlöffel	Vereador na Câmara Municipal de Gramado
Silveira (2014, A4)	José Carlos Silveira	Presidente do CPDDI
Simão (2014, A4)	Vera Simão	Vereadora na Câmara Municipal de Gramado
Teixeira (2014, A4)	Altemir João Teixeira	Vereador na Câmara Municipal de Gramado

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Câmara de Vereadores (2014a).

Foi preciso estruturar este trabalho em capítulos que conseguissem abranger, de forma clara, os aspectos identificados como relevantes para responderem a questão e os objetivos propostos.

Na Introdução foram apresentadas justificativas para a escolha do tema da pesquisa e suas delimitações, bem como, a questão principal, os pressupostos decorrentes, os objetivos que contribuiriam para alcançar a resposta para a pergunta e as delimitações da pesquisa. Este capítulo abrangeu, ainda, a metodologia definida para o desenvolvimento do trabalho.

No capítulo dois, foi abordada uma visão global da importância das cidades como espaços que oportunizam o desenvolvimento humano, na era da informação. O planejamento urbano foi colocado como o propulsor de um real aproveitamento destes recursos, possibilitados pela vida em sociedade na cidade, ressaltando o viés da participação social como ferramenta essencial na construção democrática das cidades. Por

fim, ressaltou-se a relação entre linguagem e cidade, em um contexto onde a compreensão dos conceitos e significados das cidades, pode vir a garantir o Direito à Cidade.

No capítulo três, como maneira de aprofundar o problema da pesquisa, a partir da experiência de Gramado, contextualizou-se os planos diretores na história da cidade. Para complementar, foram trazidos alguns dos aspectos da vida cotidiana, abrangendo a parte social, econômica, cultural e institucional. Desenvolveram-se mapas ilustrativos e indicativos da expansão urbana da cidade, com base nos mapas antigos do município, bem como nas plantas de zoneamento dos planos diretores.

O capítulo quatro tratou especificamente do objeto de estudo proposto, sendo ele o processo de alteração da lei do plano diretor de Gramado, entre 2013 e 2014, e suas repercussões na comunidade diante das discussões geradas e da significativa participação social envolvida no processo. Para construí-lo, além de ter sido feita uma breve análise da Lei Municipal 3296/2014 que foi o resultado do processo, descreveram-se as reuniões dos Conselhos Municipais, os painéis do 'Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois' e as Audiências Públicas.

O capítulo cinco, destacou como a linguagem especializada esteve presente no processo. Termos, conceitos e neologismos foram investigados de forma a compreender o papel da linguagem especializada em processos participativos. Como aporte teórico, utilizou-se da disciplina da terminologia e de autores da área do planejamento urbano.

Por fim, **o sexto e último capítulo**, trouxe as considerações finais, onde pretendeu-se mostrar a pertinência da questão e do objetivo traçado para esta pesquisa. Em um momento onde o Brasil vive uma crise da sua democracia, investir energia na qualificação dos processos participativos, para a transformação das cidades em lugares melhores e de iguais oportunidades de desenvolvimento humano, valorizando os princípios do Direito à Cidade, é uma maneira de resistir.

2 PLANEJAMENTO URBANO: AS PAUTAS DO DIREITO À CIDADE E DA LINGUAGEM

[...] Manhattan é o produto de uma teoria não formulada, o manhattanismo, cujo programa (é) existir num mundo totalmente fabricado pelo homem, viver no interior da fantasia [...] A cidade inteira se transforma em fábrica de experiência manufaturada, onde o real e o natural cessam de existir (KOOLHAAS, apud BERMAN, 2007, p. 336).

Gramado é um mundo de poesia para aqueles que, vivendo a agitação do cotidiano, procuram um recanto para o repouso espiritual, um refúgio para meditação e, acima de tudo, a natureza exuberante que encanta os olhos e a alma. [...] jamais a víamos com êsse semblante fantasiado de Paraísos, nessa época em que as hortênsias tomam conta dos campos, da beira de estradas e caminhos, que enfeitam as sacadas de palacetes ou de modestos chalés (NETTO, 1965, p. 72).

As citações acima referem-se às cidades de Nova Iorque e Gramado, respectivamente, as quais divergem tanto nos aspectos físico-territoriais, como nos socioculturais. Porém, em um mundo globalizado em que padrões econômicos e políticos são mundialmente aplicados, estas cidades se aproximam e, cada uma à sua maneira, tornam-se símbolo do turismo.

Esta aproximação justifica-se, principalmente, porque se vive hoje na era global da informação. De forma geral, Santos (2017b, p. 50) analisa que a globalização que emergiu no século XX traz consigo um discurso hegemônico o qual “aparece como algo capital na produção da existência de todos”. Bauman (1997, p. 323, grifos do autor) complementa essa reflexão, sugerindo, em sua análise, que os Estados e o capital são parte de uma “integração sistemática” onde, ao contrário do que aparenta, a “*globalização* da economia e da informação e a *fragmentação* da soberania política” são tendências afins. Ambos apontam a fragilidade da cidadania neste processo, mas são otimistas quando consideram que, neste contexto, é justamente esta fragilidade que pode trazer o despertar de uma consciência conjunta de transformação social.

Para Sassen (1998, p.11), a “globalização da economia, acompanhada pelo surgimento de uma cultura global, alterou profundamente a realidade social, econômica e política dos Estados-Nação, [...] das cidades”. Aquela autora coloca as grandes cidades como *idades globais*, pois entende que as mesmas são um “local determinado onde estão ocorrendo processos globais” (p. 11).

Diante desse quadro, onde a comunicação e a informação podem ser destacadas, são válidas as reflexões de Henry Lefebvre (2008), no final dos anos 60, quando propunha novas possibilidades para pensar a problemática urbana, partindo dos “significantes” da cidade e das práticas sociais e políticas voltadas às reais necessidades da sociedade, os quais poderiam fazer valer esse direito.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada em 2004, diz que este direito é um “direito coletivo de todas as pessoas que moram na cidade, a seu usufruto equitativo dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (TEDESCHI et al., 2006, p. 07). Assim, o envolvimento das pessoas com os significados da cidade e das questões ligadas a ela, pode vir a ser fundamental para a garantia deste direito, por intermédio dos processos participativos.

Essas reflexões despertam o interesse em investigar questões ligadas ao planejamento urbano. Em Gramado, por exemplo, a vocação turística fez com que a cidade entrasse em sintonia com as tendências globais de uso e exploração dos lugares como mercadoria, transformando a lógica social e “alterando a organização do trabalho, a distribuição dos ganhos, a estrutura de consumo, os quais, por sua vez, criam novos padrões de desigualdade social urbana” (SASSEN, 1998, p. 12).

Diversos teóricos também propõem a reflexão sobre as cidades como conjunto de oportunidades de desenvolvimento humano, lugar de construção de símbolos e de palco das representações sociais. Ascher (2010, p. 20), ao referir sobre a forma das cidades, entende que, tanto as cidades que foram planejadas, quanto as que se formaram a partir de “dinâmicas diversas, cristalizam e refletem as lógicas das sociedades que as acolhem”. Como resultado de interações sociais, a cidade acaba, ela mesma, promovendo experimentações e, nesse sentido, Gehl (2013, p.23), coloca que:

Experienciar a vida na cidade é também um entretenimento estimulante e divertido. As cenas mudam a cada minuto. Há muito a se ver: comportamentos, rostos, cores e sentimentos. E essas experiências estão relacionadas a um dos mais importantes temas da vida humana: as pessoas.

Segundo Rossi (2001, p. 4, grifos do autor), as questões que envolvem a transformação das cidades e a dinâmica social que a provoca, além de serem objeto de estudo das ciências humanas, por terem, segundo ele, uma “autonomia própria”, acabam por tornarem-se, também, objeto de análise do que ele chamou de “*ciência urbana*”.

Secchi (2016, p. 19), utiliza-se do termo *urbanismo* e o coloca como o vasto campo teórico e prático que não apenas acumula teorias, linguagens, normas e projetos sobre a cidade como, também, é capaz de materializar, de concretizar “espaços de diferentes tipos e conformação” e, ainda, coloca a cidade como pertencendo à “experiência cotidiana de cada um”.

Isso se configura em uma das “racionalidades” da cidade contemporânea, pois, seus diferentes protagonistas “investem não só em metas mensuráveis em termos aquisitivos, mas também em valores consolidados pela tradição ou pela pesquisa de novas formas de afetividade” (SECCHI, 2016, p. 178).

Torna-se relevante atentar para os elementos simbólicos da cidade porque, segundo Maricato (2015, p. 19), a cidade:

Pode ser lida como um discurso [...]; pode ser abordada pela estética – por meio [...] da arquitetura e do urbanismo [...]; como manifestações de práticas culturais e artísticas [...]; como legado histórico; como palco de conflitos sociais; como espaço de reprodução do capital e da força de trabalho [...].

Esta construção de símbolos e poder passa pela linguagem, pois conforme Benveniste (1976, p.27, grifos do autor), a linguagem:

representa a mais alta forma de uma faculdade que é inerente à condição humana, a faculdade de *simbolizar*. [...] faculdade de *representar* o real por um signo [...]. Empregar um símbolo é a capacidade de reter de um objeto a sua estrutura característica e de identificá-lo em conjuntos diferentes. Isso é que é próprio do homem e que faz do homem um ser racional. A faculdade simbolizante permite de fato a formação do conceito como distinto do objeto concreto, que não é senão um exemplar dele. [...] essa capacidade representativa de essência simbólica que está na base das funções conceituais só aparece no homem.

O modo de vida atual, tem na cidade a expressão máxima da relação “forma-espaco-processo social” proposta por Harvey (1980). Ela é como um tecido onde estas interações estão bordadas, pintadas, escritas, grafitadas. E isso, segundo Ascher (2010, p. 20) ocorre porque a “história das cidades foi assim marcada pelas técnicas de transporte e estocagem de bens [...], de informações [...] e de pessoas [...]”.

E esta produção da cidade é feita de forma coletiva, o que possibilita o desenvolvimento humano nos âmbitos culturais, sociais, políticos e econômicos. Isso implica em fazer um planejamento urbano comprometido e atento às diversidades e aos conflitos sociais, além de possibilitar o acesso à infraestrutura básica. Conforme Magalhães (2002, p. 41), é necessário planejar visando à:

possibilidade de o homem viver na cidade em consonância com as exigências da vida moderna, dispondo de um lugar seguro, com água, esgoto, drenagem, acessos, serviços, transporte adequado, educação, saúde, trabalho e lazer. No limiar do terceiro milênio, esse ainda é um direito fundamental a ser conquistado. É um direito individual a ser suportado coletivamente, pois somente com a contribuição de todos será possível dotar a cidade dos recursos necessários à sua universalização.

Considerando que se vive, hoje, na era global da comunicação, com acesso amplo à informação, percebe-se ser esta uma lacuna a ser superada pelo conjunto social. Pois muitas pessoas ainda vivem à margem da sociedade, tanto nos aspectos físicos-territoriais, quanto nos sociais que dizem respeito à cidade. Conforme Sassen (1998, p. 158), as

“cidades se tornaram um terreno estratégico para série de conflitos e contradições”, que, ainda, segundo a autora, concentra de um lado uma:

parcela desproporcional de poder corporativo e são um dos principais locais para a supervalorização da economia corporativa. Por outro lado, concentram uma participação desproporcional de contingentes humanos em situação de desvantagem e são um dos principais locais para a desvalorização desses contingentes (SASSEN, 1998, p. 158).

Contudo, Souza (1996, p. 11) se mostra otimista quando considera que:

O espaço, produto social, é um suporte para a vida em sociedade e, ao mesmo tempo, um condicionador dos projetos humanos; um referencial simbólico, afetivo e, também, para a organização política; uma arena de luta; uma fonte de recursos (sendo a própria localização geográfica, que é algo essencialmente relacional, um recurso a ser aproveitado).

Ascher (2010, p. 45) propõe que a sociedade evoluiu ao longo do tempo estruturada por redes que ela chamou de “solidariedade”. Nas cidades medievais ocorria uma “solidariedade mecânica” vivida pelas comunidades rurais, em seguida a “solidariedade orgânica” vivida na era da industrialização e, por fim, ela diz ter surgido uma nova solidariedade, a “comunicativa”.

Entende-se, neste trabalho, o planejamento urbano como o propulsor de um real aproveitamento destes recursos possibilitados pela vida em sociedade na cidade. Isto porque, o termo é capaz de comportar disciplinas capazes de lidar com as complexidades e divergências sociais, bem como de propor melhorias espaciais, além de abrir possibilidades de se firmar um “pacto social”, tendo em vista a sua “natureza normativa” (PINTO; MAGALHÃES, 2018, p. 60).

Aliado ao planejamento urbano, entende-se como fundamental pautar as discussões urbanas sobre o olhar do Direito à Cidade. Termo cunhado por Lefebvre (2008), na década de 70, que o autor definiu como sendo uma:

forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEVBRE, 2008, p. 134, grifos do autor).

Diante disso, o “espaço urbano, usado, vivido, e as imagens simbólica e da memória que a ele se associam, constituem-se em poderoso instrumento de fortalecimento do vínculo entre cidade-cidadão” (MAGALHÃES, 2002, p. 33). Tomando o plano diretor como um desses possíveis instrumentos, ressalta-se que Krafta (2016, p. 11), após se debruçar sobre planos de diversas cidades, disse ser “importante observar como a noção de resultados se instrumentaliza nos planos diretores, pois parece existir um espaço de indefinição no

processo de materialização da cidade idealizada”. E, um exemplo ilustrativo dessas reflexões, vem deste trabalho que, ao analisar o histórico gramadense, percebeu os planos diretores como instrumentos fundamentais de planejamento urbano para a cidade.

Admite-se, portanto, existir uma dinâmica de interação entre diferentes interesses *na* e *sobre* a cidade, refletida em processos de participação social para a elaboração e alteração dos planos diretores municipais, uma vez que as regulamentações podem ou não refletir sobre o território os anseios da maioria da população.

A materialização desta dinâmica das ações humanas, regulamentadas ou não, acontece sobre um território. Afinal, é a prática humana que conceitua o espaço e se relaciona com ele (HARVEY, 1980). Nesta mesma linha Santos (2017b, p.96), manifestou que o:

território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi.

Souza (2013, p. 374, grifos do autor), no entanto, considera o “espaço enquanto *lugar*”, que serve como “referencial simbólico e afetivo para um grupo social” justamente pelas vivências e percepções de cada um no conjunto da sociedade. O que justifica a presença, também, das disputas por poder e controle do território e reafirma a noção de pertencimento abordada.

Tendo em vista o exposto, percebe-se que, tanto em nível global como local, existe um quadro de instabilidade política e econômica, aumento da desigualdade social, tragédias ambientais e crises morais. Sendo pertinente considerar que pode estar na cidade a possibilidade de se construir uma sociedade mais justa.

Com o objetivo de encarar essa realidade e propor alternativas de melhoria da qualidade de vida em nível global, em 2016, ocorreu a terceira Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, chamada de Habitat III. Foi uma conferência organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), realizada pela primeira vez na América Latina, na cidade de Quito, capital do Equador (ONU, 2019).

Antes dela já haviam ocorrido outras duas conferências, sendo elas, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em Vancouver, em 1976, e a de Istambul, em 1996. A ONU (2019, p. 3), reconhece o aumento nos quadros de desigualdade e exclusão social pelo planeta e que a solução pode estar em rever as formas de governança locais, salientando que:

Até 2050, espera-se que a população urbana quase duplique, fazendo da urbanização uma das tendências mais transformadoras do século XXI. Populações, atividades econômicas, interações sociais e culturais, assim como os impactos ambientais e humanitários, estão cada vez mais concentrados nas cidades, trazendo enormes desafios para a sustentabilidade em termos de habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança e recursos naturais, entre outros.

Balbim (2016, p. 12), no âmbito brasileiro, admite que estão sendo realizadas novas formas de pensar as cidades, todavia, o “cenário geopolítico que envolve os processos de urbanização é ao mesmo passo inovador e conservador”, onde a inovação fica por conta da abertura para “processos de participação e produção social da cidade”. O conservadorismo se mantém e fica exposto quando velhos problemas ainda exigem atenção, nas palavras deste mesmo autor:

Acesso a serviços urbanos básicos, moradia digna, respeito e valorização dos direitos humanos na cidade, lidar com as migrações como fato social complexo, são todos problemas de longo tempo reconhecidos, que historicamente justificam revisões de políticas e acordos internacionais e nacionais. Porém, a história revivida é a farsa necessária para a perpetuação de campos estruturados de poder. [...] Novos problemas também surgem nas cidades. Resultantes dos velhos desafios ou do aprofundamento de um modo de produção cada vez mais desigual e não condizente com os recursos naturais efetivamente disponíveis segundo uma matriz sustentável. Se avizinham assim nas cidades não apenas catástrofes naturais, mas também revoltas sociais, ou mesmo revoluções potencializadas pela ubiquidade da tecnologia de comunicação e informação (BALBIM, 2016, p. 13).

O paradoxo fica evidente, pois, segundo Arantes (2013, p. 8), é preciso que seja realizado um *(re)planejamento* das cidades:

Essa miséria da vida cotidiana em nossas grandes cidades não se restringe aos mais pobres. [...] O colapso das cidades - enquanto fim da experiência comum de vida social e civilização - democratiza-se, [...] e alcança a todos. [...] A irracionalidade do capital entregue a si mesmo na produção da cidade e seus serviços torna-se cada dia mais evidente.

Segundo Balbim (2016, p.13), a “falência de tais políticas está no cerne do nascimento de novas tensões e relações de forças”. Em consonância, Arantes (2013, p. 8) diz que é preciso encarar as cidade não mais "como ideologia do Estado e do capital, mas como campo projetual igualmente renovado, como exercício de criação coletiva”. Este olhar pode contribuir para a criação de “novos padrões de urbanização e de uso e preservação do meio ambiente” (BALBIM, 2016, p. 13).

Para planejar as cidades, a ONU (2019), reconhece que, em nível local a:

cultura e a diversidade cultural são fontes de enriquecimento para a humanidade e constituem uma contribuição importante para o desenvolvimento sustentável das cidades, assentamentos humanos e cidadãos e cidadãos, para exercer um papel ativo e único em iniciativas de desenvolvimento. A Nova Agenda Urbana reconhece também que a cultura deve ser considerada na promoção e implementação de novos padrões de consumo e produção sustentáveis que contribuam para o uso responsável dos recursos e que enfrentem os impactos adversos das mudanças climáticas.

No Brasil, ocorreram algumas discussões sobre as cidades que antecederam a Habitat III, uma delas foi o Seminário de Política Urbana / Quitandinha+50, ocorrido em 2013. Estes eventos, trouxeram assuntos de ponta para a discussão sobre os rumos do planejamento urbano e promoveram uma importante reflexão histórica acerca das trajetórias da *política do urbano*, seus ganhos e suas perdas mas, fundamentalmente, retomaram a noção de cidadania, de democracia e de sociedade no sentido do Direito à Cidade cunhado por Lefebvre (2008). As pautas também abrangeram questionamentos do que seria uma justiça social para a cidade quando se tem cidades pensadas para e pelo "status quo" capitalista, termo trazido de Souza (2013).

Desses encontros resultaram as metas, as intenções, os propósitos e muitos dos conceitos a serem empregados na construção de cidades mais justas e inclusivas. Os seminários chamaram a atenção de que, apesar das conquistas jurídicas firmadas com a Constituição de 1988 e com as regulamentações vindas com o Estatuto da Cidade, em 2001, o planejamento urbano brasileiro deixa a desejar quanto ao uso do território urbano como indutor de justiça social e democracia. O resgate do papel do arquiteto como protagonista no cenário de planejamento urbano, também foi uma das pautas.

Como resultado das conferências, foi proposta uma agenda para as cidades (IAB, 2014, p. 9 a 11), a qual incentiva a elaboração de políticas públicas voltadas para as áreas ambiental, habitacional e de mobilidade, como um tripé que contribua para a inclusão social. A importância dos espaços públicos como lugar de convívio e uma gestão municipal mais democrática também foram pontos previstos.

Harmonizar e compreender tudo isso é o desafio que o planejamento urbano tem para vencer as questões da cidade, pois “qualquer boa estratégia deve aceitar que a forma espacial e o processo social são formas diferentes de pensar a mesma coisa” (HARVEY, 1980, p. 17).

Segundo a análise de Harvey (1980, p. 267), ao longo da história o urbanismo foi sendo alterado. Passou de algo onde havia interação e harmonia das pessoas com o espaço (estilo de vida local), para, após a industrialização, este estilo de vida ser eliminado e surgir outro baseado em estilos padronizados pela influência do mercado mundial e “menos vinculados à base local”.

Gramado, por exemplo, quando apareceu no cenário regional como local turístico, foi como espaço de veraneio e descanso, para depois despontar no cenário nacional e global, como destino de turismo de massa. A incorporação dessa tendência, como se verá adiante, refletiu na maneira de pensar e planejar a cidade.

Um conceito importante nesse cenário é o da fragmentação dos territórios no mundo global, trazido por Santos (2017b, p. 79), onde o “espaço geográfico ganha novos contornos, novas características e novas definições” e o poder do dinheiro e da informação faz com que as comunidades percam o poder de decidir sobre seu destino ficando claro quem dita as regras e o interesse que elas defendem, gerando segregação social. Ainda, segundo o autor, “consumismo e competitividade levam ao emagrecimento moral e intelectual da pessoa, à redução da personalidade e da visão de mundo, convidando, também, a esquecer a oposição fundamental entre a figura do consumidor e a figura do cidadão” (SANTOS, 2017b, p. 49). Assim, segundo Bauman (1997, p. 276):

Feita a tarefa da fragmentação, o que resta são diversos anseios, devendo cada um ser mitigado por requisição de específicos bens e serviços; [...]. No mundo mapeado por anseios e deformado por obstáculos à sua rápida gratificação, deixa-se grande espaço [...] para o jogador, o empreendedor, ou o hedonista, mas nenhum espaço para o sujeito moral.

Daros (2000 e 2008), cidadã gramadense, ao escrever seus textos, livros e crônicas, deixava claro que percebia esse processo de fragmentação e aprofundamento das diferenças. Aquela autora sempre manifestou preocupação quanto à preservação das origens da cidade e das paisagens coloridas da sua infância e juventude, as quais estavam desaparecendo. A comunidade parecia, e ainda parece estar abrindo mão em prol dos supostos benefícios provenientes da sociedade global manifestada em Gramado, por intermédio do turismo. Ela entendia que isto acontece porque o “imediatismo faz de nós, incineradores compulsórios, inclusive, de nossa própria história” (DAROS, 2008, p. 247). E deixou um alerta, em outra publicação:

precisamos redescobrir esta verdade, antes que todo o nosso Patrimônio ambiental se perca numa cidade fria e cosmopolita. Não podemos deixar Gramado se tornar tão grande, a ponto de não ouvirmos mais o toque do sino da Matriz de Pedras ou o alto-Falante anunciando alguma atividade comunitária. Não podemos deixar Gramado perder o verde e o azul sob pena de termos que mudar a nossa bandeira (FRANZEN, 1993, p. 34).

Harvey (1980, p. 267) explica que, pela lógica do capital, os “vibrantes estilos de vida das diversas regiões geográficas, junto com as paisagens específicas que eles tinham formado, foram transformados em algo preservado do passado para uso turístico”.

Parafraseando Marx, o autor afirma que o “espaço criado passa a dominar o espaço efetivo como consequência da mudança da composição orgânica do capital”.

Portanto, ao salientar o papel da fragmentação do espaço geográfico e do social, ressalta-se a importância em compreender qual o papel da linguagem nesse contexto. Santos (2017a) expõe que a nova fase da globalização se apresenta, agora, através da tecnologia da informação e Bauman (1997, p. 200, grifos do autor), complementa:

Dadas a rede eficiente mundial de comunicação e a ilusão de imediatividade que nasce da forma geral visual que assume a comunicação, é bastante fácil que mesmo eventos locais de pequena escala se tornem “nacionais” ou até mundiais, quanto à notoriedade, senão quanto a seu impacto.

A grande mobilização social e política despendidas para manter, por exemplo, o turismo como atividade econômica, pode fazer com que a cidadania voltada para as questões da justiça social fique fragilizada e fragmentada. Sánchez (2001, p. 44) entende que o “peso dos agentes econômicos envolvidos nos projetos de cidade distanciam os cidadãos da tarefa de elaboração do futuro coletivo”.

Percebe-se que a política territorial brasileira está se constituindo através de um *urbanismo de ocasião*, onde o planejamento urbano atende as demandas do mercado e as cidades brasileiras acabam por se tornar *sociedades anônimas*, caso não haja uma gestão inclusiva e democrática do território⁵ (IAB, 2014, p. 106).

Ferreira (1992, p. 18) ainda afirma que planejar é um “método de trabalho aplicável por quem quiser”. Fazer planejamento urbano de forma coletiva, pelo viés do Direito à Cidade, implica em “realizar um esforço de imaginação do futuro”, onde as decisões devem ser subsidiadas por prognósticos detalhados e, ainda, estarem cientes da importância de se considerar a complexidade dos fatos (SOUZA, 2013, p. 47). Afinal, “todos que estão implicados na ação devem participar do planejamento, cada um com seus conhecimentos específicos, tirados dos conhecimentos já disponíveis por aí, ou diretamente da experiência prática” (FERREIRA, 1992, p. 26). Dentro da perspectiva da *solidariedade comunicativa* de Ascher (2010, p. 45), o “desafio para a democracia consiste então em transformar essa solidariedade comunicativa em uma solidariedade “reflexiva”, ou seja, uma consciência de pertencimento a sistemas de interesse coletivo”.

Assim, conforme Souza (2013), além dos enfoques interdisciplinar, normativo e temporal dado ao planejamento urbano, é preciso salientar, acima de tudo, o viés político e social no que se refere especificamente ao domínio da linguagem para participação social na tomada de decisão, tendo em vista a busca da justiça e do Direito à Cidade.

⁵ Os dois termos destacados foram cunhados por Luiz Antônio de Souza, no seminário do IAB ocorrido em Petrópolis/RJ;

2.1 PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DIRETORES

O ato de planejar inspira visualizar o futuro. Até mesmo nas atividades mais corriqueiras o planejamento está presente como forma de organizar o dia a dia e fazer o tempo render, tendo em vista as múltiplas atividades que demandam atenção na vida das pessoas, as quais abrangem possibilidades a serem escolhidas e imprevistos a serem considerados (SOUZA, 2013).

Desde a escolha de uma profissão, até a tomada de decisão sobre um projeto, um investimento, uma viagem, tudo passa por planejamento, mesmo que, considerando a rotina de uma pessoa, a qual “está em plena ação”, isto se aproxime mais de um ato de gerir o tempo presente do que planejar a longo prazo (FERREIRA, 1992).

Ascher (2010, p. 82) entende que, devido às constantes transformações ocorridas nas cidades contemporâneas, serão necessárias novas estratégias de planejamento urbano, ao que a autora chamou de *neourbanismo*:

A evolução das necessidades, das formas de pensar e agir, dos vínculos sociais, o desenvolvimento de novas ciências e tecnologias, a mudança da natureza e de escala dos desafios coletivos, dão lugar, progressivamente, a um novo urbanismo que denominaremos neourbanismo [...].

Souza (2013, p. 46) aponta que o ato de fazer planejamento urbano deve considerar o grau de complexidade da sociedade e contemplar a coleta e análise de diagnósticos, previsão de cenários e simulações, dados estatísticos e a previsão de fenômenos, entre outros. Junto ao planejamento – e muitas vezes mais valorizada que ele – está a gestão, que é a capacidade de administrar os recursos presentes de acordo com necessidades imediatas, é o estabelecimento das “relações de poder aqui e agora”, ou seja, a gestão possui um caráter mais imediato, enquanto o planejamento exige uma capacidade de prever futuro.

Villaça (1998, p. 35) propõe um exercício de planejamento que deve ser capaz de unir e analisar o espaço urbano e a sociedade sob dois aspectos simultaneamente, devendo-se “partir do social para explicar o espaço” e, também, “partir do espaço para explicar o social”. E cita, como exemplo, a interação e o interesse da classe média em preferir se instalar em determinados locais em detrimento de outros.

Segundo Secchi (2016, p. 177), para planejar nas cidades contemporâneas deve-se ter a capacidade de parar o tempo, no sentido de que, para se estabelecer cenários, estratégias é preciso definir um espaço de tempo capaz de comportar hipóteses a respeito da problemática a ser resolvida, ou seja, “construir cenários quer dizer aceitar a ignorância e

construir uma ou mais ordens hipotéticas entre diversos fenômenos de que a cidade é investida, a economia e a sociedade, para esclarecer suas consequências”.

Diante da complexidade vinda do planejamento e da gestão urbana, Souza (2013, p. 208, 209, 2012 e 2013, grifos do autor), identificou critérios e classificou nove tipologias de planejamento urbano que são, ou foram praticadas global e nacionalmente. Dentre elas, destaca-se: a) **“Planejamento físico-territorial” clássico**; b) **“Perspectivas mercadófilas”**; c) **“Planejamento e gestão urbanos autonomistas”**.

Os critérios escolhidos, pelo autor, para analisar cada tipologia contemplaram, esclarecer a “visão de mundo associada à modalidade em questão”, os “problemas estético-formais”, o enfoque “físico-territorial” ou o voltado para uma “natureza social abrangente”, o grau de abertura para interagir com outras disciplinas, a utilização dos dados contextualizando as propostas ou às relativizando quanto a aproximação normativa com a realidade ou estabelecendo uma dialética entre teoria e empiria, o *“grau de abertura para com a participação social”* – que leva em conta o grau de abertura para a coerção, a manipulação, a informação, a consulta, a cooptação, a parceria, a delegação de poder e a autogestão – e, ainda, o grau de abertura para a influência do mercado face aos interesses sociais, por fim, o grau de influência das diferentes ideologias políticas existentes (SOUZA, 2013, p. 200-208, grifos do autor).

Considerando o critério da abertura para a participação social, somente a parceria, a delegação de poder e a autogestão, são consideradas por Souza (2013, p. 205 e 206), para “ter a esperança de que as soluções de planejamento e gestão possam ser encontradas de modo fortemente democrático e sobre os alicerces do emprego da racionalidade e do agir comunicativos”. As duas primeiras trazem o “discurso competente”. As intermediárias indicam uma “ilusão de participação”. O autor sugere que para haver uma perspectiva autonomista na sociedade capitalista, os “elementos de democracia direta sejam consistentemente combinados com os mecanismos convencionais da democracia representativa”.

Compreende-se a dificuldade de separar o planejamento em diferentes tipologias, tendo em vista que as tentativas de padronizar, uniformizar e ordenar sistematicamente a cidade, encontrou resistência social. Isto porque, segundo Secchi (2016, p. 155 e 156):

Temas reciprocamente cruzados e que não podem ser separados uns dos outros, tais como a conservação dos centros antigos, a manutenção e requalificação das periferias da cidade moderna, a construção de novos espaços de moradia ou de novas infraestruturas e equipamentos, que se tornam novos lugares da sociabilidade, solicitam dispositivos projetuais parcialmente diferentes nos diversos lugares e nas diversas partes da cidade e do território, mas isso não significa que a cidade contemporânea não possa e não deva ser investida por um projeto conceitualmente unitário.

Diante do exposto, Souza (2013, p.123) colocou o *Planejamento físico-territorial clássico*, como sendo a “concepção do planejamento como atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal”. [...] funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas [...]”. Ele iniciou no começo do século XX, segue sendo aplicado, e está reduzido a regulamentar a densidade, o uso e a ocupação do solo. A participação social é frágil e insipiente, fica restrita às oportunidades institucionalizadas e foi classificada pelo autor como “pseudoparticipação” (p. 208).

Para a tipologia das *Perspectivas mercadófilas* o que vale é captar e decodificar os “sinais emitidos pelo mercado ou, simplesmente, o atendimento de demandas específicas, razoavelmente predefinidas, relativas aos interesses do capital imobiliário e outros seguimentos dominantes” (SOUZA, 2013, p 139). Neste caso, a participação social, quando oportunizada, também é uma pseudoparticipação.

De certa forma as duas tipologias apresentadas coexistem e influenciam diretamente as escolhas dos atores que tem o poder de gestão. Na visão de Secchi (2016, p. 185):

A verdadeira vitória do mercado e de suas mais aberrantes formas especulativas sobre o projeto civil hoje é totalmente representada [...], no urbanismo quantitativo, pela tentativa de reduzir, de maneira homogênea, os valores que governam as construções e transformações da cidade aos valores financeiros; pela redução do projeto implícito do urbanista à linguagem abstrata do economista financeiro; pela monetarização de cada elemento e de cada aspecto da cidade e do território; pela transformação concreta da cidade e do território em um imenso depósito de mercadorias substituíveis em imagem física do mercado.

Lutzenberger (2009, p. 107) compara o mercado ao *garimpo*. Dominado pelo interesse do lucro imediato, o “garimpo é o protótipo da rapina, do saque indiscriminado e cego, sem qualquer forma de respeito. [...], não desenvolve nenhuma compreensão ou simpatia, muito menos amor pelo lugar, por sua natureza, por sua gente”. Arrisca-se dizer que quando o faz, é porque o mercado tem interesse em se aproveitar do diferencial oferecido pelo espaço urbano, pela paisagem, para aumentar seus lucros.

Neste sentido, como forma de equilibrar as forças que atuam na cidade concentradas entre o capital e o social, Souza (2013, p. 212) classificou um modelo de planejamento urbano chamado de *Planejamento e gestão urbanos autonomistas*. Esta tipologia considera indispensável o caráter multidisciplinar do planejamento urbano e pauta que as escolhas devem ser feitas com a “alçada decisória da coletividade organizada” e, não ficar restrito à pauta físico-territorial e se mostrar disposta a mudar a realidade de forma radical.

Com base nisso, o autor justifica o porquê de os “novos planos diretores’ inspirados no ideário da reforma urbana, não possuem um referencial político-filosófico inequivocamente comprometido com uma superação da heteronomia instituída”.

Descartando-se, assim, uma “perspectiva de *superação profunda* do modelo social vigente” (SOUZA, 2013, p. 185). Nesse sentido, o neourbanismo proposto por Ascher (2010, p. 82 e 83) permitiria uma:

gestão estratégica urbana que constitui a dificuldade crescente de reduzir as incertezas e o aleatório de uma sociedade aberta democrática e marcada pela aceleração da nova economia. [...]. É, ao mesmo tempo, estratégico, pragmático e com senso de oportunidade. [...] É também um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e execução revelam as potencialidades e as limitações que são impostas pela sociedade, pelos atores envolvidos, pelos lugares, circunstâncias e acontecimentos. O projeto é simultaneamente uma ferramenta de análise e negociação.

Diante do exposto, tomando o planejamento como uma disciplina capaz de impulsionar um real aproveitamento destes recursos possibilitados pela vida em sociedade, a partir da realidade brasileira, o plano diretor pode ser considerado um instrumento possível para colocar em prática as ações estratégicas de um novo planejamento urbano que considere como princípio o ideal do Direito à Cidade para todos.

2.2 PLANOS DIRETORES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Apesar de concordar com a ideia de que o modelo social vigente é de difícil transformação, destaca-se que existem movimentos que buscam quebrar esse paradigma dominado pelo mercado.

Quanto às questões físico-territoriais, o neourbanismo de Ascher (2010), percorre um caminho oposto ao urbanismo praticado na modernidade, que refletia na ferramenta do zoneamento, por exemplo, uma lógica de pensamento pautada na “economia de escala, na simplificação e na repetição das funções urbanas destinadas a espaços específicos”. Segundo Souza (2013), essa tendência reguladora do planejamento físico-territorial clássico, de certa forma continua sendo praticada e, arrisca-se a dizer, com base na experiência de Gramado, que o processo de transição para uma nova forma de planejar a cidade ainda tem um longo caminho a percorrer.

Em função disso, deveria ser considerado que a legislação brasileira coloca a lei do plano diretor como o instrumento fundamental das políticas urbanas municipais que devem garantir a função social da propriedade (BRASIL, 2001). Além disso, deve-se enfatizar que as tradições clássicas ou, conforme Ascher (2010), as tradições modernas de planejar, ainda influenciam o planejamento urbano brasileiro. Portanto, é possível supor que o desafio estaria em conciliar o instrumento do plano diretor com a lógica do planejamento autonomista sugerido por Souza (2013) e/ou com a lógica do neourbanismo de Ascher (2010, grifos do

autor), que “privilegia a negociação e o compromisso em relação à aplicação da regra majoritária, o contrato em relação à lei, a solução *ad hoc* em relação a norma”.

Importante colocar que, ambas as propostas expostas acima, consideram a participação social como peça fundamental na engrenagem de uma nova forma de planejar as cidades. É preciso ressaltar que a legislação brasileira já oportuniza a estratégia de unir plano diretor com esta participação, com o objetivo de promover a prática de um planejamento urbano democrático e inclusivo.

Assim, motivado pela força de movimentos sociais, o governo brasileiro sancionou na década de 80, a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu diversos princípios a serem seguidos como forma de democratizar, por exemplo, os recursos naturais e sua preservação e o uso da terra. Este último com o objetivo de fazer valer a função social da propriedade por intermédio dos Artigos 182 e 183 que dizem respeito à Política Urbana Nacional (BRASIL, 1988). Segundo Rocha (2008, p. 136), a Constituição ganhou o título de "Constituição Cidadã", isto porque, incluiu:

mecanismos de participação no processo decisório federal e local. Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Já no tocante à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, [...].

A legislação urbana existente no Brasil declara obrigatória a participação social em todo o processo do planejamento urbano, desde a elaboração das leis, até o monitoramento e controle das suas aplicações. A conquista constitucional, da inserção do capítulo da política urbana brasileira, tem na lei do Estatuto da Cidade a representação legal e legítima de todo um esforço social na busca pelo direito à cidade, pois trata por definir diretrizes e instrumentos que garantam “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). Segundo Amanajás e Klug (2018, p. 29):

O Estatuto da Cidade reforçou a importância dos planos diretores como principal instrumento de efetivação do direito à cidade e criou diversos institutos jurídicos e políticos, visando combater processos promotores das desigualdades urbanas, como parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Na década de 70, Ferreira (1992, p. 39 e 40) já refletia sobre o potencial dos planos no desenvolvimento de cidades mais justas e acessíveis, com o questionamento:

E quem sabe o que nos espera depois que a humanidade, [...], conseguir usar o instrumento da planificação para colocar toda a sua atividade de produção a serviço do atendimento efetivo das necessidades de todos os homens, e não mais permitindo que essa atividade se desgaste na atual luta selvagem pelo maior lucro?

Um exemplo de democracia participativa que ocorreu antes mesmo da existência do Estatuto da Cidade, foi trazido por Pozzobon (2008), que analisou e refletiu sobre a participação social na ocasião da alteração do plano diretor de Porto Alegre, ocorrida na década de 90. A autora concluiu que:

deve-se reconhecer que a desigualdade existente entre os saberes dos diferentes protagonistas, especialistas ou não, traçaria uma linha divisória – imaginária, mas potente – que afastaria os não especialistas dos espaços de participação que supostamente demandavam maior conhecimento técnico. [...]. Contudo, ressalte-se que, na visão da autora desta dissertação, um processo de debate desse tipo, onde os conflitos são inerentes, a revelação da existência de diferenças “técnicas” não necessariamente representa um problema, porque estas podem ser transformadas em possibilidades para uma melhor deliberação coletiva. [...]. A vontade política e o compromisso governamental são elementos fundamentais para o desenvolvimento de um modelo de planejamento democrático participativo. Porém, não são suficientes para sua sustentação. Para isso, parece necessária uma combinação de fatores que, além da vontade política, relaciona-se ao grau de organização e de capacitação da sociedade civil para a participação, bem como ao desenho institucional do processo (POZZOBON, 2008, p. 183, 187-188).

A autora buscou enfatizar, dentro da prática do planejamento urbano, os enfoques *racional-compreensivo* e *democrático participativo*, considerando um como prática tradicional e ainda presente no Brasil e o outro como um ideal posto como possível após 1988. Ela acredita que, desde então, o Brasil está em um momento de transição entre um modelo e outro, que iniciou pela regulamentação do capítulo constitucional da política urbana de 1988 e se legitimou para a prática do planejamento urbano pelo Estatuto da Cidade em 2001, por intermédio do instrumento do plano diretor (POZZOBON, 2008).

Gonçalves, Simão e Bernardes (2015, s. p.), também refletem que:

Se por um lado, a ideia de democracia participativa ocupa lugar central nos discursos políticos e planos de governo, por outro lado, contudo, encontramos corpo técnico-administrativo pouco capacitado, métodos pouco claros e cidadãos pouco estimulados à participação.

Assim, nos processos de participação social, o planejamento urbano se diferencia por intermédio da sua linguagem especializada. Dessa forma, por ser a cidade um objeto de interesse coletivo, nada mais pertinente que tornar esta linguagem acessível nos processos de participação social, afinal, como questiona Souza (2013, p. 29):

por que dever-se-ia excluir, *a priori*, a possibilidade de um planejamento que, mesmo operando nos marcos de uma sociedade injusta, contribua, material e político-pedagógicamente, para a superação da injustiça social?

No entendimento de Amanajás e Klug (2018, p. 29), a “interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos”. E dentro desses direitos está a transparência e o acesso às informações e a capacitação do cidadão, conforme recomenda o Artigo 6 da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Mais do que recomendar, a lei do Estatuto da Cidade torna obrigatória a gestão democrática da cidade, conforme segue:

CAPÍTULO IV - DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE. Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II - debates, audiências e consultas públicas; III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V - (VETADO). Art. 44. [...]. Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

Diante desta obrigatoriedade imposta pela legislação urbana, a grande maioria dos municípios que preenchem os requisitos perante a outra exigência legal, que é a de elaborar planos diretores participativos, promovem a participação, segundo Broilo (2015, p. 22), de forma convencional, por intermédio de:

audiências públicas e na criação dos conselhos gestores, o que proporciona um certo conforto ao gestor público, pois esses processos são institucionalizados. O poder público é quem define as condições para que o evento e/ou conselho ocorram, podendo precaver-se de eventuais imprevistos e conflitos que possam prejudicar suas intenções ao longo dos processos de planejamento da cidade.

Sabe-se que existem outras práticas e iniciativas possíveis na promoção da participação social mais democrática e inclusiva. Na ocasião do início da vigência do Estatuto da Cidade, o então Ministério das Cidades, divulgou uma série de cartilhas com informações para contribuir na inserção desta ferramenta de planejamento urbano nos municípios (BRASIL, 2004a). Todavia, este processo ainda é recente e precisa amadurecer. Sobretudo em um momento em que a soberania da jovem democracia brasileira encontra-se ameaçada e em descrédito.

É válido, como exercício de otimismo, recordar que em 2013 “vivenciou-se, nos mais variados cantos do país, a prática concreta da gestão popular. [...] as manifestações [...] transformaram a cidade como um todo em um caldeirão de experiências sociais autônomas” (MPL, 2013, p. 17). Diante de um cenário de conflitos e divergências, para o novo urbanismo:

Os procedimentos de identificação e formulação dos problemas, de negociação das condições, assumem uma importância crescente e decisiva. A participação – sob diversas formas – nesse processo, desde o seu início, dos habitantes, usuários, vizinhos e todos os atores envolvidos, torna-se essencial. Não se trata somente de um debate entre opiniões divergentes, de melhorar soluções propostas, mas de construir o quadro de referência e a própria solução dos desafios.

Algumas ferramentas ou, pode-se dizer, dos caminhos propostos pelo neourbanismo, estão em consonância com a legislação brasileira, entre eles, destaca-se, segundo Ascher (2010, p. 97 e 98), a implantação de dispositivos capazes de negociar os planos, ou seja, a “análise já não precede a regra [...] o projeto torna-se, plenamente, um instrumento de conhecimento e negociação”; [...] permite meios de considerar as externalidades e exigências do desenvolvimento sustentável; permite a convergência de ideias diante da “multiplicidade de atores com lógicas diferenciadas e combinadas entre si”; ele pode ser redundante e diferente e deve ser “estilisticamente aberto”, ele é um “caminho particularmente ambicioso, que necessita de mais conhecimento, mais experiências e mais democracia”.

A prática da participação social no contexto das problemáticas urbanas poderia, então, ser contemplada na elaboração de planos diretores capazes de servirem como portadores de princípios e diretrizes que representem a cidade e sua população. Para isso, o conjunto social precisa ser munido de conhecimento e aqui entra a capacidade da linguagem de contribuir no processo democrático.

2.3 A LINGUAGEM E O DIREITO À CIDADE

A partir destas vivências e experiências vindas de uma sociedade globalizada, pode acontecer a “transformação simbólica dos elementos da realidade ou da experiência em *conceitos*” que seria o “processo pelo qual se cumpre o poder racionalizante do espírito” (BENVENISTE, 1976, p. 29, grifos do autor) e isto se deve, conforme Krieger e Finatto (2004, p. 16), ao fato de que:

Desde tempos remotos, os homens criam e utilizam palavras para expressar e denominar conceitos, objetos e processos dos diferentes campos do conhecimento especializado. Essa produtividade linguística, de feição terminológica, ocorre notadamente no universo das ciências, das técnicas e das distintas atividades de trabalho profissional.

Neste sentido, os assuntos referentes às cidades “saem dos círculos dos técnicos, dos especialistas, dos intelectuais [...]” e tornam-se de “domínio público através de artigos de jornais e de livros de alcance e ambição diferentes” (LEFEBVRE, 2008, p. 9).

Entende-se que os termos técnicos da área de especialidade – aqui representada pelo planejamento urbano, plano diretor e participação social – podem ser utilizados como estratégia de planejamento urbano. Pode-se supor que a construção das cidades pelo viés dos processos participativos, exija uma “divisão do trabalho e diversos atores que, com diferentes papéis, se apresentam em uma cena única, falando uma linguagem comum. A ciência é produtora de uma linguagem específica que se presta a esse propósito” (SECCHI, 2016, p. 39).

Para Magalhães (2002, p. 50), o conhecimento urbanístico é elitista, isto porque, é de domínio exclusivo do profissional da área que, não reconhecendo que a “cidade é uma construção coletiva, cria normas inteligíveis apenas para os iniciados, tecnoburocratas e profissionais. [...] o cidadão comum não se reconhece como protagonista da sua própria vida urbana”.

Quanto a esse caráter elitista, foram válidas, também, as reflexões feitas por Burke e Porter (1997), que analisaram o uso da linguagem a partir de diferentes grupos sociais, tratando seus vocabulários específicos como jargões. Segundo os autores, os jargões serviam tanto para criar códigos de expressão entre grupos de classes consideradas inferiores, como os criminosos, como para criar distinção entre grupos de especialistas, como os médicos.

A teoria também aponta que esta linguagem de uma área de especialidade não pode estar concentrada nos interesses apenas dos técnicos e nem estar desconectada do seu contexto social, portanto, além de termos técnicos comuns aos estabelecidos pela legislação urbana, podem surgir outros derivados dos costumes e das práticas vividas por determinadas sociedades, que vão ser agregados à lei do plano diretor, por exemplo. E, nesse sentido, Hoffmann (2015d, p.81) entende que as linguagens especializadas precisam ser apreciadas com atenção, pois “apresentam um componente essencial para o desenvolvimento humano e para a história da civilização” e, arrisca-se dizer, para a transformação das cidades.

Além de tratar da linguagem especializada, como parte da diferenciação dentro da produção das áreas técnicas, neste caso do planejamento urbano, é importante colocar a linguagem como representação do cotidiano dentro das relações sociais. Esse recurso linguístico pode ser chamado, também, de “léxico especializado” e uma de suas funções é a de “expressar princípios e propósitos que constituem e animam diferentes áreas sociais e profissionais” (KRIEGER; FINATTO, 2004, p. 17 e 18).

Nesse sentido, salienta-se a *linguagem como espaço da cidadania*, pois segundo Jacobs (2011, p. 263), as “cidades têm capacidade de oferecer algo a todos, mas só porque e quando são criadas por todos”. Neste processo, destaca-se a relevância dessa linguagem para a participação social, pois:

Ao dizermos que a linguagem é simbólica, enunciamos ainda apenas a sua propriedade mais manifesta. É preciso acrescentar que a linguagem se realiza necessariamente numa língua, e então surge uma diferença, que define para o homem o simbolismo lingüístico: consiste em que ela é *aprendida*; é coextensiva à aquisição que o homem faz do mundo e da inteligência, com os quais acaba por unificar-se. Segue-se que os principais desses símbolos e a sua sintaxe não se separam, para ele, das coisas e da experiência que delas adquire; deve tornar-se o seu senhor à medida que as descobre como realidades (BENVENISTE, 1976, p. 92).

A função da linguagem é "dizer alguma coisa" e é tarefa da linguística criar métodos de se decifrar essa linguagem, de encontrar padrões e de dar sentido às palavras e expressões surgidas a partir de uma língua, e refletidas em uma área de especialidade. Tudo isso deve ser compreendido dentro de um contexto, que nada mais é do que um conjunto de símbolos, de representações, criados a partir de uma cultura, dentro de comunidades humanas, tendo em vista que o homem é o único ser capaz de criar símbolos com significados implícitos e a linguagem acaba, assim, por estabelecer-se "sempre em dois planos, significante e significado" (BENVENISTE, 1976, p. 8 e 17).

Destaca-se a crítica feita por Souza (2013, p.38), que sugere pautar o planejamento urbano por intermédio da racionalidade comunicativa, a qual busca uma visão crítica sobre a "adequação entre meios e fins" no que diz respeito à *racionalidade instrumental*:

voltada exclusivamente para a adequação dos meios a fins preestabelecidos. [...]. Ademais, a racionalidade instrumental orienta aquilo que Habermas denomina de "ação estratégica" [...], em que a linguagem não é utilizada para fins de entendimento, mas para fins de dominação e cooptação (SOUZA, 2013, p.38).

Parece necessário que haja um equilíbrio das forças que atuam na cidade. A capacitação do cidadão comum pode contribuir para construção social dos planos diretores e dos espaços da cidade e despertar uma consciência cidadã, tendo em vista que a "mesma materialidade, atualmente utilizada para construir um mundo confuso e perverso, pode vir a ser uma condição da construção de um mundo mais humano" (SANTOS, 2017b, p. 174).

Bauman (1997, p. 303) também compartilha desta mudança de mentalidade e que um despertar da consciência cidadã precisa ser estimulado de alguma forma, pois, sem "ajuda, a imaginação individual não pode abraçar ações de tal escala e ver através delas as repercussões distantes". Nesse sentido, segundo Benveniste (1976, p. 26):

A linguagem reproduz a realidade. Isso deve entender-se da maneira mais literal: a realidade é produzida novamente por intermédio da linguagem. Aquele que fala faz renascer pelo seu discurso o acontecimento e a sua experiência do acontecimento. Aquele que o ouve apreende primeiro o discurso e através desse discurso, o acontecimento reproduzido. Assim a situação inerente ao exercício da linguagem, que é a da troca e do diálogo, confere ao ato de discurso dupla função: para o locutor, representa a

realidade; para o ouvinte, recria a realidade. Isso faz da linguagem o próprio instrumento da comunicação intersubjetiva.

As implicações cognitivas da escrita e da linguagem abordadas, respectivamente por Olson (1997) e Benveniste (1976), ganham destaque no texto de Lefebvre (2008, p. 68), quando ele trata das implicações teóricas para a “semiologia da Cidade”. A Cidade é vista como algo que “emite e recebe mensagens”, podendo assim “ser apreendida conforme os conceitos oriundos da linguística: significante e significado, significação e sentido” (p. 68).

O objetivo do autor é chamar a atenção do leitor para a “fetichização” dos significados implicados no que ele chama de “sistema de significações e de sentido, portanto de valores” que a cidade contempla. Isto acaba por criar oportunidades de extrapolação destes significados dentro das práticas sociais e faz surgir uma ideologia da cidade como objeto de consumo de signos, sejam eles da “felicidade, da satisfação, do poder, da riqueza, da ciência, da técnica, etc.” (LEFEBVRE, 2008, p. 69).

Harvey (1980, p. 164), ao estudar os valores de uso e de troca – com base nas reflexões de Marx – colocou a terra urbana como objeto de estudo e considerou que em “todo o sistema urbano, a expectativa é que o solo e os valores de propriedade surjam, e que a capacidade produtiva do capital fixo implantado será usada; o modo seguro para obter isso é estimular o crescimento urbano”.

Olson (1997, p. 42), coloca que os “estudiosos que teorizaram sobre a sociedade sempre argumentaram que as mudanças sociais – a urbanização, por exemplo – trazem em sua esteira mudanças cognitivas”. Conforme Köche (2012, p. 23):

O homem é um ser jogado no mundo, condenado a viver sua existência. Por ser existencial, tem que interpretar a si e ao mundo em que vive, atribuindo-lhes significações. Cria intelectualmente representações significativas da realidade. A essas representações chamamos conhecimento.

Lefebvre (2008) propõe a reflexão de que é necessário retomar o papel da filosofia e dos filósofos para com a cidade, como “unidade do pensamento e do ser, do discurso e do ato, da natureza e da reflexão, do mundo (ou do cosmo) e da realidade humana”. Enaltece, portanto, a importância do conceito grego *Logos* como “elemento, meio, mediação e fim para os filósofos e para a vida urbana”, que representa a “Totalidade” e inclui no discurso filosófico a reflexão sobre as diferenças entre campo e cidade, entre “o que vem da natureza e o que vem da cidade” (ibid., 2008, p.37). E ainda:

A esta unidade primordial da forma urbana e do seu conteúdo, da forma filosófica e de seu sentido, pode se ligar à organização da própria Cidade: um centro privilegiado, núcleo de um espaço político, sede do *Logos* e regido por ele diante do qual os cidadãos são “iguais”, com as regiões e

repartições do espaço tendo uma racionalidade justificada diante do Logos (por e para ele) (LEFEBVRE, 2008, p. 38).

A cidade pode, assim, ser considerada como impulso ao desenvolvimento humano, e conforme Lefebvre (2008, p. 52) como “uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos. [...]; ela é a obra [...] de pessoas e de grupos bem determinados que realizam esta obra nas condições históricas”. Assim, a vida em sociedade e a expressão através da linguagem podem ser os elos que mantêm a população evoluindo, “afinal, nada é mais humano que a linguagem, ou o nosso desejo de conhecê-la e dominá-la cada vez melhor” (BRASIL, 2006, p. 12).

A cidade evoluiu ao longo dos séculos mantendo, de certa forma, uma centralidade em torno de “instituições particulares, tais como a municipalidade com seus serviços e problemas, com seus canais de informação, suas redes, seus poderes de decisão. Sobre este plano se projeta a estrutura social, [...]” (LEFEBVRE, 2008, p. 66). Assim, resumindo a proposta de Lefebvre (2008), a semiologia da cidade torna-se um instrumento de evolução social, justamente por ajudar no entendimento de que está na cidade a oportunidade de interagir com três dimensões essenciais para a vida em sociedade, sendo elas:

simbólica; os monumentos, como também os vazios, praças e avenidas, simbolizam o cosmo, o mundo, a sociedade ou simplesmente o Estado. Ela tem uma dimensão *paradigmática*; implica em e mostra oposições, a parte interna e a parte externa, o centro e a periferia, o integrado à sociedade urbana e o não-integrado. Finalmente, ela possui também a dimensão *sintagmática*: ligação dos elementos, articulação das isotopias e heterotopias (LEFEBVRE, 2008, p. 70).

Lefebvre (2008, p. 132) acredita que a totalidade da cidade contemporânea poderá ser atingida quando a complexidade dos espaços e práticas sociais for respeitada “acentuando-se diferenças e contrastes, impulsionando na direção da qualidade que implica e sobredetermina as quantidades” e essa qualidade vem acompanhada de uma lucidez, de uma resposta cognitiva ao entendimento do contexto da cidade. Nesse sentido:

O uso da língua nas situações reais de comunicação sugere que estamos constantemente adaptando as estruturas linguísticas para se tornarem mais expressivas nos contextos em que as empregamos. Isso ocorre porque, por um lado, as formas muito frequentes na língua acabam perdendo seu grau de novidade, ou seja, sua expressividade. Por outro lado, o homem muda e, com ele, muda também o ambiente social que o cerca. Assim surgem novas tecnologias, novas profissões e novas relações sociais, o que faz com que os falantes busquem novos meios de rotular esses novos conceitos (MARTELOTTA, 2018).

Diante do exposto, é importante salientar o papel das cidades como centros de desenvolvimento político, social, cultural, econômico e tecnológico. Seus gestores e

habitantes devem encontrar uma forma de reduzir as cruéis diferenças sociais e o descaso com a natureza, que estão no centro dos problemas urbanos brasileiros e mundiais.

A capacitação da população, como forma de incentivo à participação num processo de gestão social e democrática, pode ser um fator de estímulo para alcançar um paradigma de promoção para uma vida urbana de qualidade, pautada na inclusão e no debate urbano, pois o “desenvolvimento da sociedade só pode ser concebido na vida urbana, pela realização da sociedade urbana” (LEFEBVRE, 2008, p. 137).

O intercâmbio de conhecimento dos diferentes termos e seus conceitos, entre as áreas de especialidade e o cidadão comum, poderia evitar o enfraquecimento das forças sociais na garantia do Direito à Cidade. Conforme apontam Rodrigues e Barbosa (2010, p. 26) em suas análises sobre participação social, seria necessária a utilização de:

linguagem e mecanismos que a favoreçam. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que lutavam para traduzir os planos para uma linguagem mais acessível, enfatizando os aspectos centrais, as lideranças populares esforçavam-se para se apropriar de conceitos mais técnicos, sem, no entanto perder a sua perspectiva política.

Diante disso, ficam explícitos “os aspectos intencionais da nossa linguagem, e desta forma os torna conscientes”, isto ajuda na construção do conhecimento, o qual se dá “pela acumulação de evidências [...] fazendo das palavras e proposições objetos do conhecimento” e, por fim, o “pensamento que resulta do domínio da escrita tem como pressuposto a autoconsciência da linguagem” (OLSON, 1997, p. 293).

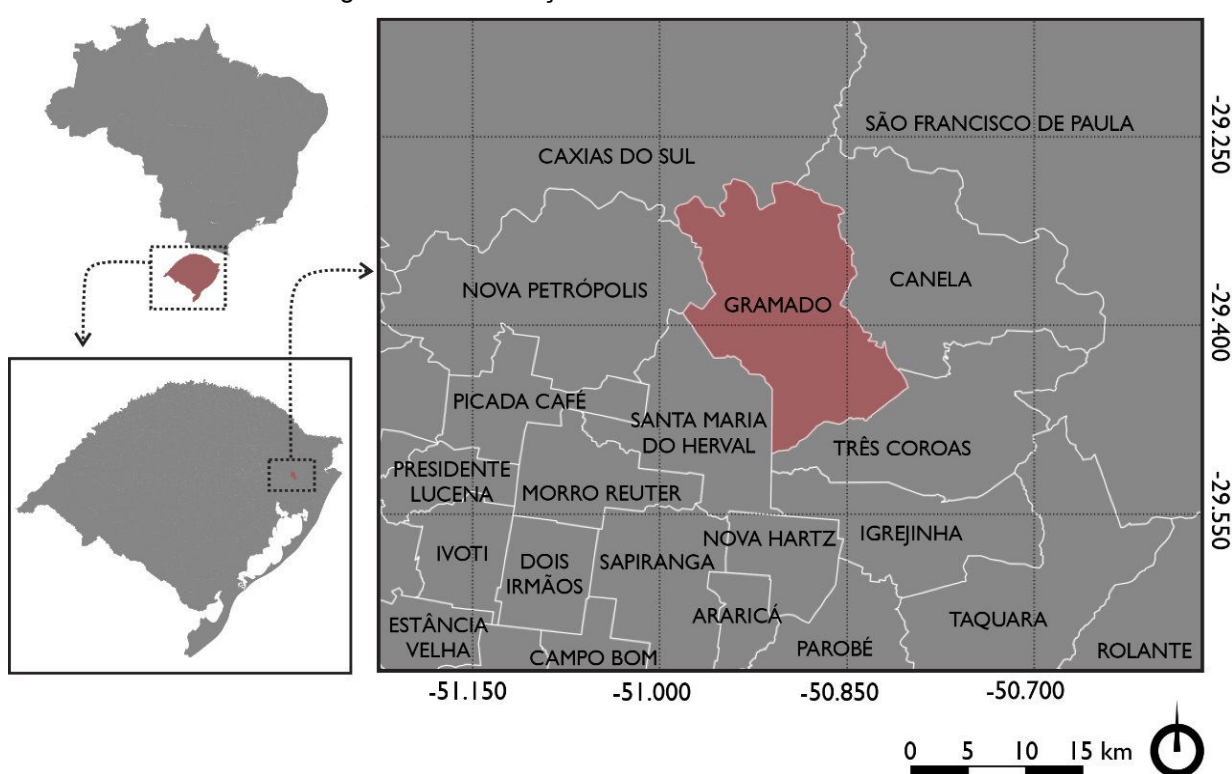
A compreensão da linguagem especializada pode ajudar o despertar de uma consciência cidadã e, assim, evitar que a cidade perca sua totalidade para “aqueles que detêm a informação, a cultura, os próprios poderes de decisão” (LEFEBVRE, 2008, p. 138).

Diante das reflexões propostas, entende-se pertinente aprofundar a análise da experiência de participação social ocorrida em Gramado, como forma de contribuir para a compreensão de como ocorre o entendimento da linguagem como espaço de cidadania.

3 OS PLANOS DIRETORES NO CONTEXTO HISTÓRICO DE GRAMADO

O Município de Gramado foi criado, em 1954, pela Lei Estadual 2.522/1954, que o emancipou e estabeleceu seus limites territoriais (RIO GRANDE DO SUL, 1954). Suas divisas são conformadas ao norte com Caxias do Sul, a leste com Canela, ao sul com Três Coroas, a sudoeste com Santa Maria do Herval e a noroeste com Nova Petrópolis. Conforme Figura 1, geograficamente, Gramado situa-se na Região Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, a cerca de 115Km da capital do RS, Porto Alegre.

Figura 1 – Localização da cidade de Gramado/RS



Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo Daros (2008), especula-se que seu nome esteja relacionado ao Campestre Gramado, que serviu de pouso e passagem para tropeiros e carreteiros no século XIX.

Quanto ao perfil socioeconômico e às questões político administrativas, faz parte da Associação dos Municípios de Turismo da Serra (AMSERRA), que é um grupo de cidades reunidas por semelhanças socioeconômicas e que tem um papel importante na gestão municipal, pois contribui para consolidar o turismo. Também é parte integrante do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) da Região das Hortênsias, o qual tem por objetivo realizar diagnósticos, planos e projetos para o desenvolvimento do turismo regional (FEE, [2017?]a). Gramado é importante no COREDE Hortênsias, pois é considerada a “capital do turismo gaúcho” e contribuiu para manter a:

Região das Hortênsias como uma das regiões com maior receptividade turística nacional. Gramado acaba influenciando direta e indiretamente o turismo regional. Apresenta uma oferta hoteleira muito representativa, com apelo a um turismo com valor social agregado; porém, o que se identifica é a oferta de um turismo de massa, formado para e por operadores e agências de turismo nacional (COREDE, 2017, p. 23).

Por ter esta influência turística regional, a cidade de Gramado integra a Rota Romântica. A Associação da Rota Romântica (ARR) foi oficialmente fundada no ano de 1996, tendo assumido este nome em 2008, com o objetivo de “promover e desenvolver o turismo regional de forma coletiva”:

Inspirado e concebido a partir de um roteiro homônimo localizado na Alemanha, a Rota Romântica no Rio Grande do Sul, Brasil, teve como ideia inicial na versão gaúcha, a formação de uma rota turística com cidades de colonização predominantemente alemã. As cidades de São Leopoldo, Novo Hamburgo, Estância Velha, Ivoti, Dois Irmãos, Morro Reuter, Santa Maria do Herval, Presidente Lucena, Picada Café, Nova Petrópolis, Gramado, Canela e São Francisco de Paula foram às escolhidas para integrarem o projeto. As primeiras por terem sua população fortemente ligada à imigração alemã e as últimas por serem cidades de tradição turística (ARR, 2019).

A população estimada no censo de 2010 foi de 32.273 habitantes, estando distribuída sobre um território urbano e rural de 237,588Km², e que tem nas suas características físico territoriais um diferencial paisagístico (IBGE, 2019). São vales, colinas e platôs de formação rochosa originados pela “sucessão de derrames vulcânicos pertencentes à Formação Serra Geral” e, também, pela Formação Botucatu, que foram, ao longo de milênios, sendo esculpidas pelo vento e pela água (GRAMADO, 2008d).

As “maiores altitudes estão localizadas na parte central e norte da área urbana” e atingem cerca de 830m acima do nível do mar (GRAMADO, 2008d, p. 119). Coletto (2013, PG), entende que a topografia do território gramadense é a principal limitadora da expansão do perímetro urbano. Motivo pelo qual, segundo Mendes Júnior e Ayup-Zouain (2004), a ocupação urbana evoluiu de forma complexa.

A Figura 2, mostra o Bairro Piratini. Vizinho ao Bairro Centro, este bairro possui topografia acentuada, formando um vale de onde se tem a vista para a cidade de Caxias do Sul e para o pôr do sol. A Figura 3, mostra o Vale chamado de ‘Vale do Quilombo’. Está localizado no lado oposto ao do Bairro Piratini e dele se avista o nascer do sol. O mirante fica localizado junto à Avenida das Hortênsias, em direção a cidade de Canela, sendo um dos pontos turísticos mais tradicionais da cidade e, também, um dos limitadores geográficos da expansão urbana.

Figura 2 – Bairro Piratini e o pôr do sol



Fonte: Valduga (2016).

Figura 3 – Vista do Vale do Quilombo



Fonte: Valduga (2015).

Em decorrência desta tipologia física, Gramado possui também uma “densa rede hidrográfica”, a qual contribui para duas Bacias Hidrográficas, a do Rio Caí, a oeste e a do

Rio dos Sinos, a leste. Por dentro da extensão territorial, encontram-se os Arroios Forqueta, Ipiranga, Tapera e outros (FERRARO, 1982).

Estes arroios, originados das inúmeras nascentes situadas nos topos dos morros da cidade, formam cascatas como a dos Narcisos. Distante a 1.200 m da praça central, esta cascata servia de ponto turístico nas décadas de 30, 40 e 50 e era considerada um:

fenômeno maravilhoso da natureza [...], valendo como apreciado repouso, [...] que derrama, em forma de leque, as suas águas espumantes e [...] transmite ao espectador um influxo embriagador e convidativo (ROSENFELDT, p. 26-27, 1938 apud KOPPE, 2018, p. 96-97).

Atualmente, suas águas encontram-se poluídas, em função do esgoto recebido sem tratamento e não mais é divulgado como ponto turístico.

Merece destaque, também, a exuberante mata nativa caracterizada como Floresta Ombrófila Mista, onde impera a espécie arbórea da *Araucaria angustifolia* (Araucária), a qual, “além da importância ecológica, realça ainda mais a vocação turística da região da Serra Gaúcha”, criando um cinturão verde ao redor do município (GRAMADO, 2008d, p. 70).

Como ornamento a esta mata nativa, vem o paisagismo, mérito de uma comunidade que sempre se mostrou disposta a manter os jardins floridos. Um exemplo vem do incentivo ao plantio da hortênsia que, apesar de ser uma planta exótica, tornou-se flor típica da região, enaltecendo a “simbologia e a reverência da flor na caracterização da atividade turística de Gramado” (SECRETARIA, 2019).

Soma-se a este visual, um clima ameno, do tipo subtropical. Antigamente apresentava as quatro estações do ano bem definidas. Hoje, sofre menos influência das massas de ar polar, com um inverno menos rigoroso e a ocorrência de neve cada vez mais rara. Todavia, apesar de eventuais ocorrências, a neve é um fator climático importante para o turismo, o que torna o inverno uma das estações do ano mais charmosas da cidade, atraindo muitos visitantes (PESSOA, 2017).

Este clima destaca outro potencial da cidade, a gastronomia e o bem servir, onde os fondues e cafés coloniais, chocolate e vinho, complementam a experiência dos visitantes, muito bem instalados nas diferentes opções hoteleiras de Gramado.

Em 2015, Gramado apresentava um Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), considerado como alto, totalizando 0,823, ficando acima da média gaúcha que é de 0,751. Este índice considera o desempenho dos municípios nas áreas da educação, renda e saúde (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Ainda no mesmo ano, a cidade atingiu um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$47.722,39 per capita (FEE, [2017?]b).

Conforme apontou Spindler (2011), no período entre os anos de 2000 a 2009, Gramado destacou-se, dentro da Região das Hortênsias, como o município com a maior

arrecadação fiscal e maiores investimentos públicos, tendo o turismo como fonte de renda principal seguida do setor industrial moveleiro e da construção civil. Esta interdependência dos setores econômicos se mantém, como havia identificado Ferraro (1982), o que demonstra que o turismo tem o potencial de movimentar diversos setores da economia, bem como, interferir nas questões urbanas.

Segundo Dalonso *et al.* (2012, p. 910-911), foi a partir do turismo que Gramado se organizou e se fortaleceu como comunidade, resultando no “bem-estar econômico, social e cultural das comunidades, a partir das suas capacidades locais”.

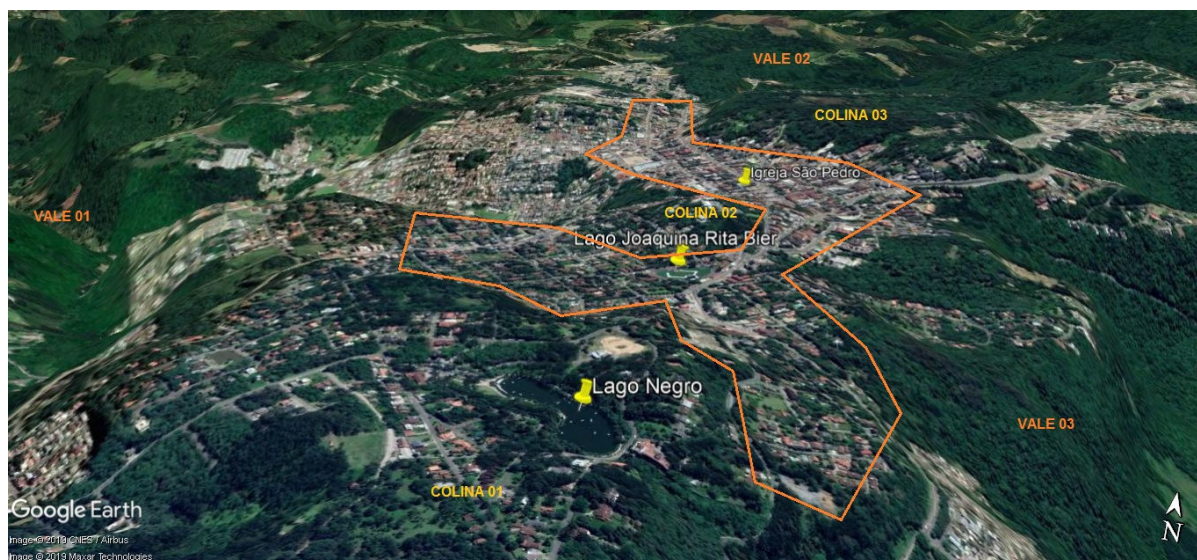
Mendes Júnior e Ayup-Zouain (2004, p. 9), em análise feita sobre o crescimento urbano durante as décadas de 80 e 90, apontam que a ocupação urbana do território foi influenciada por aspectos físicos territoriais como “relevo, drenagem, corpos d’água e vegetação” e, também, por aspectos “antrópicos, como vias de acesso e os loteamentos”. Os autores destacam que entre os motivos da crescente expansão urbana para o interior estão:

a dificuldade de obtenção de espaço para a expansão da ocupação, alto preço das terras, congestionamento do sistema de transportes e comunicações. Por outro lado, os fatores favoráveis para a ocupação das áreas periféricas foram as terras não ocupadas, a baixo preço e impostos, infra-estrutura implantada, possibilidade de controle do uso das terras e amenidades naturais. Através da intervenção estatal, e principalmente em função dos interesses dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários de expandirem seus negócios, verificou-se a tendência da incorporação de áreas do espaço rural ao espaço urbano, cuja consequência foi o aumento do perímetro urbano durante o período estudado. Esta tendência de ocupação das periferias da área urbana pôde ser comprovada pelo menor crescimento do núcleo urbano e da região oeste, que são as mais antigas quanto à ocupação (MENDES JÚNIOR; AYUP-ZOUAIN, 2004, p. 12).

Daros (2008, p. 301) cita que, no início da ocupação territorial, quadras e lotes foram desenhados e delimitados seguindo uma conformação espacial delimitada por “três colinas, um patamar e três bocas de vales”, que formavam uma “barreira natural para qualquer demarcação com previsão de expansão”. De acordo com Rosenfeldt (1938, p. 10, apud KOPPE, 2018, p.82), Gramado era rodeada por “extensos valles, nos quaes destacamos immensas lavouras”.

Na Figura 4, buscou-se ilustrar e compreender o que seria esta conformação da ocupação urbana em função destes limitadores físico-territoriais. A ‘Colina 01’, seria onde fica o Lago Negro, atualmente, situado no Bairro Planalto. A ‘Colina 02’ estaria onde hoje situa-se o Hotel Serrano e o Gramado Tênis Clube, no Bairro Centro, e a ‘Colina 03’ seria toda a encosta de morro que fica à esquerda de quem percorre a Avenida Borges de Medeiros, morro este que chega até o outro lado juntando-se à Avenida das Hortênsias, abrangendo os Bairros Centro e Avenida Central.

Figura 4 – Limitadores físico-territoriais para a ocupação urbana

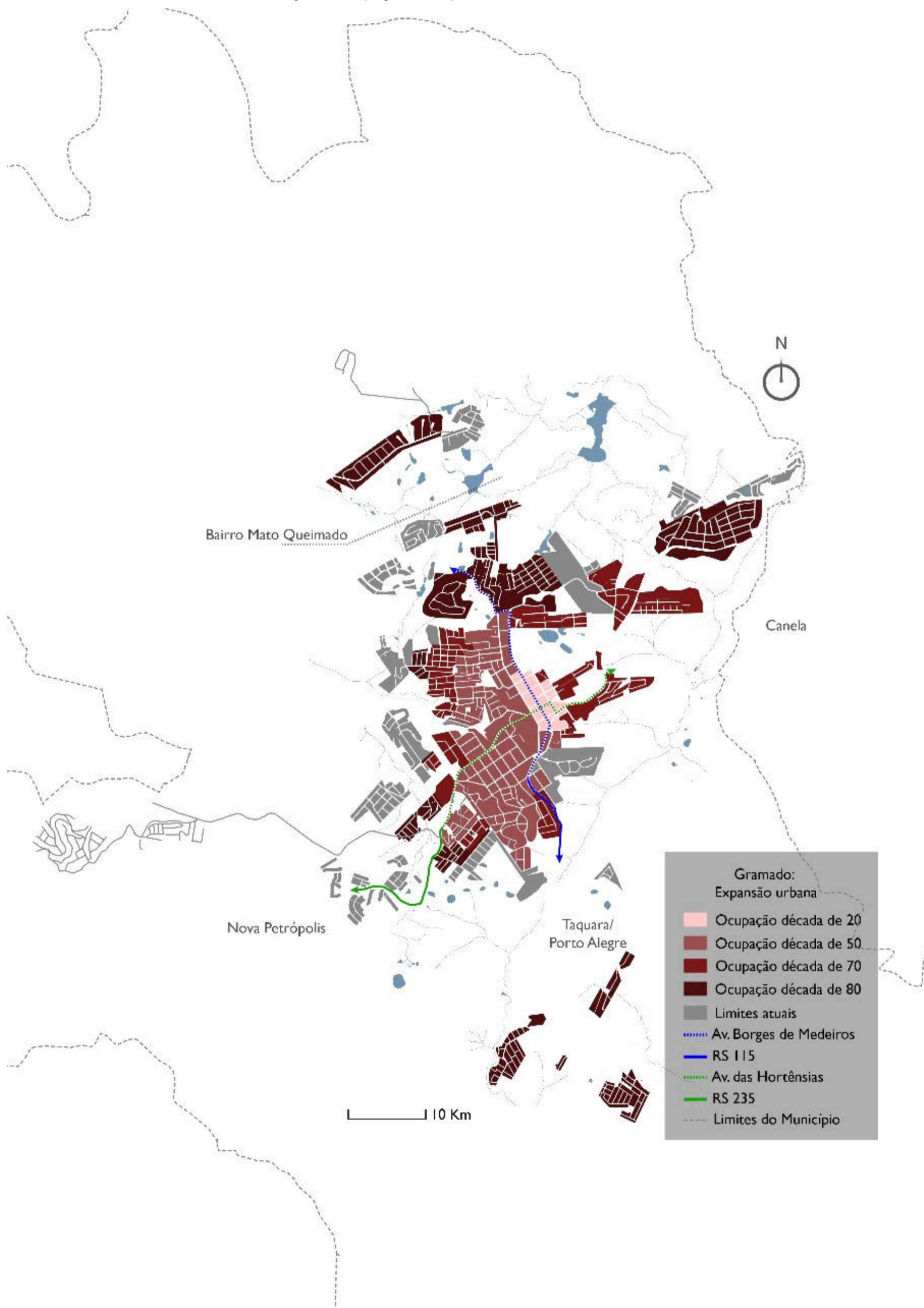


Fonte: Elaborado pela autora com base em Google Earth (2017a).

O 'Vale 01' está situado a noroeste de onde se avista a cidade de Caxias do Sul. O 'Vale 02' localiza-se ao norte e o 'Vale 03', a sudeste do Município, é o famoso ponto turístico conhecido como 'Vale do Quilombo'. O polígono laranja representa o patamar formado por estas limitações. Atualmente, a expansão urbana já atingiu estes limites, ocupando encostas e topos de morro.

Apresenta-se, a seguir, na Figura 5, o mapa da expansão urbana de Gramado, feito a partir de plantas antigas da cidade, obtidas no Arquivo Público Municipal e Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil (SMP). Foram considerados, também, os mapas de zoneamento das leis dos planos diretores municipais e mapas históricos obtidos nos arquivos da Família Koetz. O período histórico abrangido por este mapa é, aproximadamente, de 1926 até 2014.

Figura 5 – Mapa geral da Expansão Urbana, de 1926 até 2014



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Bard (1923), G (1988, 1991, 1993), Gramado (1954, 1961, 1979, 1999, 2006, 2012) e Koetz (1959, 1961).

Nos livros que contam a história da cidade, pouco se fala dos aspectos referentes aos regramentos criados para gerenciar a expansão urbana e o uso do solo. Em função disso, buscou-se contar a história de Gramado destacando movimentos relativos à consolidação de uma prática de planejamento urbano, por intermédio das leis dos planos diretores. Isto porque, no contexto brasileiro, existe a previsão legal de que municípios que possuem mais de 20 mil habitantes precisam ter plano diretor. Esta obrigatoriedade foi dada pelos Artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, os quais foram regulamentados pela Lei Federal 10.257/2001 que institui o Estatuto da Cidade (EC), (BRASIL, 2001).

Quanto à realidade de Gramado, segundo consultas ao site da oficial da Câmara de Vereadores Municipal, desde a década de 70, foram elaboradas cinco leis municipais chamadas de 'plano diretor'⁶, conforme consta na Figura 6, que segue.

Figura 6 – Histórico dos planos diretores de Gramado



Fonte: Elaborado pela autora.

Gramado tinha cerca de quinze mil habitantes quando elaborou seu primeiro plano diretor, em 1975, conforme será demonstrado na Figura 21. Na ocasião, ainda não existia nenhuma exigência legal para que os políticos da época se mobilizassem e organizassem uma lei com diretrizes urbanísticas. Todavia, já naquele período, Gramado recebia veranistas e turistas de diversos locais do Brasil, que aplicavam esta lei como forma de solucionar os problemas urbanos e, muitos destes visitantes eram da capital gaúcha, Porto

⁶ A pesquisa foi feita no site da Câmara de Vereadores Municipal, utilizando a palavra 'plano diretor' como chave para busca. Foram localizadas cinco leis e suas respectivas alterações. Neste momento, como fonte de pesquisa, estas foram as priorizadas: Lei 457/1975, Lei 861/1988, Lei 1033/1991, Lei 2497/2006 e Lei 3296/2014. Disponíveis em: <http://www.gramado.rs.leg.br/>. Acesso em: abril de 2018.

Alegre, que já possuía uma experiência de regramento urbano, via plano diretor, desde 1959 (SIMÕES, 2019).

Ao serem questionados, em entrevista, sobre o que significava o termo plano diretor, Koehler (2018), Nieto (2018), Meneguzzo (2018) e Perine (2018), o definiram como algo muito importante para o futuro da cidade pois contemplaria questões de ordem urbanística, social, econômica e ambiental. Nas palavras de Meneguzzo (2018), *“plano diretor é a base utilizada para regradar o desenvolvimento sustentável e social em todas as áreas do entendimento humano. Porque é o lugar que a gente vive, precisa ser visto em todos os aspectos”*.

Moschen (2018) referiu-se a um *“plano que deve ser estabelecido entre as partes, no caso, a sociedade, o Poder Executivo, com as suas secretarias, e o Legislativo. [...] tem que haver um entendimento sobre o crescimento sustentável de uma cidade”*.

A grande maioria dos entrevistados como Wehr (2018), Entrevistado 1 (2018), Moschem (2018), entre outros, definiu o plano diretor como o regrador das construções, do uso e ocupação do solo urbano e rural. Koetz (2018) considerou que o plano diretor é a *“carta magna do município e regula a questão do aproveitamento, da ocupação do uso permitido ou não permitido [...] de como a gente vai usar, aproveitar, ocupar”* a cidade, citando o zoneamento como parte fundamental. O plano seria, para Entrevistado 1 (2018), as *“regras que regulam o direcionamento da atividade urbana, tanto de comercial como de construção civil, sobretudo [...]”*.

Um plano diretor também pode ser considerado como um “documento que diz o que vai ser feito, quando, de que maneira, por quem, para chegar a que resultados. [...] pode conter também a explicação do porquê das decisões tomadas” (FERREIRA, 1992, p. 59).

Conforme apontou Villaça (2005), o zoneamento é uma prática de planejamento bem antiga no Brasil. Em muitas cidades o zoneamento é uma legislação à parte do plano diretor e é por intermédio da qual se determina quais atividades podem ser instaladas em cada zona e, a partir da década de 50, passou a determinar também o potencial construtivo destas zonas. O que demonstra que o instrumento chamado de zoneamento, faz parte da realidade de grande parte dos municípios brasileiros há muitas décadas e está no consciente coletivo como parte importante do planejamento municipal (VILLAÇA, 2005).

Pode-se dizer que o zoneamento é um dos instrumentos de planejamento urbano mais socializado, isto é, está presente para a sociedade como algo positivo e necessário, virou parte da cultura e tradição de como pensar as cidades. Moschem (2018, grifo nosso), colocou que o *“zoneamento é a **organização do plano**, que estabelece ali os índices construtivos de cada área”*.

Quando a planta de zoneamento torna-se parte instrumental da lei do plano diretor, estas percepções ficam ainda mais solidificadas e podem, conforme Lynch (1997, p. 5), “fornecer a matéria-prima para os símbolos e as reminiscências coletivas da comunicação

de grupo” e refletir uma imagem de cidade produzida cognitivamente pelo indivíduo no conjunto da sociedade.

3.1 A HISTÓRIA DA CIDADE ANTES DOS PLANOS DIRETORES

A história contada nos livros sobre as origens da cidade de Gramado, traz relatos sobre cenários bucólicos, onde tropeiros ousavam desafiar a mata virgem, a topografia e o clima, abrindo picadas e estradas para desbravar o território. Segundo Daros (2000, p. 57), os gramadenses seriam "filhos natos ou adotivos de uma terra que se construiu em meio ao banhado, o mato e a solidão".

No primeiro livro sobre a cidade, datado de 1973, surge o questionamento:

quem diria que entre banhados e matas virgens, um lugar apenas procurado por fanáticos caçadores, fosse habitado antes de 1875? E, que, justamente esse lugar, ontem tão triste, se tornaria a maravilhosa cidade de Gramado? (PIZETTA, 1973, p. 19).

Esta visão romântica sobre o uso, a exploração e a ocupação do território gramadense, está diretamente ligada à disputa pela ocupação do território rio-grandense entre portugueses e espanhóis, desde 1680 (PESAVENTO, 2002).

Na ocasião do 'Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois', Nelz (2013, PG) relatou que sua família colecionava objetos – como urnas e flechas – encontrados na área de terra que compraram quando vieram para Gramado e que hoje está localizada no Bairro Centro. Tudo indica serem objetos que pertenceram aos povos originais do nordeste do RS, os quais ele chamou de 'bugres' mas que, na verdade, seria o grupo indígena chamado de "kaingangs" ou "gês" (MOURE, 1994, p. 11).

Portanto, antes de 1875, data citada na pergunta de Pizetta (1973), e que marca a vinda dos imigrantes italianos para o Brasil, viveram e exploraram esta região os índios, os tropeiros e os militares. Segundo Pesavento (2002, p. 14), nos anos de 1700, os tropeiros eram o "tipo social por excelência", eram os responsáveis por apresar rebanhos e transportá-los do Rio Grande do Sul (RS) para Minas Gerais (MG).

Como estratégia de ocupação e garantia de posse do território brasileiro, a Coroa portuguesa inicia ainda no século XVIII, a "distribuição de sesmarias, definindo-se a posse da terra e do gado, com o estabelecimento de estâncias. A Coroa distribuiu terras aos tropeiros que se sedentarizaram ou aos militares que deram baixa e se afazendaram" (PESAVENTO, 2002, p. 14). Nesta fase, foram abertas "vias de comunicação do Rio Grande do Sul com o restante do país (estrada do litoral, 1703; estrada da serra, 1727)" (PESAVENTO, 2002, p. 14).

Observa-se que tanto os tropeiros, quanto os militares não pagavam pelas terras, elas eram concedidas pela Coroa, pois eram consideradas terras devolutas, chegando a medir cerca

de treze mil hectares (PESAVENTO, 2002). Como exemplo, cita-se que a “primeira concessão de sesmaria feita pelo rei de Portugal, em terras do atual Rio Grande do Sul, ocorreu em 25 de outubro de 1732, ao tropeiro e capitão Manuel Gonçalves Ribeiro (lagunense), nos campos de Tramandaí” (MOURE, 1994, p. 40).

Em função do Tratado de Madrid, já na metade do século XVIII, chegam ao RS famílias portuguesas com a finalidade de ocuparem terras missioneiras. Estas famílias acabaram por formar, também, diversos núcleos açorianos no RS e o de Santo Antônio da Patrulha foi um deles (PESAVENTO, 2002).

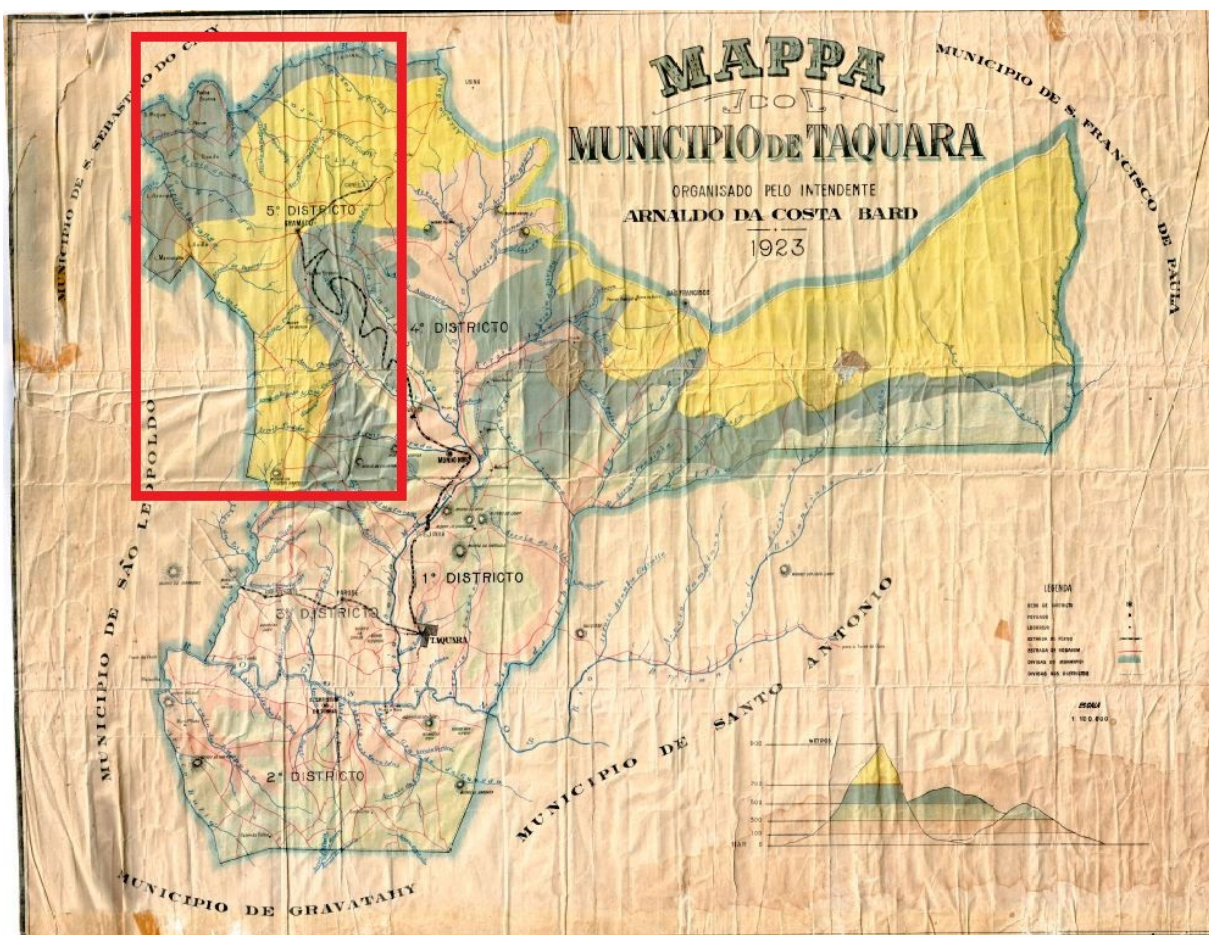
Gramado é considerado Município ‘filho’ de Taquara, que foi emancipado de Santo Antônio da Patrulha em 1886, já no Brasil independente. Santo Antônio da Patrulha foi um município criado em 1809, ainda no Brasil colônia. Neste contexto, vivia na região Tristão José Francisco de Oliveira, personagem importante na história de Gramado, que foi considerado por Daros (2000, p. 59) o “primeiro” habitante destas terras, hoje, gramadenses.

Ele tinha origem miscigenada, açoriana e indígena. Foi tropeiro, lavrador, comercializava as cascas da árvore gramamunha e “quase todas as famílias de Gramado têm terras compradas de Tristão José Francisco de Oliveira, inclusive a família do Major Nicoletti, de Leopoldo Lied e de Pedro Benetti, os personagens que fundam Gramado [...]” (DAROS, 2000, p. 60).

Quanto à imigração, segundo Pesavento (2002), os italianos chegaram ao Brasil em 1875, em situação de desvantagem com relação aos alemães, vindos em 1824. Isto porque, aos italianos foram reservadas as terras do planalto, uma vez que os alemães já haviam ocupado as terras férteis dos vales dos rios, como Caí e Sinos, e estabelecido uma rede comercial, sob a qual os italianos tiveram que se submeter e encontrar atividades econômicas diferenciadas para garantir sua sobrevivência. Pela historiografia gramadense, percebe-se que, em Gramado, as duas etnias conviveram de igual maneira e contribuíram para a formação da identidade da cidade.

Conforme IBGE, ([2009?]), em 1904, pelos Atos Municipais 72 e 80A, foi criado o 5º Distrito de Taquara/RS, com sede na Linha Nova. De acordo com Aguirre; Zimmermann (2016), na ocasião existia um pequeno núcleo comunitário, composto na grande maioria por imigrantes italianos, que contava com um cartório distrital, uma delegacia e uma igreja. Em 1908, a casa de Tristão José Francisco de Oliveira serviu de sede para as eleições municipais (DAROS, 2000). Na Figura 7, segue mapa do Município de Taquara, datado de 1923, onde destacou-se Gramado, que era o Quinto Distrito de Taquara, em vermelho.

Figura 7 – Mapa de 1923 da cidade de Taquara e seus Distritos



Fonte: Bard (1923).

Conforme dados do IBGE, [(2009?)], em 1913, pelo Ato Municipal 139, O Quinto Distrito de Taquara ganhou o nome de Gramado, mas continuava como parte do Município de Taquara. A sede saiu da Linha Nova e foi estabelecida onde hoje é o centro da cidade. O Distrito era composto por cerca de dez comunidades chamadas de ‘linhas’, tais como, “Linha Nova, Linha Bonita, [...], Linha Ávila, Marcondes, Furnas, Canelinha, Picada, Quilombo, Campestre” (PIZETTA, p. 29 e 30).

Segundo Rosenfeldt (1938, p. 5, apud KOPPE, 2018, p. 77), a mudança de localização da sede do distrito ocorreu em função da construção da ferrovia entre Taquara e Gramado, iniciada em 1912, pela empresa João Corrêa & Filhos, em função disso:

tratou a então Administração Municipal, juntamente com os elementos principais da Linha Nova, a mudança da Sede daquele Distrito para outro local, que ficasse próximo ao traçado da futura Via Ferrea, que por dificuldades topográficas não poderia atingir a antiga Sede (ROSENFELDT, 1938, p. 6, apud KOPPE, 2018, p. 78).

Na Figura 8, abaixo, o ponto vermelho no mapa indica o local da sede do Quinto Distrito de Taquara, na Linha Nova, o ponto verde indica o local para onde a sede foi transferida após o Ato 139. São 8 Km de distância entre um local e outro. Este mapa, provavelmente, foi produzido no final dos anos 40, início dos anos 50, quando a comunidade se mobilizou pela emancipação.

Figura 8 – Planta rudimentar do Município de Gramado



Fonte: Gramado [1954?].

As principais atividades econômicas eram a exploração madeireira, plantio de erva-mate, fumo, pequenos comércios, serralherias e madeireiras, pois:

Gramado, assim como os municípios da região da serra, sofreu uma vasta exploração florestal para a implantação de áreas agrícolas e de pastagens pelos imigrantes italianos e alemães no início do século XX. Lavouras ocupavam desde os vales, margens de arroios até as áreas mais escarpadas onde a produtividade é bastante reduzida em virtude dos solos distróficos rochosos e a alta taxa de processos erosivos (GRAMADO, 2008d, p. 61-62).

Antes da chegada do trem, em 1915 foi criada a Sociedade Recreio Gramadense, com o objetivo de criar um conjunto orquestral e proporcionar aos sócios momentos de lazer e diversão (DRECKSLER; KOPPE, 2005). Datam também deste período a construção das

sedes religiosas, sendo a edificação da paróquia católica de São Pedro, em 1917, e a da Comunidade Evangélica, em 1921 (PIZETTA, 1973).

Segundo Drecksler e Koppe (1993, p. 103), o primeiro hotel, o Hotel Bertolucci, foi construído em 1918 e, até a chegada do trem em 1921, o hotel atendia “viajantes de tecidos, carreteiros ou pessoas da capital que se aventuravam vir até Sander de trem”. A partir de Sander, que hoje é um bairro da cidade de Três Coroas, tinham que completar o percurso, subindo a serra, a cavalo, até Gramado. Em 1941, este hotel era conhecido como “Centro dos Veranistas” e não aceitava pessoas doentes, fazendo referência ao fato de que muitas pessoas procuravam Gramado por indicação médica (GRAMADO, 1987).

Na Figura 8, mostrada anteriormente, a linha tracejada, apontada pela seta amarela, indica o traçado que a Linha Férrea fazia para subir a serra, vindo da sede da cidade de Taquara. Conforme Bueno, (2016), o trem chegou à nova sede do Quinto Distrito em abril de 1921. A Figura 9, abaixo, mostra registro do dia em que a comunidade se reuniu para ver a chegada do trem, em Gramado, pela primeira vez. A vista é da Avenida Borges de Medeiros.

Figura 9 – Comemoração pela chegada do trem, 1921.



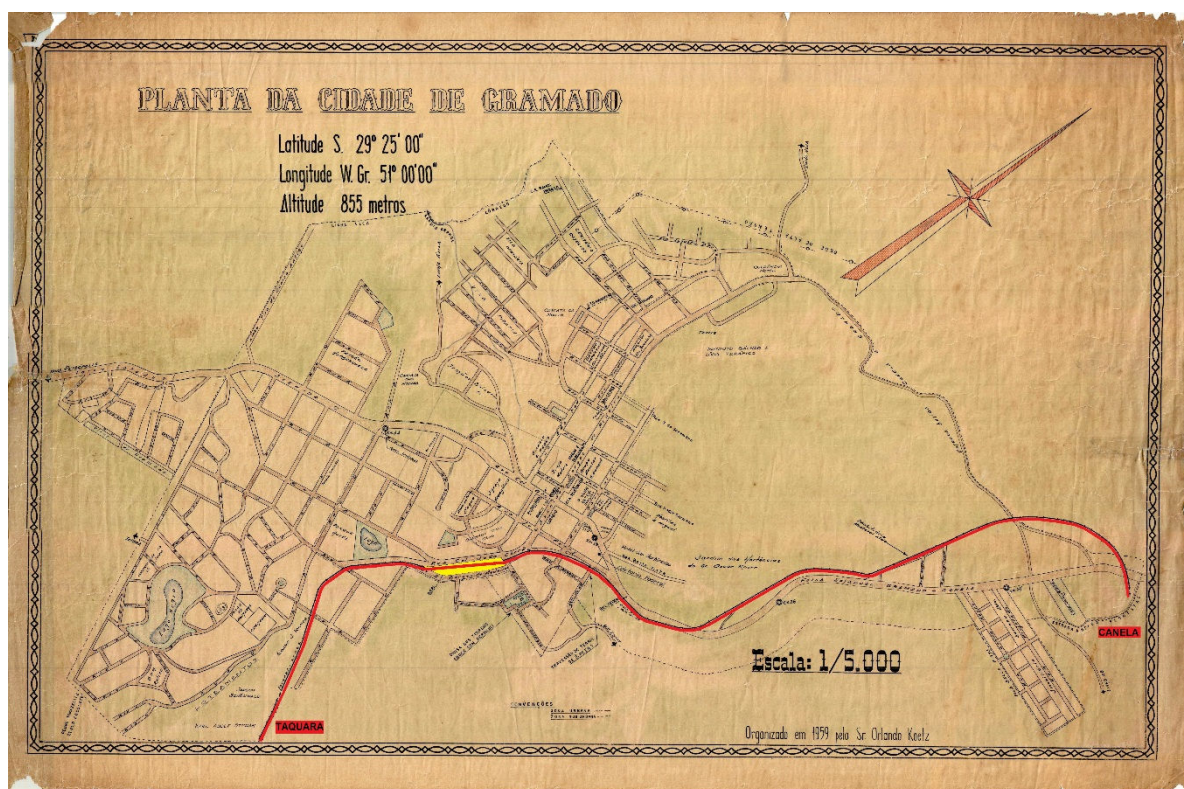
Fonte: Drecksler (2012, p. 56).

O Sr. João Corrêa foi o idealizador e executor da ferrovia, a qual aproximou Gramado da região metropolitana, possibilitando uma movimentação maior de pessoas que subiam a serra em busca de oportunidades de lazer e negócios, pois, conforme Reid (2016, p. 06):

Muitos foram os fatores que contribuíram para o crescimento do veraneio na serra gaúcha, mas sem sombra de dúvida, o ramal ferroviário Taquara-Canela foi fundamental nesse processo, facilitando acesso, encurtando distâncias e impulsionando um novo modelo de turismo. [...]. Um turismo que começou no tempo em que as pessoas viajavam em diligências puxadas por mulas e a iluminação era a carbureto [...].

A Figura 10 mostra um Mapa de Gramado datado de 1959, nele foi demarcado, com uma linha vermelha, o trajeto que o trem percorria quando passava por Gramado em direção a Canela. Destacou-se em amarelo o local onde ficava a Estação Ferroviária. Atualmente, neste local situa-se a Estação Rodoviária de Gramado.

Figura 10 – Indicação do trajeto do trem



Fonte: Adaptado de Koetz (1959).

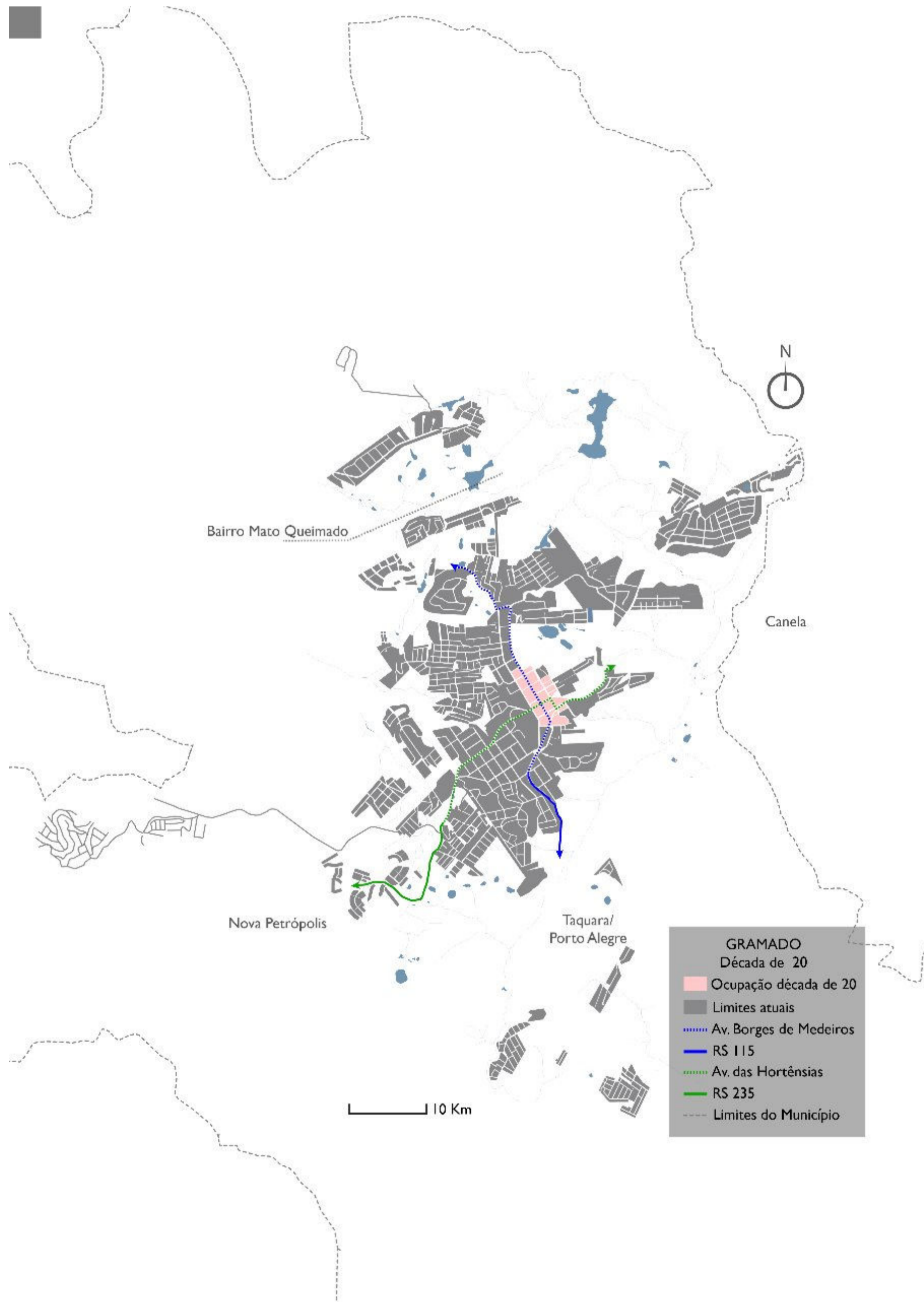
Alfredo Drecksler relatou para Oliveira (2013), que saiu de localidade vizinha de colonização alemã e veio para Gramado em busca de oportunidade. Encontrou uma comunidade receptiva e calorosa, a qual o abrigou e deu oportunidade de trabalho e, também, de constituir família:

Era duro deixar a cidade, os amigos. Mas eu fui ao encontro do meu futuro, num lugar recém fundado. Era Gramado. Em 07 de abril de 1920, chegamos à noite meu pai e eu, cansados da longa viagem a cavalo. Minha mudança, minhas ferramentas de trabalho de funilaria já estavam aqui na pequena casa, que a funilaria R. Wazlawick já tinha trazido. [...] Assim começou minha vida em Gramado (DRECKSLER, [1981] apud OLIVEIRA, 2013, p. 135-136).

Em 1924, o trem chegou até a localidade vizinha de Canela (REID, 2016). Com a construção da linha férrea, segundo Daros (2008), foram feitos movimentos estratégicos de ocupação do território. O principal deles foi a consolidação de um eixo urbanizado no sentido noroeste, ao longo da Avenida Borges de Medeiros.

Segundo Ferraro (1982, p. 32), até o ano de 1950, os “prédios residenciais encontravam-se localizados em torno de um núcleo central formado pela Igreja, pela praça Major Nicoletti, pelas principais casas comerciais e pelos serviços em geral”. As ruas que conformavam este núcleo urbano eram a Rua Garibaldi, paralela à Avenida Borges de Medeiros, e outras perpendiculares a ela como as Ruas João Petry, Augusto Zatti e Senador Salgado Filho. A Figura 11, a seguir, busca demonstrar o que seria o núcleo urbanizado na década de 20.

Figura 11 – Núcleo urbanizado na década de 20



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Bard (1923), G (1988, 1991, 1993), Gramado (1954, 1961, 1979, 1999, 2006, 2012) e Koetz (1959, 1961).

A partir de 1924 a fabricação de objetos artesanais feitos de vime, movimentou a plantação do vime como fonte de renda nas lavouras (FERRARO, 1982). Além das atividades rurais, conforme Riegel (2000, p. 26), Gramado tornava-se um importante símbolo de saúde e bem-estar devido ao clima "particularmente saudável". A vinda das pessoas para o vilarejo seguia recomendações médicas, as quais indicavam o ar puro das montanhas como importante fonte de cura para a tuberculose (DRECKSLER; KOPPE, 1993).

A saúde vinha acompanhada do clima ameno do verão, do ar puro e da beleza das paisagens. A união destes símbolos prometia um futuro promissor aos olhos quem aqui vivia ou veraneava.

Em 1929, o Sr. Cláudio Pasqual "colocou à disposição da comunidade gramadense, turistas e veranistas, o primeiro cinema, [...]" que levou o nome de "CINE TRÊS DE OUTUBRO" (GRAMADO, 1987, p. 197). Em 1939, o nome foi alterado para "Cine Splendid", permanecendo ativo até 1962 (DAROS, 2008). Anunciava-se o que seria um dos símbolos culturais mais significativos para Gramado.

Quanto à educação, a primeira escola teria sido inaugurada em 1915 e atendia cerca de 100 alunos (PIZETTA, 1973). No ano de 1930 foi criado o grupo escolar Santos Dumont, (GRAMADO, 1987) e, também, a primeira farmácia (PIZETTA, 1982).

Em 1934, inaugurava-se um moinho na área do núcleo urbano. Pertencia à família Bisol e foi instalado onde hoje é um dos pontos comerciais mais nobres e valorizados da cidade, na Avenida Borges de Medeiros. O local abrigou por muitos anos, o supermercado Cesa, (DRECKSLER; KOPPE, 1993) e, atualmente, ali está instalado o empreendimento temático "Mundo do chocolate". As referências não deixam claro se o moinho era movido por roda d'água ou se era motorizado. Sabe-se que existe curso hídrico canalizado aos fundos do lote, mas, até este momento, não foi possível acessar dados sobre sua capacidade de vazão e se ele daria conta de mover a roda de um moinho.

Em 31 de março de 1938, pela Lei Estadual 7.199 o "Povoado de Gramado foi elevado à categoria de 'vila'", ato político importante para a futura cidade (DAROS, 2008, p. 377). Todavia, a vila seguia sendo parte do Município de Taquara.

Foi na década de 30 que surgiram símbolos paisagísticos marcantes em Gramado, entre eles os parques do Lago Negro e do Lago Joaquina Rita Bier, em outros locais da cidade destacavam-se as Cascatas Véu de Noiva e dos Narcisos e o Parque Knorr. Todos formariam um legado para a imagem da cidade, marcada pelo "embelezamento [...], o cultivo e o respeito à natureza" (SPARREBERGER, 2000, p. 139).

Os dois lagos citados estão localizados no atual Bairro Planalto e formam parte de loteamentos que firmaram uma tendência de urbanização nos anos 30, onde a "cidade sofre sua primeira grande expansão em direção ao sul [...] alterando totalmente o rumo de sua evolução, consolidando sua vocação como cidade de veraneio" (GRAMADO, 2008d, p. 146).

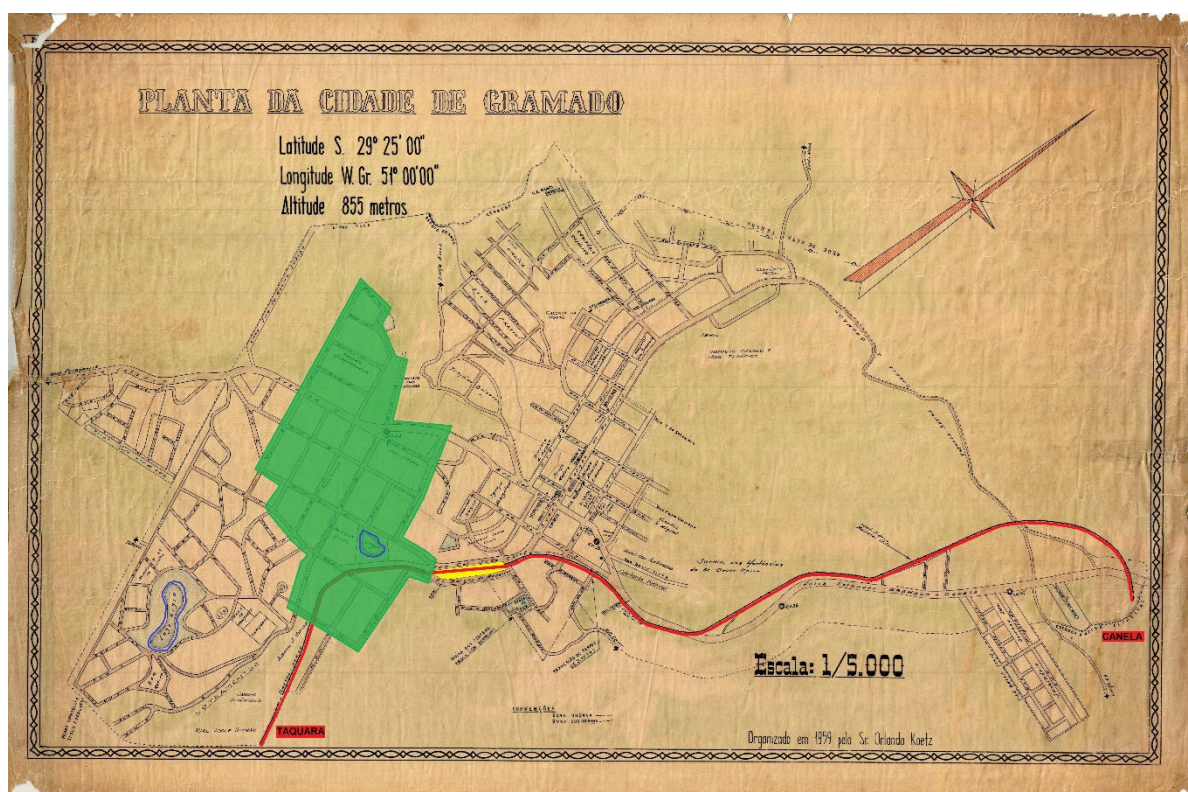
Em folheto publicitário de 1938, Leopoldo Rosenfeldt divulga o loteamento “Villa Planalto Gramado” e esclareceu como estava sendo organizada a urbanização do futuro Município: “enquanto que Gramado se estende em uma linha comprida de um lado da Estação da Viação Ferrea, rumo noroeste, a VILLA PLANALTO GRAMADO eleva-se no lado oposto, na Entrada da Estrada de Ferro, distante a ca. de 150m da referida Estação” (ROSENFELDT, 1938, p. 15 apud KOPPE, 2018, p. 87).

Este loteamento pertencia à Sociedade Herdeiros Joaquina Rita Bier & Cia. Ltda, e Leopoldo Rosenfeldt foi seu executor e promotor. A proposta era oferecer um diferencial imobiliário, para acolher famílias em férias de veraneio na serra mas também servir de “residência fixa para pequenos Capitalistas, que desejam concluir a sua vida em uma região agradável, saudável e linda” (ROSENFELDT, 1938, p. 17 apud KOPPE, 2018, p. 89).

Informavam que a “gerencia da Sociedade tem em mira dar à villa o aspecto de uma Estação de Recreio em estylo moderno e inclui em seu programma de acção uma serie de creações”. As atrações incluíam um lago onde era possível andar em botes, um restaurante com salão de festas e pracinha infantil (ROSENFELDT, 1938, p. 17-18 apud KOPPE, 2018, p. 89-90). Até 1930, segundo Ferraro (1982), não haviam residências de veraneio.

Em depoimento para o ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’, Fábio Bertolucci (2013, PG), neto de Leopoldo Rosenfeldt, destacou que o maior legado deixado pelo avô, além dos parques e do urbanismo, foi o modelo de turismo que ele implantou, o que Fábio entendia ser um “turismo de alto padrão, de excelência de serviços, de superar as expectativas”. Na Figura 12, a seguir, a mancha verde destaca, aproximadamente, a área de terras que o Loteamento Vila Planalto abrangia. O polígono azul, à esquerda, assinala o Lago Negro e o polígono azul, menor, à direita, assinala o Lago Joaquina Rita Bier.

Figura 12 – Demarcação do Loteamento da Vila Planalto



Fonte: Adaptado de Koetz (1959).

Importante ressaltar que a beleza do território gramadense, com seus atrativos naturais como a mata verde e virgem, as águas frescas e cristalinas e os vales e cachoeiras, era utilizada como propaganda. Eram diferenciais que agregavam valor ao lote que seria comprado, conforme segue:

Coberto de vastos e ricos mattos, onde o verde vivo da folhagem do arvoredo contrasta maravilhosamente com o negro dos gigantescos pinheiros, esta região dá a impressão de uma paisagem europeia e que, com razão, um celebre naturalista denominou 'a Suíça Rio Grandense'. Como lá na Suíça, assim também aqui os raios solares difundem a sua força poderosa e saudável, e o ar puro produz o mesmo allivio sobre os órgãos respiratórios (ROSENFELDT, 1938, p. 8, apud KOPPE, 2018, p. 80).

Nos anos 40, Oscar João Knorr construiu o Parque Knorr, uma área de cerca de nove hectares, que originalmente, servia como local de veraneio da família Knorr, onde Oscar construiu uma residência rodeada por jardins planejados com caminhos acessíveis, floridos e arborizados (KNORR, 2000).

O objetivo era o de oferecer conforto e bem-estar para sua primeira esposa que, em função de problemas de saúde, era cadeirante. Possuía um senso estético próprio, o qual foi influenciado pelas suas experiências e viagens pela Europa e adquiriu a área em Gramado

porque ficou encantado com a beleza natural da região e seu potencial para o turismo (KNORR, 2000).

Oscar João Knorr conquistou grande influência na comunidade, tornando-se formador de opinião e participando de decisões importantes relativas à urbanização da Vila. Entre elas está a construção de uma praça para crianças num terreno baldio. Assim, com o apoio da comunidade, foi concretizada a Praça “Wilma Knorr” no terreno de esquina da Rua Madre Verônica (Rua coberta) e Avenida Borges de Medeiros (KNORR, 2000, p. 28-29). Atualmente, nesta esquina encontra-se um conjunto habitacional e comercial datado da década de 60.

Com influências vindas de culturas diversas, começavam mudanças no modo de vida da comunidade, os veranistas compravam terrenos na Villa Planalto Gramado e construíam suas casas e a cidade passava por “grandes alterações na fisionomia urbana, fazendo com que o turismo se tornasse o grande caminho planejado” (DAROS, 2008, p. 377). Como bem apontou Costa (1952, apud PIZETTA, 1973, p. 31):

Havemos de fazer desta terra um recanto privilegiado no Rio Grande do Sul e um dos lugares de veraneio mais aprazíveis, de modo que o turista tenha hotéis confortáveis e de fácil acesso às zonas do interior de Gramado, onde a natureza deslumbra pela imponência rara da paisagem.

De acordo com Albrecht (2006), em 1945, Gramado ainda guardava as características geográficas do início da ocupação territorial, pois nessa época ainda “*existia uma única rua e mais alguns caminhos. Gramado era um banhado; para chegar em algumas residências tinha-se que passar por pontilhões de xaxim [...]*”. Ainda segundo este senhor, eram grandes as dificuldades de locomoção e comunicação, pois existiam apenas “*três telefones, as estradas eram apenas picadas. Para ir a Taquara só com o trem ou a cavalo. Quando chovia era como se fosse uma ilha. Na vila, havia três carros, o meu foi o quarto*” (ALBRETCH, 2006, p. 23, grifos do autor).

Em 1946 iniciam as movimentações comunitárias para tratar da emancipação de Gramado, que ainda era Vila de Taquara. Érico Albrecht, que contribuiu para mobilizar um grupo de pessoas e fundar a Comissão Pró-melhoramento de Gramado e, concomitantemente, a Comissão Pró-emancipação, relatou que foram dois anos despendidos para esta tarefa que resultou na negativa da emancipação, tendo em vista que outras vilas e distritos também estavam na disputa (ALBRETCH, 2006).

Segundo Daros (2008, p. 400), a comissão citada era responsável por pleitear, junto à Prefeitura de Taquara, melhorias urbanas para Gramado. Como exemplo, citou o pedido de pavimentação da Avenida Borges de Medeiros, a qual “*teria calçadas de 5m com arborização; teria canteiros centrais, com 2m de largura em intervalos; as pistas de 6,50m entre canteiros e o cordão da calçada*”. Ainda nos registros da autora, chama a atenção um abaixo assinado,

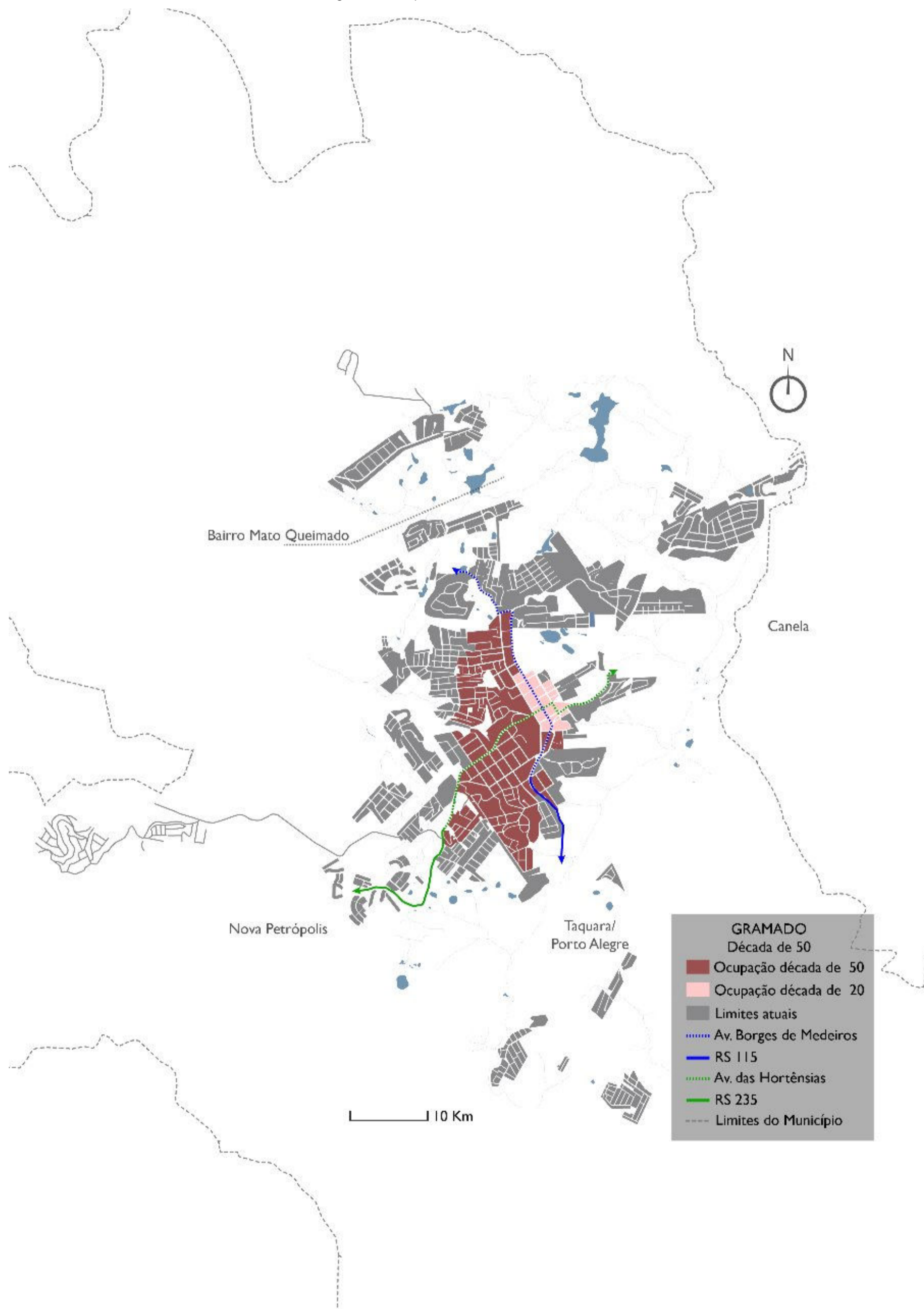
datado de 1952 onde os gramadenses se mostram descontentes com o fato da rua estar sendo pavimentada com asfalto e não paralelepípedos, pois os custos seriam elevados. Todavia, esta decisão seria valorizada no futuro por um jornalista da Revista do Globo que prestigiou a Segunda Festa das Hortênsias em 1961:

Todas as avenidas e ruas da cidade são largas e asfaltadas, (não há calçamento de paralelepípedo). A principal é a Avenida Borges de Medeiros. A cidade é bonita e limpa. No centro das ruas, numa distância de cinco metros, foram colocadas enormes jardineiras com hortênsias [...] (PINHO, 1961, p. 12).

Em 1953 são retomadas as tratativas para a emancipação do 5º Distrito de Taquara, que foi efetivada em dezembro de 1954, por intermédio da Lei Estadual 2.522/1954, estabelecendo o território do município e suas respectivas divisas (RIO GRANDE DO SUL, 1954). O primeiro prefeito, escolhido para uma atuação provisória, foi o Sr. Walter Bertolucci, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e esta sua gestão durou de fevereiro a outubro de 1955, quando foi realizada a primeira eleição municipal e Walter foi eleito oficialmente e governou até 1959 (DAROS, 2008).

Segundo Bertolucci (2006, p. 25), a “população do 5º Distrito de Taquara era de 12.417 habitantes, a nossa receita na época era de 666.270 cruzeiros, e contávamos com 2.075 eleitores”. Os dados populacionais indicados na Figura 21, demonstram que uma pequena parcela desta população vivia no núcleo urbano, a grande maioria ainda estava concentrada no interior. A seguir, na Figura 13, segue um mapa ilustrando a expansão urbana de Gramado na década de 50.

Figura 13 – Expansão Urbana década de 1950.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Bard (1923), G (1988, 1991, 1993), Gramado (1954, 1961, 1979, 1999, 2006, 2012) e Koetz (1959, 1961).

O agrimensor Koetz (2006, p.34 e 35) informou que contribuiu para montar um projeto de lei “para organizar as ruas”, sob a orientação do Departamento de auxílio aos municípios do Governo do Estado. Assim, no ano de 1955, após a aprovação desta lei⁷, foram feitas as “placas das ruas e a numeração das casas que existiam naquela data”. Um dos objetivos foi o de atualizar a planta de valores e o valor do imposto territorial.

Em pesquisa no site da Câmara Municipal de Vereadores, encontrou-se a Lei Municipal 13/1955 de criação do Departamento Municipal de Estradas de Rodagem, que ficou responsável por controlar o Plano Municipal de Estradas de Rodagem, e os projetos que derivavam dele, além de prestar contas ao Departamento Estadual, atualizar os mapas viários da cidade, fiscalizar os sistemas de transportes, entre outras responsabilidades (GRAMADO, 1955).

Em 1956 foi criada a Lei Municipal 37/1956, que foi a primeira a estabelecer os limites urbanos municipais (GRAMADO, 1956). Em 31/12/1957 foi sancionada a Lei Municipal 51/1957 que criava, pela primeira vez, o Conselho Municipal do Plano Diretor (GRAMADO, 1957). Permite-se supor que a intenção de instituir uma lei para o plano diretor, tenha sido por influência de outros municípios como a capital do RS, Porto Alegre, e outras cidades brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo que já o possuíam.

A emancipação foi acompanhada de uma certa instabilidade econômica, isto porque o litoral gaúcho começava a despontar como potencial concorrente dos veraneios na serra. A população se mobilizou e, com competência e criatividade, destaca-se "o primeiro momento em que o Poder Público se interessou por alguma coisa diferente de ruas e pontes. Surgiu a Festa das Hortênsias" (RIEGEL, 2000, p. 29).

Com o apoio do então prefeito Walter Bertolucci, Oscar João Knorr junto com outras pessoas influentes da comunidade, planejaram a primeira Festa das Hortênsias que ocorreu nos dias 07 e 08 de dezembro de 1958 (PIZETTA, 1973). Assim, a flor, "presente nas decorações das casas, nas festas e em todas as situações comemorativas", passou a se tornar importante marca da cidade (DAROS, 2008, p. 229).

Era uma cidade cujo povo era reconhecido por ser receptivo e sensível, a natureza era bela e acolhedora e que possibilitava ao visitante um “estado de alma que não se encontra com facilidade em outras cidades” (NETTO, 1965, p. 72).

O objetivo era despertar o potencial turístico da cidade, na divulgação da festa procuravam destacar as características da região: “Reconhecendo tantas belezas e tantos contrastes, os moradores deste lugar de sonho, desejosos de mostrá-lo aos amantes das belezas naturais,

⁷ Em consulta no site da câmara de vereadores, utilizando o termo “plano diretor”, para este período, foi encontrada a Lei 51/1957 que criava o Conselho Municipal do Plano Diretor, mas infelizmente o site aponta que esta lei não foi encontrada em meio físico. De qualquer forma, esta lei foi revogada pela Lei 456/1975, a qual determina a “minuta de legislação da criação do conselho diretor de Gramado”. Disponível em: <http://www.gramado.rs.leg.br/>. Acesso em: 07 de abril de 2018.

programaram uma festa que conta com o Patrocínio da Prefeitura Municipal de Gramado” (PIZETTA, 1973, p. 78). Gramado passava de cidade de veraneio e descanso, para tornar-se uma cidade investidora do turismo, oferecendo atrativos únicos e autênticos aos visitantes:

Gramado é um mundo de poesia para aqueles que, vivendo a agitação do cotidiano, procuram um recanto para o repouso espiritual, um refúgio para meditação e, acima de tudo, a natureza exuberante que encanta os olhos da alma (NETTO, 1965, p. 72).

Em decorrência do sucesso das duas primeiras festas das hortênsias, o então Prefeito Arno Michaelsen, também do PTB e que governou de 1960 até 1963, sanciona a Lei Municipal 101/1961, que oficializa a Festa das Hortênsias como evento municipal e, no seu Artigo 4º, estabelece o nome ‘Gramado, Jardim das Hortênsias’ como o nome turístico a ser dado para a cidade (GRAMADO, 1961a).

Deste período, destacam-se as Leis 116/1961 que, em 1961, estabeleceu novos limites para a zona urbana, bem como, a Lei 188/1965 que dividia a zona urbana da cidade em seis categorias, tendo sido alterada pela Lei 281/1969 em cujo texto consta que tratava-se de uma divisão territorial com fins de estabelecer o valor venal dos imóveis⁸ (GRAMADO, 1961b, 1965, 1969).

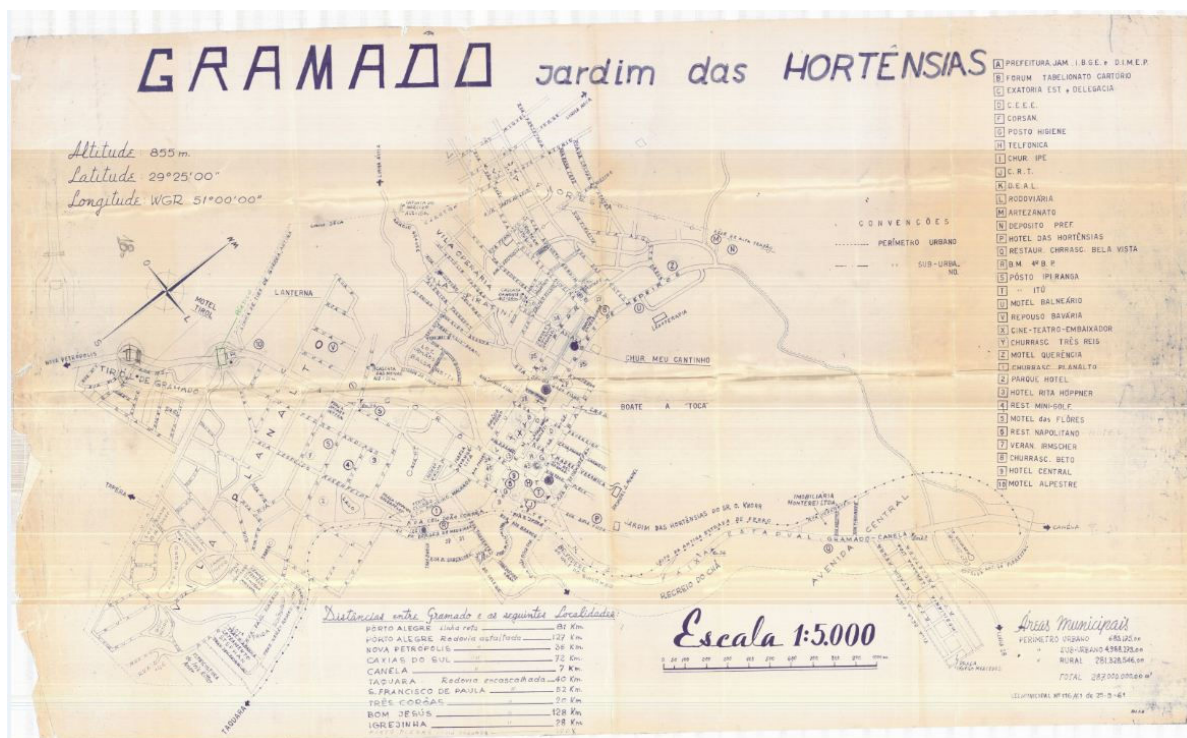
A Figura 14 mostra uma planta do Município, elaborada em 1965, para representar toda a extensão territorial abrangendo a área rural e, no destaque em vermelho, o que seria a mancha formada pelas zonas urbana e suburbana, de acordo com a lei de 1961. Destaca-se que nesta planta consta como título a frase “Planta do Município de Gramado que pelos seus maravilhosos acidentes naturais, e seu clima, torna-se permanente atração turística”. E que a população total era de 13.200 habitantes (KOETZ, 1965b).

Na Figura 15, a demarcação em linhas pretas verticais, mais escura, no meio da planta, representa a Zona Urbana e, a demarcação horizontal demarca a ‘Zona Sub-Urbana’, onde estavam os loteamentos, como o da Vila Planalto à esquerda.

⁸ Pesquisa feita no site da Câmara de Vereadores Municipal, utilizando os termos ‘zona urbana’ e ‘plano diretor’, como chave para busca. Para ‘zona urbana’ foram encontradas as leis 37/1956, 116/1961 a qual “cria limites urbanos”, e as leis 188/1965 e 281/1969 que dividem a zona urbana em seis categorias. Infelizmente o texto da Lei 188/1965 está incompreensível. Disponíveis em: <http://www.gramado.rs.leg.br/>. Acesso em: 07 de abril de 2018.

Abaixo, a Figura 16 traz um mapa onde aparecem as ruas e principais pontos de comércio e serviço existentes na cidade no início da década de 60, dentro das zonas urbana e suburbanas delimitadas pela lei de 1961.

Figura 16 – Mapa detalhado das zonas urbana e suburbana



Fonte: Gramado [1961?].

Em 1963 a linha de trem que vinha de Porto Alegre até Canela foi desativada (REID, 2016). Mesmo sem esta importante linha de transporte que ligava Gramado à Porto Alegre, os eventos e o veraneio na serra seguiram firmes, pois:

[...] para consolo dos gramadenses e de seus veranistas habituais, a capital gaúcha do turismo tem uma coisa que os admiradores municipais de outras cidades não podem dar a suas cidades porque se trata de uma dádiva da Natureza: a paisagem. E valha-lhes isso. Porque lhes foi dado pela Providência e ninguém poderá imitar nem tirar (RAMAYANA, 1971, apud, PIZETTA, 1973, p. 112).

Em 1967 na gestão do Prefeito José Francisco Perine, do Partido Movimento Trabalhista Renovador (MTR), que durou de 1964 até 1968, foi inaugurado o prédio do atual cinema de Gramado, o Cine Embaixador, que desde então serve de palco para um dos maiores eventos da cidade, o Festival de Cinema de Gramado (DAROS, 2008).

Na ocasião do 'Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois', Perine (2013, PG), recordou que em 1969 existia um Conselho Municipal de Turismo e os organizadores da Festa das Hortênsias procuraram o Conselho para inovar este evento. Com o aval do

Conselho, os organizadores da festa procuraram o Sr. Luiz Carlos Lisboa, com a intenção de trazer para Gramado a exibição dos “filmes da Mostra de Cinema de Porto Alegre, que iria acontecer pelos 20 anos do Clube de Cinema de Porto Alegre” (LISBÔA, 2002, p. 29).

O pedido foi aceito e, à Festa das Hortênsias de 1969, foi agregada a 1ª Mostra de Cinema de Gramado, seguida pela 2ª Mostra em 1971. Devido ao sucesso do evento, em janeiro de 1973 aconteceu o 1º Festival de Cinema de Gramado. Com a consolidação do Festival de Cinema como evento fixo de Gramado, a cidade passa a ter ainda mais visibilidade nacional e internacional, trazendo para a cidade novos olhares quanto à cultura e à arte⁹.

Vale destacar que, na ocasião da execução da 1ª Mostra de Cinema de Gramado, em 1969, o recém eleito Prefeito Walter Bertolucci do PTB, havia sido deposto do cargo pelo interventor federal Horst Ernst Volk, que assumiu a prefeitura até 1972, ou seja, Gramado também sofreu as consequências conjunturais da Ditadura Militar, ocorrida no país a partir do Golpe de 1964 (BERTOLUCCI, 2019).

Conforme manifestou Jorge (2002, p. 105 e 106), em 1971, a “muitas centenas de quilômetros de Gramado, a ditadura que asfixiava o país estendia garrote vil ao Festival de Cinema de Brasília”. Com as turbulências em Brasília, ao principiante Festival de Cinema de Gramado coube resistir, ganhar espaço e credibilidade, tendo em vista que estava distante do “rigor vigilante do centro federal do poder e das ingerências do eixo Rio-São Paulo [...] Gramado foi aos poucos, [...], assumindo nos debates seu papel de fórum de discussão”.

Outro evento relevante para a história de Gramado foi a FEARTE – Feira Nacional do Artesanato. Pizetta (1973, p. 93) salientou o incentivo e apoio institucional dado pela Prefeitura Municipal ao evento que teve sua primeira edição em maio de 1972 e reuniu os mais “renomados artesãos do país e de convidados especiais do estrangeiro”. Esta feira teve como principal incentivadora a artesã Elisabeth Rosenfeld, que era de origem alemã e foi a idealizadora do Kikito, estátua ofertada aos premiados do Festival de Cinema (DAROS, 2008).

O pórtico construído no acesso oeste da cidade é inaugurado em 1973. Conhecido como “Pórtico Bávaro”, (DAROS, 2008, p. 533), indica que o estilo arquitetônico predominante na cidade buscava inspiração em regiões europeias. Este pórtico torna-se um dos principais cartões postais gramadenses. A frase nele escrita, “Leve nos olhos a imagem colorida de Gramado”¹⁰ (Figura 17), simboliza tudo que foi consolidado como símbolo da cidade até então, ou seja, tudo o que tornava Gramado uma referência nacional de turismo, seus parques e jardins floridos, a saúde, a cultura da cidade e seus eventos.

⁹ O sucesso dos primeiros anos do Festival pode ser conferido no livro em homenagem aos 30 anos do mesmo, intitulado GRAMADO, 30 anos de cinema. (QUINTANS, 2002).

¹⁰ Atualmente, Gramado conta com outro pórtico construído na década de 90, no acesso norte da cidade, no qual está escrito esta mesma frase.

Figura 17 – Pórtico de acesso pela RS235



Fonte: Brocker Turismo (2004).

Outra frase de efeito importante utilizada como propaganda da cidade era a que dizia, Gramado naturalmente europeia. A influência estrangeira passou a refletir, em Gramado, um "mimetismo intelectual, ou seja, a valorização das propostas de origem externa e o desprestígio das propostas endógenas" (MARICATO, 2015, p. 76).

Apesar de Gramado ser conhecida como a "Suíça brasileira" desde a década de 20, conforme identificou Ferraro (1982, p.40), foi somente a partir do período entre 1961 e 1970 que a expansão urbana passou a sofrer interferência direta do turismo, já que até então havia se desenvolvido "sem sofrer a influência de um fator determinante que apressasse seu desenvolvimento".

Tanto que, a partir de 1960, algumas leis de isenção fiscal foram criadas com o intuito de incentivar a reforma e a construção de novos hotéis na cidade, tais como a 227/1967 e a 355/1972 (GRAMADO, 1967, 1972).

Em 1974 foi sancionada a Lei Municipal 422/1974, a qual "Disciplina a altura das edificações e dá outras providências", conforme segue:

Artigo 1º As edificações, no território do Município, ficam limitadas, quanto a altura, ao pavimento térreo e mais de dois (2). § 1º - Não serão considerados, para efeito deste artigo, os pavimentos localizados abaixo do nível do logradouro para o qual faça frente à edificação. § 2º - Quando a edificação for localizada no sopé de uma elevação, na qual fique encravado ou distanciada até 15 (quinze) metros do nível do seu topo, a limitação estabelecida neste artigo será considerada a partir da altura da elevação (GRAMADO, 1974).

Chama a atenção a valorização ao turismo no texto do Artigo 2º que enuncia em “casos especiais, considerando apenas o interesse público e de atendimento do desenvolvimento turístico, poderá a Administração, ouvido o Conselho do Plano Diretor, se houver, abrir exceções a esta lei, através de Lei especial em cada caso” (GRAMADO, 1974).

Percebeu-se que os atores presentes na formação do turismo e na produção de uma “cara” de cidade para Gramado eram, por um lado, originados das raízes reais da colonização mas, também, eram pessoas externas, tais como, as primeiras famílias que vieram investir e formar suas empresas, as que tinham terras e ofertavam imóveis aos potenciais veranistas, bem como as que vinham colaborar na organização dos eventos. Quanto ao planejamento urbano, este se resumia em planejar o traçado das ruas e lotes e, ainda, surgiam as primeiras preocupações quanto ao regramento das edificações¹¹.

3.2 O PRIMEIRO PLANO DIRETOR EM 1975 - LEI MUNICIPAL 457/1975

A primeira lei gramadense chamada de plano diretor, a Lei Municipal 457/1975, foi sancionada em 31/12/1975, na gestão do prefeito Waldemar Frederico Weber que foi eleito em 1972 pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e sua gestão durou de 1973 até 1976. Esta Lei ficou vigente por cerca de treze anos e foi votada pelo grupo de vereadores da quinta legislatura que era formado por cinco vereadores de situação e quatro de oposição, pertencentes ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (CARDOSO, 2006).

Esta Lei instituía o plano diretor como sendo a Lei que orientava e controlava o “desenvolvimento territorial do Município, de acordo com as diretrizes e projetos”. O Artigo 2º diz que o Plano abrangia todo o município no que se referia a “loteamentos e edificações” (GRAMADO, 1975b).

No seu Artigo 11, a lei dividiu o município em área urbana e área rural e o Zoneamento para a área urbana contemplou sete zonas de uso: 1) Artigo 24 – Zona de Atividades Múltiplas; 2) Artigo 25 – Zona de Comércio Especial; 3) Artigo 26 – Zona Residencial 1; 4) Artigo 27 – Zona Residencial 2; 5) Artigo 29 – Áreas de Uso Especial; 6) Artigo 30 – Verdes Públicos; e 7) Artigo 31 – Áreas de Proteção Paisagística. Para cada

¹¹ Informações baseadas no histórico produzido por: Daros (2008), Pizetta (1973), Gramado (1987) e Ferraro (1982).

Entende-se pertinente destacar o requisito urbanístico do Índice de Aproveitamento (IA) e suas variações, ao longo dos anos, em cada legislação. Isto porque, este requisito está diretamente ligado às questões do solo criado e da especulação imobiliária, aparecendo como um dos requisitos mais discutidos ao longo da história dos planos diretores de Gramado. Abaixo segue Tabela 1 com os Índices de Aproveitamento (IA) praticados na ocasião da vigência da Lei 457/1975:

Tabela 1 – Índice de Aproveitamento pela Lei Municipal 457/1975

ZONAS DE USO	Lei 457/1975
	Índice de Aproveitamento (IA)
Área de Proteção Paisagística (APP)	Regra específica.
Áreas de Uso Especial (AUE)	Regra específica.
Áreas Verdes Públicas (AVP)	Regra específica.
Áreas Verdes Vinculadas (AVV)	Regra específica.
Zonas de Atividades Múltiplas (ZAM)	2.50
Zona de Comércio Especial (ZCE)	2.50
Zona Residencial Um (ZR1)	1.00
Zona Residencial Dois (ZR2)	1.50
Zona Rural	Regra específica.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Gramado (1975b).

Definiu-se como ‘Regra específica’, quando o texto da Lei não especifica claramente o IA, mas sim, o vincula ao IA de outra zona ou diz que deve ser analisado pelo conselho ou comissão técnica.

Do Artigo 19 até o 37, foram indicadas as quatro seções sobre as diretrizes do plano, que versavam sobre: o sistema viário (hierarquia e gabarito das vias); zoneamento, conforme já posto; estacionamentos e garagens (definindo número e tamanho de vagas para cada tipo de atividade); e o regramento para os loteamentos (GRAMADO, 1975b). O que reforça o caráter físico-territorial da lei, bastante característico do que estava sendo praticado no Brasil com relação aos planos diretores municipais, conforme apontou Villaça (1999).

Esta lei não trouxe no seu texto nenhum regramento específico sobre um estilo arquitetônico a ser seguido nas novas obras. Todavia, destacam-se as Áreas de Proteção Paisagística, que tinham como objetivo a proteção paisagística, ficando a sua ocupação sujeita a estudos especiais a “fim de não prejudicar as vistas panorâmicas e espaços que encerram pontos de interesse turístico” e, ainda, os novos projetos deveriam passar pela aprovação do conselho do plano diretor (GRAMADO, 1975b).

No mesmo dia em que foi sancionada a lei deste plano diretor, foi sancionada uma nova Lei Municipal que criava a minuta do Conselho do Plano Diretor, a lei número 456/1975, que revogava a Lei Municipal 51/1957 (GRAMADO, 1975a). Assim, pelo Artigo 40

do plano, o conselho ganhou importância pois ficava responsável por deliberar sobre os casos omissos à lei (GRAMADO, 1975b).

A preocupação em preservar a paisagem em função do turismo, demonstra a intenção de lançar um olhar racional sobre o território, distanciado dos “mitos e lembranças” que a paisagem aporta à memória. Isto porque as “paisagens podem ser conscientemente concebidas para expressar as virtudes de uma determinada comunidade política ou social” (SCHAMA, 1996, p. 26).

Volk (2006, p. 122) expôs que foi na sua gestão como Interventor Federal, que durou de 1969 até 1972 – dentro do período da Ditadura Militar – que “surgiu a preocupação com a aparência da cidade e foi, nesta época, que instituímos o estilo bávaro, através de um Conselho Diretor”.

Em depoimento para o ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’, Volk (2013, PG) relatou que o motivo principal para iniciar a pensar um plano diretor para Gramado, foi que, quando assumiu a Prefeitura, já havia sido licenciado e já estava em obras o prédio que fica na esquina da Rua Madre Verônica (Rua Coberta) com a Avenida Borges de Medeiros. Segundo ele, estava previsto para aquele espaço a construção de quatro torres com doze andares cada uma e que ele conseguiu barrar e limitar para a construção de três torres com sete andares.

Como tentativa de regulamentação foi criada a Lei Municipal 422/1974 que disciplinava a altura das edificações, onde a altura máxima permitida deveria estar limitada ao pavimento térreo seguido de mais dois pavimentos (GRAMADO, 1974). Cogitava-se que prédios muito grandes e altos poderiam prejudicar a estética da cidade e Volk (2013, PG) revelou que entrou em contato com a Secretaria de Obras do Rio Grande do Sul, e que esta teria ajudado a Prefeitura de Gramado a fazer o plano diretor em 1975.

O entrevistado Silveira (2018), recordou que naquela ocasião ele estava recém formado em Engenharia Civil e que integrou a equipe que elaborou a lei, tendo o plano diretor de Pelotas servido como embasamento.

Foi no último ano da gestão Horst Ernest Volk que foram criados o Brasão e a Bandeira, símbolos do Município, conforme segue nas Figura 19 e 20. Estes símbolos representam as paisagens naturais e as atividades econômicas tradicionais, tais como a hotelaria e o artesanato. As andorinhas representam o movimento do turismo e a hortênsia os jardins floridos (GRAMADO, 1987).

Figura 19 – Brasão Municipal



Figura 20 – Bandeira Municipal



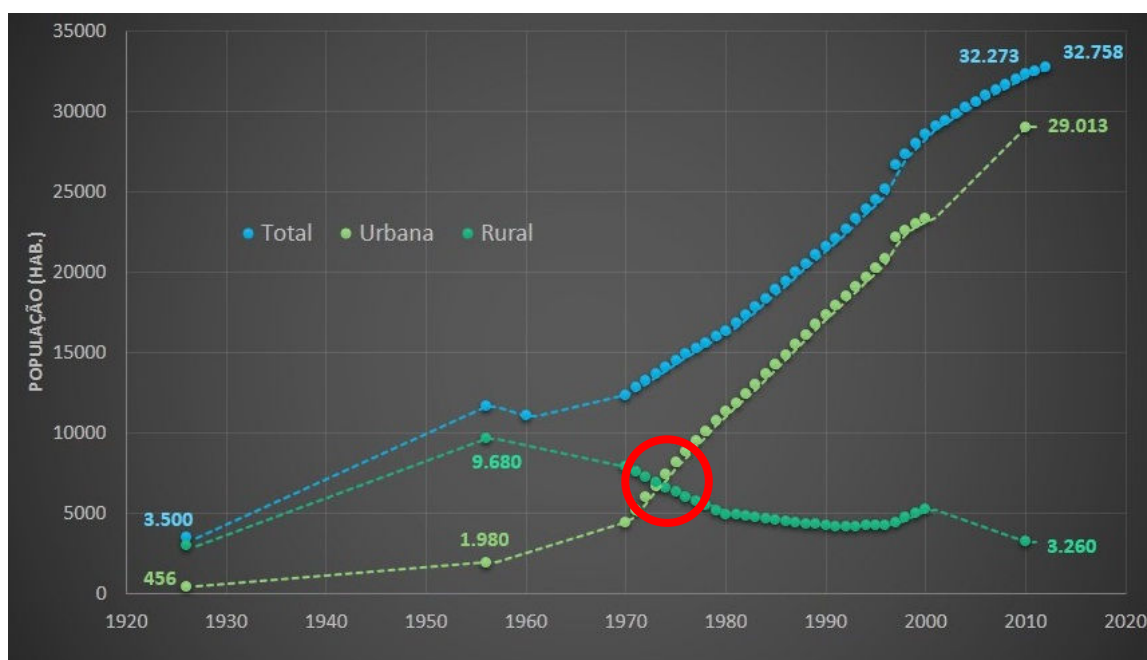
Fonte: Gramado (2019b).

Percebe-se que havia vontade política de preservar a beleza da cidade, por intermédio de um plano diretor, bem como a de incentivar o crescimento econômico pelo turismo com a realização de eventos. A marca 'Gramado' servia como gatilho publicitário estampando folhetos de propaganda e vendendo suas belezas naturais, como forma de manter o turismo ativo.

Ao concentrar esforços para embelezar a cidade e preservar sua paisagem, o poder público negligenciava questões importantes referentes ao saneamento. Moschem (2006), relatou que, após ler crítica sobre a situação da poluição do Lago Negro por esgoto, tomou a iniciativa de resolver por conta própria o problema já que o Prefeito Waldemar Frederico Weber, que governou de 1973 até 1976, havia alegado que a Prefeitura não tinha recursos para tal.

Os dados populacionais, conforme segue na Figura 21, demonstram que, a partir de meados da década de 1970, a curva da população urbana encontrou-se com a curva da população rural, seguindo seu crescimento e demonstrando a tendência de maior ocupação do território urbano. Segundo Bergamo (2013, PG), as pessoas saíam do interior devido às ofertas de trabalho, vindas, principalmente, das indústrias calçadistas e moveleiras, esvaziando a zona rural e fazendo com que esta se tornasse "praticamente um asilo".

Figura 21 – Dados populacionais



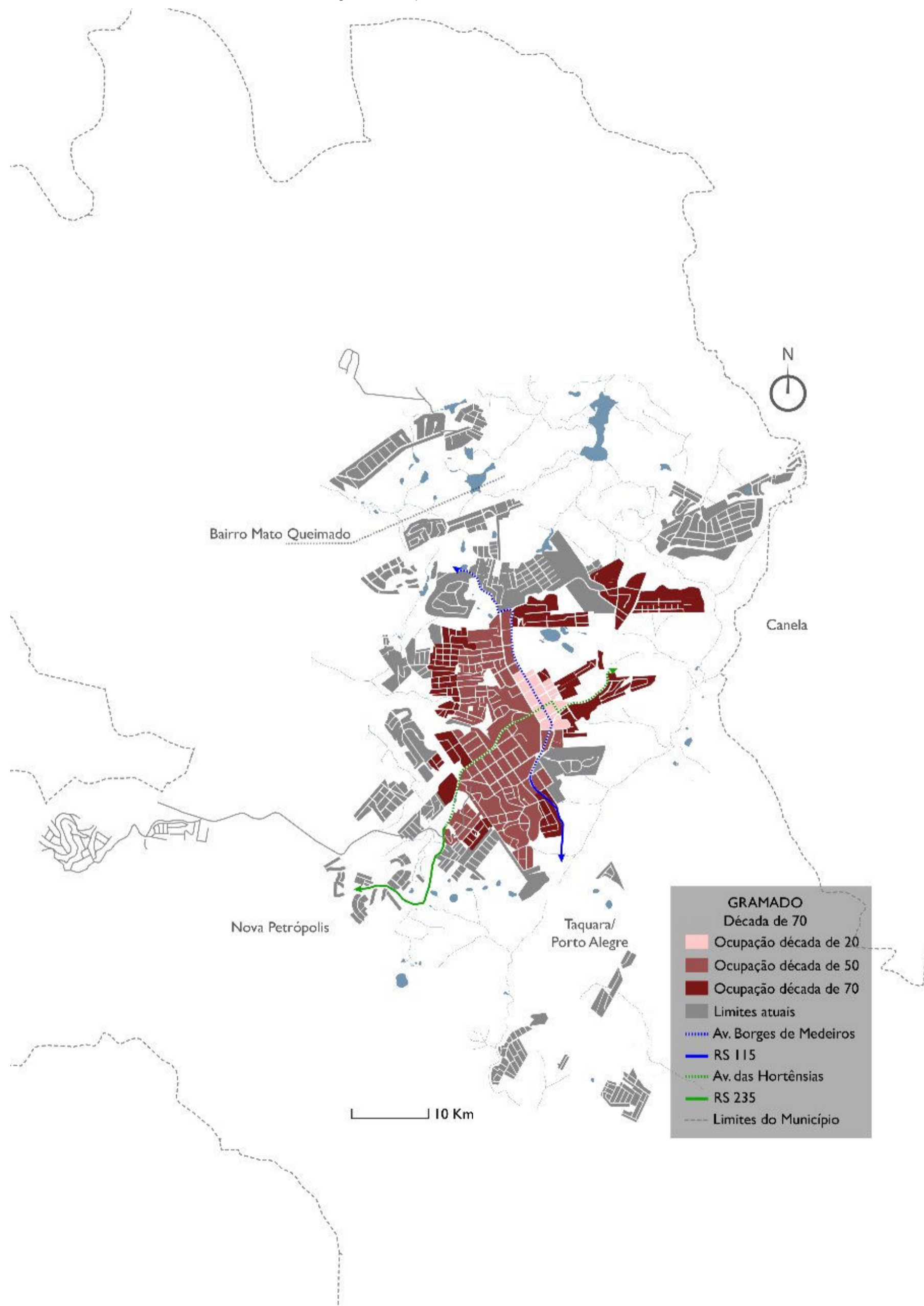
Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2019).

Como curiosidade, em 1976 foi fundada pela família Prawer, em Gramado, a primeira fábrica de chocolate artesanal. Produto que ganhou o mercado consumidor pelo sabor apurado, tornando-se mais um diferencial para a cidade (GRAMADO, 1987).

Quanto aos eventos municipais, continuavam sendo realizados a Festa das Hortênsias, a FEARTE e o Festival de Cinema, sempre no verão, mantendo a tradição dos veraneios na Serra. Gerbase (2002, p. 113), recordou que o Festival de Cinema representava para a geração dele, um “fenômeno sazonal, que geralmente ganhava espaço na imprensa graças às fotos de candidatas a estrelas posando despidas, entre singelas hortênsias [...]”.

Em 1983 foi sancionada a Lei Municipal 716/1983 que criava novos limites urbanos para o Município. Esta lei foi alterada no ano de 1996, pela Lei Municipal 1424/1996. A Figura 22, mostra como o núcleo urbano estava se expandindo no sentido nordeste, em direção a Canela e seguiu se expandindo no sentido oposto, tendência que havia se firmado ainda nas décadas de 30 e 40.

Figura 22 – Expansão Urbana década de 1970.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Bard (1923), G (1988, 1991, 1993), Gramado (1954, 1961, 1979, 1999, 2006, 2012) e Koetz (1959, 1961).

Seguindo a tradição brasileira, apontada por Villaça (2005), este plano diretor foi elaborado por técnicos do executivo, não havendo notícias de que houve participação social. Enquanto permaneceu vigente, esta lei não sofreu alterações e abrangeu os governos municipais de Waldemar Frederico Weber, da ARENA, cuja gestão foi de 1973 até 1976; de Nelson Dinnebier, do MDB, que governou de 1977 até 1982 e de Pedro Henrique Bertolucci, do PDS, que governou de 1983 até 1988.

3.3 O SEGUNDO PLANO DIRETOR EM 1988 - LEI MUNICIPAL 861/1988

Após treze anos de vigência da Lei 457/1975, foi aprovado em 04/08/1988, um novo plano diretor, pela lei 861/1988, que ficou vigente por três anos. A aprovação ocorreu no último ano do mandato do Prefeito Pedro Henrique Bertolucci, pelo PDS, cuja gestão foi de 1983 até 1988. Assim como o plano diretor anterior, este também objetivava orientar e controlar o desenvolvimento territorial do município, de acordo com as diretrizes e projetos estabelecidos (GRAMADO, 1988).

Este plano seguiu com as diretrizes de organização do sistema viário e estabelecimento de regras de zoneamento para a cidade e para as novas edificações, bem como, a questão dos casos omissos, que deveriam passar pelo aval do conselho (GRAMADO, 1988). Esta Lei recebeu uma única alteração ao longo do período de vigência por intermédio da Lei Municipal 917/1989 (GRAMADO, 1989).

Quanto à planta de zoneamento de usos, esta passou a ser formada por dez zonas urbanas, mais a zona rural. Para cada zona estava definido o uso permitido e não permitido, bem como recuos, Índice de Aproveitamento (IA), Taxa de Ocupação (TO) e altura das edificações. Observa-se que o plano diretor de 1975 contemplava oito zonas urbanas.

Em comum com o plano anterior foram mantidas as Zonas de Atividades Múltiplas (Artigo 23) e as Zonas Residenciais Um e Dois (Artigos 26 e 27). As outras sete zonas são: 1) Artigo 24 – Zona Comercial Um; 2) Artigo 25 – Zona Comercial Dois; 3) Artigo 28 – Zona Residencial Três; 4) Artigo 29 – Zona Residencial Quatro; 5) Artigo 30 – Zona Residencial Cinco; 6) Artigo 31 – Zona de Proteção Paisagística; e 7) Artigo 32 – Zona Industrial. A Figura 23, a seguir, traz o mapa que servia de base ao plano diretor de 1988, mostra a Zona Urbana, porém, sem a divisão do zoneamento.

Figura 23 – Mapa de Gramado da década de 1980



Fonte: G (1998).

Além de comparar o que mudou entre as zonas de uso, abaixo segue Tabela 2 comparando o IA previsto na Lei de 1975 versus o previsto na Lei de 1988:

Tabela 2 – Comparativo Índice de Aproveitamento entre 1975 e 1988

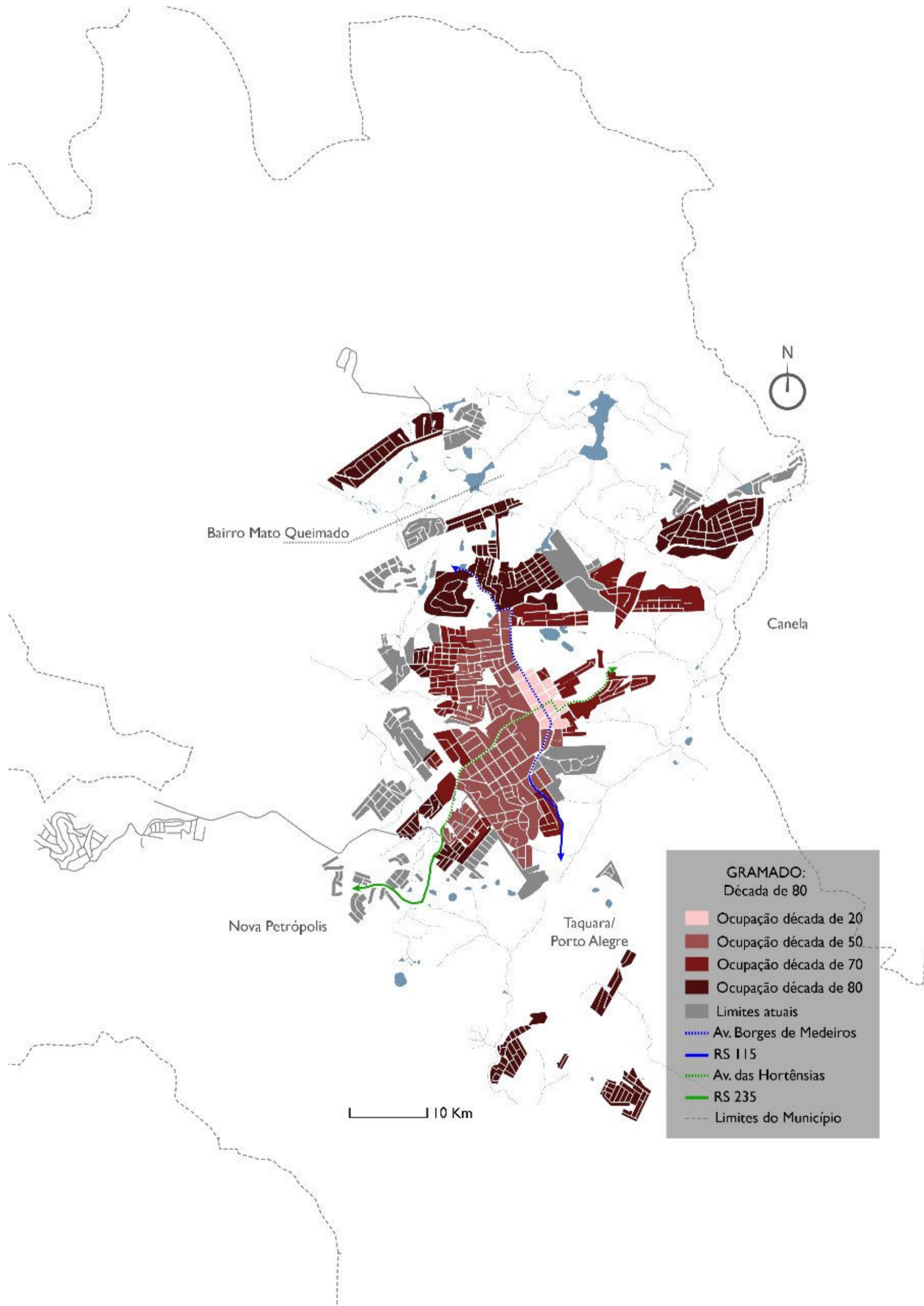
ZONAS DE USO	Lei 457/1975	Lei 861/1988
	Índice de Aproveitamento (IA)	
Área de Proteção Paisagística (APP)	Regra específica.	Não existe.
Zona de Proteção Paisagística (ZPP)	Não existe.	0.90
Áreas de Uso Especial (AUE)	Regra específica.	Não existe.
Áreas Verdes Públicas (AVP)	Regra específica.	Não existe.
Áreas Verdes Vinculadas (AVV)	Regra específica.	Não existe.
Zonas de Atividades Múltiplas (ZAM)	2.50	2.50
Zona de Comércio Especial (ZCE)	2.50	Não existe.
Zona Residencial Um (ZR1)	1.00	0.50
Zona Residencial Dois (ZR2)	1.50	0.90
Zona Residencial Três (ZR3)	Não existe.	1.10
Zona Residencial Quatro (ZR4)	Não existe.	2.00
Zona Residencial Cinco (ZR5)	Não existe.	1.50
Zona Comercial Um (ZC1)	Não existe.	2.00
Zona Comercial Dois (ZC2)	Não existe.	1.50
Zona Industrial (ZI)	Não existe.	Regra específica.
Zona Rural	Regra específica.	Regra específica.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Gramado (1975, 1988).

Até o presente momento, não foi possível verificar a existência de um estudo de densidades que definisse critérios de aplicação do IA versus a demanda por infraestrutura, conforme recomenda Villaça (2005). Comparando-se o mapa da expansão urbana da década de 70 (Figura 22) com o da década de 80 (Figura 24), percebe-se que a mancha urbanizada se expande ainda mais sobre a Zona Rural.

Mendes Júnior e Ayup-Zouain (2004, p. 12) estudaram a ocupação urbana de Gramado no período de 1984 até 1999, baseando-se em fotos aéreas de pequeno formato. Os autores apontaram um “elevado crescimento percentual do número total de edificações (165%) em um período relativamente reduzido da história recente do município de Gramado, de apenas 15 anos”. O que está em consonância com a análise feita por Ferraro (1982) de que o turismo ditou os rumos da urbanização gramadense. A Figura 24, a seguir, traz a expansão urbana na década de 80.

Figura 24 – Expansão Urbana na década de 1980



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Bard (1923), G (1988, 1991, 1993), Gramado (1954, 1961, 1979, 1999, 2006, 2012) e Koetz (1959, 1961).

Após seis meses de vigência, esta lei sofreu sua única alteração relativa ao Artigo 4º, que tratava dos prazos de alteração do plano diretor. Na Lei Municipal 861/1988 a redação do artigo era a seguinte:

Artigo 4º: O Plano Diretor poderá somente ser alterado em todo ou em parte após 3(três) anos de vigência da presente Lei, depois de ouvido o Conselho do Plano Diretor, assessorado por profissionais legalmente habilitados (Urbanistas, Arquitetos, Engenheiros, Advogados e Outros) (GRAMADO, 1988).

Com a alteração dada pela Lei Municipal 917/1989, o Artigo 4º da lei ficou assim:

Artigo 4º - O Plano Diretor poderá ser alterado em todo ou em parte a partir da promulgação da presente Lei, depois de ouvido o Conselho do Plano Diretor, assessorado por profissionais legalmente habilitados (Urbanistas, Arquitetos, Engenheiros Agrônomos, Advogados, Entidades Representativas e outros) (GRAMADO, 1989).

A alteração abre a possibilidade da lei ser alterada a qualquer momento e salienta a importância do acompanhamento de profissionais especializados no assunto, além de exigir a participação do Conselho, aparentemente uma forma de dar voz à sociedade civil.

Na década de 80, a cidade já havia consolidado sua economia, com destaque regional e nacional para as indústrias calçadistas, moveleira, as malharias, o chocolate caseiro e o artesanato. As redes hoteleira e gastronômica também se fortaleciam e o turismo ganhava novos ares (GRAMADO, 1987).

O Brasil vivia uma fase de transição política com o fim da ditadura militar e a instalação do estado democrático de direito, com a sanção da nova Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, que trazia no texto as questões referente à política urbana. Todavia, a Lei 861/1988 foi aprovada sessenta dias antes da Constituição, não adotando as questões referentes à política urbana propostas nos artigos 182 e 183 da nova Constituição (BRASIL, 1988).

O turismo em Gramado, até meados da década de 80, era caracterizado como sendo rodoviário, especialmente carros de passeio, onde as pessoas subiam a serra para passear nos finais de semana e movimentavam a economia. No início dos anos 80, com o país ainda vivendo a Ditadura, o Conselho Nacional do Petróleo, reconhecendo a importância do turismo para a região, autorizou que Gramado, Canela e outras cidades, disponibilizassem gasolina aos turistas nos finais de semana (SERRA, 1980).

O Jornal Pioneiro dizia para quem não tinha o que fazer em Caxias do Sul no período das férias e tinha condições de “gastar um pouco de gasolina”, que a opção era passear pelas cidades de Nova Petrópolis, Gramado ou Canela (OPÇÕES, 1980, p. 38).

Alguns empresários locais entendiam que era preciso ampliar o fluxo de turistas para os sete dias da semana e buscaram firmar parceria com uma agência de viagens paulista que desde 1972 atuava no setor com vendas de pacotes turísticos, tanto rodoviários como aéreos, a CVC. A parceria iniciou em julho de 1988, e trouxe entre julho e agosto daquele ano cerca de 1.800 pessoas para Gramado e região. Foi preciso esforço conjunto das cidades vizinhas, como Canela e Bento Gonçalves, para que fosse criado um roteiro com atrações suficientes para preencher os sete dias de viagem (SILVEIRA; RAMOS, 2018).

Iniciava um novo momento, o turismo de massa exigia que os estabelecimentos comerciais e a rede hoteleira se reinventassem, para receber cada vez mais pessoas vindas de todos os lugares do Brasil. Além da criação de roteiros turísticos, foi preciso investir criatividade na melhoria e criação de novos eventos para a cidade (SILVEIRA; RAMOS, 2018).

Segundo Paulus (2013, PG), fundador da CVC, a empresa havia trazido cerca de 120 mil turistas em 2012 para Gramado, sendo que estava previsto trazer, até 2020, em torno de 500 mil turistas. Com base nestes dados, questionou, como a cidade iria se preparar para recebê-los? Respondeu dizendo que seria preciso investimento em mais hotéis, mais transporte coletivo, mais restaurantes e mais infraestrutura e que, não só a CVC, mas os demais empreendimentos e setores também iriam contribuir para o aumento deste fluxo turístico, o que aumentava a urgência de se planejar a cidade para receber esta demanda.

Em 15/11/1985 foi criada uma nova Lei que instituía o Conselho do Plano Diretor, a Lei Municipal 771/1985, em substituição à Lei 456/1975¹³ (GRAMADO, 1985).

De 20/12/1986 a 11/01/1987, ocorreu a XII e última Festa das Hortênsias que contou com um diferencial, foi agregado ao período da festa um novo evento chamado Natal Luz. Naquela ocasião, o Natal Luz foi realizado num único dia, ocupando áreas públicas da cidade, o Lago Joaquina Rita Bier e a Praça da Matriz, e contou com apresentação de coral e orquestra e, ainda, show de fogos (GRAMADO, 1987).

Atualmente o evento inicia entre outubro e novembro e vai até meados do mês de janeiro, concentrando diversas atrações natalinas e atraindo muitos visitantes. Os lucros do evento em 2017 demonstram a importância do mesmo para o contexto econômico e social da cidade, conforme matéria ilustrada na Figura 25¹⁴.

¹³ Informa-se que o texto da Lei 771/1985 não se encontra disponível no site da Câmara de Vereadores.

¹⁴ Em dezembro de 2017, Gramado foi tema de reportagem no jornal internacional The Washington Post, o qual destacou o Natal Luz como evento de abrangência internacional, podendo ser um dos maiores do mundo voltado à temática natalina e preservando as tradições. Também enfatiza a grandeza que o evento tem diante de uma cidade com cerca de 35 mil habitantes. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/travel/in-gramado-they-start-celebrating-christmas-in-october--and-in-spring/2017/12/07/decd0420-d3bd-11e7-b62d-d9345ced896d_story.html?noredirect=on&utm_term=.74c6abbf6ef1. Acesso em: 12 de abril de 2018.

Figura 25 – Natal Luz, 2017

Natal Luz teve um lucro de R\$ 5,1 mi

Além do saldo positivo do evento passado, a Gramadotur anunciou algumas mudanças, como a realocização dos espetáculos no Expogramado e a volta da Lei Rouanet. **Página 3**

Fonte: Rossa (2018).

Como curiosidade, já na década de 1980 a região contava com o núcleo da Universidade de Caxias do Sul, que oferecia os cursos de hotelaria e turismo, bem como, com a Escola Superior de Hotelaria Castelli, ambas instaladas na vizinha cidade de Canela (UCS, 2019; CASTELLI, 2019).

Segundo Coletto (2013, PG), no início dos anos 80, foi feito o asfaltamento da RS115, um dos principais acessos à cidade e, segundo Benetti (2006), foi no final dos anos 80 que foi iniciada a duplicação da RS235 que liga Gramado à Canela, duas importantes obras de infraestrutura para a época.

A elaboração desta lei também ficou restrita ao quadro técnico da prefeitura e aos vereadores, tanto que Rissi (2006) e Benetti (2006), ao recordarem de seus mandatos como vereadores, mencionaram sua contribuição para a reformulação da Lei do Plano Diretor. Este Plano Diretor, Lei Municipal 861/1988, permaneceu vigente por cerca de três anos, abrangendo o governo municipal de Nelson Dinnebier, do PMDB, que foi de 1989 até 1992.

3.4 O TERCEIRO PLANO DIRETOR EM 1991 - LEI MUNICIPAL 1033/1991

Após três anos de vigência da Lei Municipal 861/1988, o Prefeito Nelson Dinnebier, do PMDB – eleito para a gestão de 1989 até 1992 – em 25/09/1991, sancionou a nova Lei Municipal 1033/1991 referente ao plano diretor. Esta lei ficou vigente por quinze anos e foi caracterizada como orientadora e controladora do desenvolvimento territorial do município, de acordo com as diretrizes e projetos. As diretrizes também permaneceram focadas no regramento para o sistema viário e para o zoneamento urbano. Os casos omissos, contemplados pelo o Artigo 4º, deveriam ser resolvidos pelo conselho do plano diretor (GRAMADO, 1991).

Esta lei sofreu dez alterações ao longo dos seus quinze anos de vigência, conforme segue na Tabela 3.

Tabela 3 – Alterações na Lei Municipal 1033/1991

Alteração	Lei	Data Sanção
1	1120/1993	23/03/1993
2	1664/1999	23/06/1999
3	1693/1999	08/10/1999
4	1873/2001	20/11/2001
5	1910/2002	19/03/2002
6	1933/2002	14/05/2002
7	2081/2003	03/06/2003
8	2082/2003	03/06/2003
9	2103/2003	05/08/2003
10	2378/2005	18/10/2005

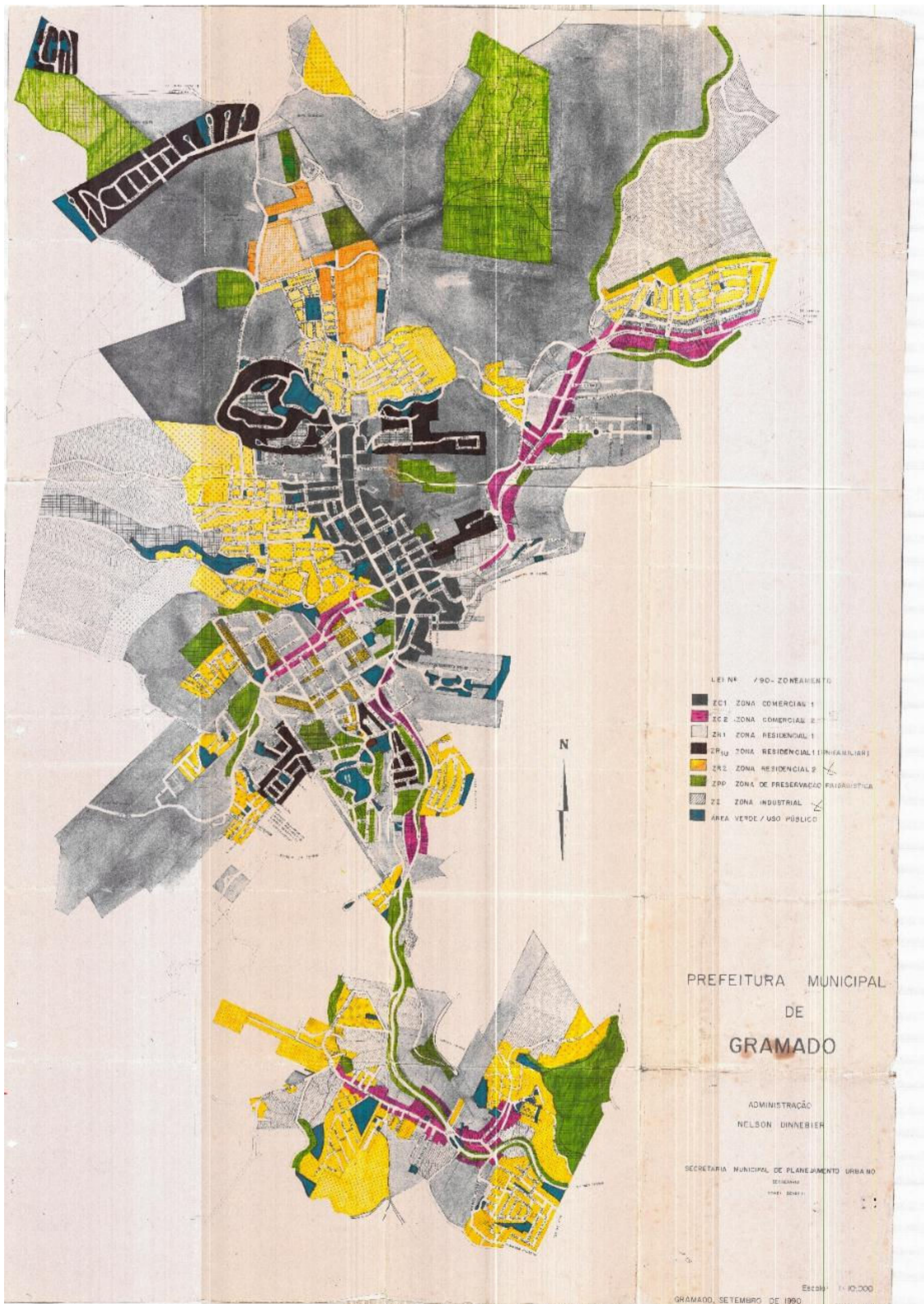
Fonte: Elaborada pela autora.

No Artigo 21 estavam definidas as oito zonas de uso urbanas, além da Zona Rural, conforme segue: 1) Zona Comercial Um (ZC1); 2) Zona Comercial Dois (ZC2); 3) Zona Comercial Três (ZC3); 4) Zona Residencial Um (ZR1); 5) Zona Residencial Um Especial (ZR1E); 6) Zona Residencial Dois (ZR2); 7) Zona Preservação Paisagística (ZPP); e 8) Zona Industrial (ZI) (GRAMADO, 1991).

Com relação à Lei anterior, as zonas de uso que permaneceram iguais foram, a ZR1, a ZR2, a ZC1, a ZC2 e a ZI. Ao longo do período de vigência, duas novas zonas de uso foram acrescentadas, a Zona Comercial e Residencial Um (ZCR1), pela Lei Municipal 1664/1999, e a Zona Industrial e Comercial Um (ZIC1), pela Lei Municipal 1910/2002 (GRAMADO, 1999 e 2002).

A seguir a Figura 26, mostra a Planta de Zoneamento de Usos, que era utilizada naquela ocasião.

Figura 26 – Planta de Zoneamento de Usos de 1991



Fonte: G (1991).

Destaca-se que estão faltando nesta Lei as informações quanto aos requisitos urbanísticos específicos para cada zona de uso, como, por exemplo, o Índice de Aproveitamento (IA). Isto causou dificuldade de interpretação do IA e foi necessário buscar esclarecimentos junto à SMP. Foi esclarecido que, como não consta no texto da Lei os requisitos específicos dos zoneamentos utilizados à época da vigência da mesma, a SMP interpreta que deve-se tomar como base os requisitos urbanísticos das leis anteriores. Ou seja, a Lei 1033/1991 permaneceu por quinze anos vinculada à Lei 861/1988.

A Tabela 4, abaixo, traz o comparativo do IA entre a lei aprovada em 1988 e a lei aprovada em 1991, considerando todas as leis que a alteraram:

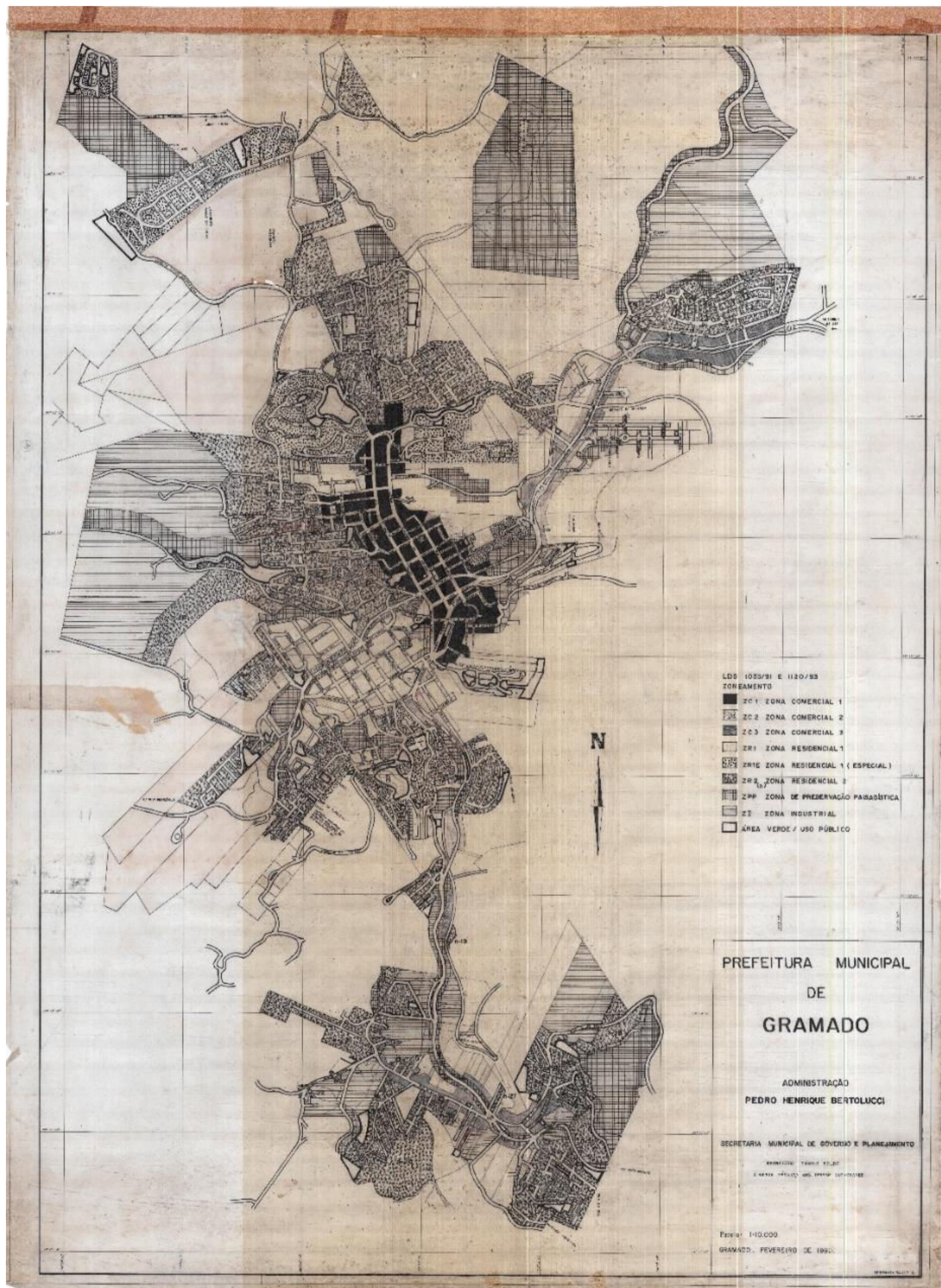
Tabela 4 – Comparativo Índice de Aproveitamento entre 1988 e 1991

ZONAS DE USO	Lei 861/1988	Lei 1033/1991
	Índice de Aproveitamento (IA)	
Zona de Preservação Paisagística (ZPP)	Não existe.	Regra específica.
Zona de Proteção Paisagística (ZPP)	0.90	Não existe.
Zonas de Atividades Múltiplas (ZAM)	2.50	Não existe.
Zona Residencial Um (ZR1)	0.50	0.50
Zona Residencial Um Especial (ZR1E)	Não existe.	Regra específica.
Zona Residencial Dois (ZR2)	0.90	0.90
Zona Residencial Três (ZR3)	1.10	Não existe.
Zona Residencial Quatro (ZR4)	2.00	Não existe.
Zona Residencial Cinco (ZR5)	1.50	Não existe.
Zona Comercial e Residencial Um (ZCR1)	Não existe.	1.00
Zona Comercial Um (ZC1)	2.00	2.00
Zona Comercial Dois (ZC2)	1.50	1.50
Zona Comercial Três (ZC3)	Não existe.	Regra específica.
Zona Industrial e Comercial Um (ZIC1)	Não existe.	1.30
Zona Industrial (ZI)	Regra específica.	Regra específica.
Zona Rural	Regra específica.	Regra específica.

Fonte: Elaborada pela autora com base em Gramado (1988, 1991).

Percebe-se que o IA permaneceu sem grandes alterações e que mudaram algumas nomenclaturas nas zonas de uso. Nas Figuras 27 e 28, seguem as plantas de zoneamento vigentes em 1993 e 1999. Na planta de 1999 foram acrescentados dois loteamentos, o Sítio Carazal (destacado em verde) e o Vale dos Pinheiros (destacado em laranja). Ambos na região sudoeste do Município que estava marcada por tendência de expansão urbana.

Figura 27 – Planta de Zoneamento de 1993



Fonte: G (1993).

Figura 28 – Planta de Zoneamento de 1999



Fonte Adaptado de Gramado (1999).

No sentido Sudeste apareceu o loteamento Altos da Viação Férrea (destacado em azul na Figura 28). Para todos estes novos loteamentos foi instituída a Zona Residencial Dois (ZR2). O perímetro urbano pouco a pouco foi sendo ampliado sobre a Zona Rural, sendo que é desconhecida a existência de possíveis estudos de impacto urbano e ambiental que justificassem esta ampliação.

Segundo Sánchez (2001, p. 33), a partir da década de 90, o “espaço das cidades se realiza agora enquanto mercadoria”, e não mais enquanto lugar autêntico e receptivo, pertencente àqueles que o fundaram e o lapidaram com o que tinha de melhor. Em Gramado, às tradições culturais dos primeiros povoadores e à autenticidade paisagística – que até então eram vendidas como oportunidade de lazer, descanso e saúde, ornamentados pela flor da hortênsia e incrementados pela arte do cinema – juntaram-se eventos que passaram a explorar estas características transformando-as em produtos tematizados (FAGERLANGE, 2012; CASTELLO, 2005).

Neto (2006) salientou que a elaboração desta lei do plano diretor gerou disputa política, que repercutiu na mídia regional e até nacional. Intitulou-se “Luta pela terra” a reportagem da ‘Revista Veja Rio Grande do Sul’, que trazia notícias sobre a proposta do Projeto de Lei para o novo plano diretor de Gramado, que havia sido protocolada na Câmara de Vereadores em março de 1991 e passou meses em debate (GALLINA, 1991).

Houve polêmica em torno da liberação ou não de prédios de mais de dois pavimentos em uma das áreas mais nobres da cidade, o Bairro Planalto. A comunidade local fez um abaixo assinado com cerca de três mil assinaturas, pedindo a proibição da construção de “espigões” naquela região da cidade. Contrário à comunidade estava o setor da construção civil, que via no Bairro uma forma de lucrar com empreendimentos maiores, tendo em vista a alta valorização imobiliária dos terrenos (GALLINA, 1991).

Após várias discussões entre os vereadores, a lei foi aprovada em 25/09/1991, mas vetada pelo então Prefeito Nelson Dinnebier, que buscou manter o texto na íntegra de como havia sido mandado para a Câmara, não permitindo os “espigões”, atendendo aos apelos da comunidade. A reportagem também faz uma crítica ao dizer que, desde 1975, os planos diretores de Gramado estavam abertos para diferentes interpretações e que era preciso regulamentar as construções como forma de manter as características típicas da cidade (GALLINA, 1991).

Na maior parte do Bairro Planalto incidiam as zonas de uso Zona Residencial Um (ZR1), com IA de 0.50 e Zona de Preservação Paisagística (ZPP).

Outra prática que marca a tendência apontada por Sánchez (2001) de mercantilização da cidade, é a da compra e venda do Índice de Aproveitamento (IA), também conhecido por Solo Criado. Esta possibilidade surgiu em Gramado, por intermédio do Artigo 9º da Lei Municipal 2378/2005 que foi a décima e última alteração da Lei

1033/1991. O novo regramento determinava a redução de 20% do IA em todas as zonas de uso devido à inserção da possibilidade de compra de índice como instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, conforme segue:

Fica reduzido em 20% (vinte) por cento o Índice de Aproveitamento (IA), em todas as zonas de uso, previstas na Lei Municipal 1.033/91 e suas alterações. § 1º Poderá o Município, mediante estudo técnico, a ser regulamentado pelo executivo, mediante DECRETO, e com análise e parecer favorável do Conselho do Plano Diretor, nas zonas; (ZC1), Zona Comercial Um, (ZCR1), Zona Comercial Residencial Um, (ZC2), Zona Comercial Dois e (ZC3), Zona Comercial Três, manter o Índice de Aproveitamento (IA) atual, previsto na Lei 1.033/91 e suas alterações, mediante a outorga onerosa do direito de construir prevista na Lei Federal 10.257/2001, (Estatuto da Cidade). § 2º Para cumprimento do exposto do § 1º, do presente artigo, os interessados, proprietários de imóveis localizados nas zonas citadas no mesmo parágrafo, deverão adquirir Área de Terreno Adicional Referencial, (ATAR) necessária a atingir o percentual de Índice de Aproveitamento (IA) correspondente aos 20% (vinte) por cento, da respectiva zona. § 3º Para todas as Zonas de Usos, previstas na Lei do Plano Diretor, Lei 1.033/91 e suas alterações, a área do subtelhado, (SÓTÃO), conforme determina a mesma, no seu artigo 22º, inciso XIII, poderá ser edificada com (IA), Índice de Aproveitamento acima daquele previsto para a respectiva Zona de Uso, aplicando-se o que determina o artigo 8º da presente lei, através da "outorga Onerosa do Direito de Construir", prevista na Lei Federal 10.257, mediante a aquisição da Área de Terreno Adicional Referencial, (ATAR) (GRAMADO, 2005d).

O que significou que o IA, ao longo da Avenida Borges de Medeiros, que era de 2.50 passou a ser de 2.00 permitindo obras de até 2.000,00m² em terrenos de 1.000,00m², com a possibilidade de aquisição de 20% a mais de IA por intermédio do novo instrumento. E, havia a possibilidade de adquirir mais 15% de índice a ser utilizado somente no subtelhado, respeitando a redução de 20% de IA determinada no Artigo 9.

Na prática, havendo interesse dos empreendedores em adquirir mais área construída para seus empreendimentos, o poder público estava disponibilizando a compra de 35% de IA, o que aumentava, também, a arrecadação de receita como forma de promover e distribuir de forma igualitária as melhorias urbanas, conforme aponta o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Como curiosidades para este período, destaca-se que em 1990 foi criada a Festa da Colônia, mais um evento organizado pelo poder público municipal, em que os hábitos dos imigrantes ficaram ao alcance dos turistas e onde a comunidade do interior pode ganhar visibilidade vendendo seus produtos caseiros e artesanais ao longo do evento e exibindo seus hábitos e costumes em desfiles pelas ruas da cidade (GRAMADO INESQUECÍVEL, 2019a). O Natal Luz seguiu crescendo e, em 2001, o evento ganhou novas atrações e foi repaginado pelo olhar do carnavalesco Joãozinho Trinta (GRAMADO, 2001a).

Além disso, é importante destacar outras legislações criadas ao longo dos quinze anos de vigência desta lei 1033/1991, tais como a Lei Municipal 1553/1998 que "Considera

de preservação permanente parte da vegetação existente no perímetro urbano [...]” (GRAMADO, 1998). Foram elencados mais de trinta exemplares arbóreos, tanto nativos como exóticos, situados em pontos estratégicos da cidade e que foram considerados importantes para a composição paisagística urbana.

Em 2001 foi criada a Lei Municipal 1879/2001, que estabeleceu incentivos fiscais, isentando a incidência de impostos sobre “áreas de proteção paisagística e de defesa ecológica”, (GRAMADO, 2001b).

Quanto aos limites urbanos, em 2001, foi sancionada a Lei Municipal 1878/2001 que criava novos limites urbanos para o Município em substituição à Lei Municipal 716/1983. A Lei 1878/2001 foi alterada pela Lei Municipal 2117/2003, que acrescentou quatro núcleos urbanos ao texto, sendo eles os loteamentos Vale dos Pinheiros, Sítio Carazal, Gramado Golf Clube e Residencial da Cascata (GRAMADO, 2001a e 2003b).

Até então, todos estes loteamentos ficavam em Zona Rural. No mapa de 1979 (Figura 18), consta a indicação da direção a ser tomada para acessar o Gramado Golf Clube, na Planta de Zoneamento de 1991 (Figura 26) este loteamento já aparece desenhado a noroeste do Município. No mapa de 1999 (Figura 28) estão grifados em círculos separados da Planta, os loteamentos Vale dos Pinheiros e Sítio Carazal, o Residencial da Cascata passou a aparecer a partir da planta de zoneamento do plano diretor de 2006.

Salienta-se que os limites urbanos de Gramado foram determinados por Lei específica até 2005 quando a Lei Municipal 2351/2005, que dispunha sobre o parcelamento do solo, revogou a Lei de 2001 e o perímetro urbano passou a ser delimitado pelo Plano Diretor (GRAMADO, 2005b).

Em 26/05/2004 foi publicado o Decreto Municipal 035/2004, que versava sobre a instituição do ‘Projeto Gramado Mais 50 Anos’ e a formação da Comissão Executiva. Em dezembro de 2004, Gramado completava cinquenta anos de emancipação e, como forma de marcar a data e planejar a cidade para o futuro, o projeto pretendeu “propor um novo modelo para o desenvolvimento sustentável do Município de Gramado” (GRAMADO, 2004).

As linhas de abordagem do projeto foram: turismo, eventos públicos e privados, infraestrutura urbana, política habitacional, saúde, educação, meio ambiente, cultura, desenvolvimento urbano e rural, comércio, serviços, indústria, finanças públicas, emprego e renda, trânsito e segurança, esporte e, por fim, inclusão social. A comissão executiva foi formada por dezessete entidades:

I - Prefeitura Municipal de Gramado; II - Câmara Municipal de Vereadores de Gramado; III - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul – SEBRAE / RS; IV - Conselho Municipal de Desenvolvimento de Gramado – COMUDE; V - Câmara da Indústria,

Comércio, Serviços, Agricultura e Turismo de Gramado- CICSATG; VI - Visão - Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias; VII - Convention Bureau; VIII - Sindicato da Hotelaria, Restaurantes, Bares e Similares da Região das Hortênsias SHRBS-RH; IX - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Gramado - COMDEMA; X - Conselho do Plano Diretor de Gramado; XI - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Gramado; XII - Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção e Mobiliário de Gramado; XIII - Sindicato dos Trabalhadores do Comércio Hoteleiro e Similares de Gramado; XIV - Conselho Municipal de Saúde de Gramado; XV - Câmara de Dirigentes Lojistas de Gramado - CDL; XVI - Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública de Gramado – CONSEPRO; XVII - Comissões Organizadoras dos Eventos Natal Luz, Festival de Cinema e Festa da Colônia de Gramado (GRAMADO, 2004).

O Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDE) foi a entidade que ficou responsável por reportar as decisões e sugestões ao poder público municipal. O COMUDE foi criado em 15/07/2003, pela Lei Municipal 2098/2003 e visa a “melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição harmônica e equilibrada da economia e a preservação do meio ambiente”, bem como, a promoção da participação social (GRAMADO, 2003a).

Coletto (2013, PG) lamentou que as discussões deste projeto tenham sido “esquecidas no tempo”. Pedro Henrique Bertolucci (2013, PG), que era Prefeito em 2004, salientou que a intenção do projeto foi discutir o futuro de Gramado junto com a comunidade, que um dos assuntos debatidos foi o futuro do setor hoteleiro e que havia publicado uma moratória relativa à construção civil, até que fosse elaborado um novo plano diretor e completou informando que as dezessete entidades participaram ativamente, reivindicando como:

[...] queriam morar na sua cidade. E este é nosso plano diretor, precisa ser readequado, precisa ser modernizado, isso fazem nove anos e que nós não mexemos quase nisso. O conselho tem que ter uma voz mais ativa, mais presente. O conselho técnico parece que está ativo mas precisa, digamos, de mais circulação lá dentro (BERTOLUCCI, P. H., 2013, PG).

Em 09/08/2005 foi sancionada a Lei Municipal 2346/2005, que está vigente até o presente momento, instituindo o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (CPDDI). Foi eleito presidente do Conselho o Sr. José Carlos Silveira, o qual encontra-se no cargo até o presente momento. A primeira reunião ordinária do CPDDI ocorreu em 24/10/2005 e, conforme consta na Ata nº 1, o arquiteto Vonei Benetti que era o Secretário de Planejamento na ocasião, juntamente com uma equipe técnica, informou que já haviam iniciado os estudos para a formulação de um novo plano diretor.

Um dos conselheiros chamou a atenção para a importância de que a apresentação do conteúdo sobre o plano diretor dentro do conselho deveria ser feita de forma acessível, tendo em vista que nem todos os “membros do conselho são da área da construção civil”, de acordo com fala registrada na Ata nº 1 do CPDDI. Nessa reunião, foi informado que os

estudos e documentos elaborados seriam apresentados também ao Ministério Público (ATA Nº 1 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 24 OUT. 2005).

Importante salientar que, na segunda reunião do CPDDI, foi colocado que o objetivo do conselho era o de “assessorar, debater, promover estudos e emitir opiniões no sentido de colaborar nas alterações e adequações periódicas da lei do PDDI” e, ainda, que o mesmo deveria “monitorar o crescimento da cidade e zona rural, a fim de manter o município com um desenvolvimento harmonioso dos diversos setores”, de acordo com registro da Ata nº 2 da reunião ordinária do CPDDI, ocorrida em 07/11/2005. Percebe-se que tanto o COMUDE, quanto o CPDDI, possuem funções afins, ou seja, objetivam discutir os rumos da cidade nos princípios do desenvolvimento sustentável.

Em 18/10/2005, foi sancionada a última das dez leis municipais que alteraram a Lei Municipal 1033/1991, a Lei Municipal 2378/2005.

Durante o período das décadas 70, 80 e 90, os planos diretores de Gramado podem ser enquadrados dentro da fase brasileira em que, após os detalhados Planos de Embelezamento (que Gramado não chegou a elaborar), passa-se à elaboração de planos simplificados, sem detalhamentos e diagnósticos, cujos dispositivos eram um “conjunto de generalidades” (VILLAÇA, 1999b, p. 221). Isto porque, ainda segundo aquele autor, as elites dominantes entendiam que poderiam eliminar e adiar conflitos, postergando ações de interesses sociais. Especificamente:

O plano diretor inovador dos anos 90 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo, ou seja, um plano diretor eminentemente físico-territorial. Seus instrumentos fundamentais de aplicação, limitados aos da competência municipal, podem ser de natureza urbanística, tributária ou jurídica, mas os objetivos são de natureza físico-territorial. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor (VILLAÇA, 1999a, p. 245).

Diferentemente das duas leis anteriores, ao longo dos quinze anos de vigência desta Lei de 1991, ocorreram manifestações mais significativas da comunidade, entre elas, o abaixo assinado pedindo a restrição de altura no Bairro Planalto e o ‘Programa Gramado mais 50 Anos’. Todavia, ela foi elaborada pela equipe técnica da Prefeitura, com maior participação do conselho, nos últimos meses de vigência.

Abrangeu os governos municipais de Nelson Dinnebier, do PMDB, considerando as gestões de 1989 até 1992 e a de 1997 até 2000, bem como, abrangeu as gestões de 1993 a 1996, 2001 a 2004 e parte da gestão de 2005 a 2008 do Prefeito Pedro Henrique Bertolucci, do PDS, que havia sancionado a mesma.

3.5 O QUARTO PLANO DIRETOR EM 2006 - LEI MUNICIPAL 2497/2006

Após quinze anos de vigência da Lei Municipal 1033/1991, o Prefeito Pedro Henrique Bertolucci – agora pelo Partido Progressista (PP) e na gestão de 2005 a 2008 – sancionou, em 19/09/2006, a nova Lei Municipal 2497/2006 que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para Gramado.

Até então, as leis do regime urbanístico eram referidas pelo termo ‘Plano Diretor’, a partir de 2006, passou a ser chamado de ‘Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado’ (PDDI), conforme segue:

Artigo 1º: O Município de Gramado promoverá o desenvolvimento integrado da área urbana e rural na forma da presente lei, com a finalidade de garantir a qualidade de vida, organizar os espaços urbanos e rurais, preservar e manter a paisagem natural e edificada, através do presente Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, referenciado pela sigla (PDDI), instrumento básico da política de desenvolvimento, controle e expansão do Município. (GRAMADO, 2006a).

Incorporaram-se novidades ao texto. Desde diretrizes e princípios fundamentais, até os instrumentos tributários e jurídicos estabelecidos pela Lei Federal 10.257/2001 do Estatuto da Cidade (EC), (BRASIL, 2001), tais como IPTU Progressivo no Tempo, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Estudo de Impacto de Vizinhança, entre outros, os quais estão definidos como “mecanismos de controle urbano” (GRAMADO, 2006a). Esta lei sofreu quatro alterações ao longo dos seus oito anos de vigência, conforme apontado na Tabela 5:

Tabela 5 – Alterações na Lei Municipal 2497/2006

Alteração	Lei	Data Sanção
1	2707/2008	04/12/2008
2	2808/2009	29/12/2009
3	2986/2011	27/12/2011
4	3040/2012	26/06/2012

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Gramado (2006a).

Sabe-se que o EC, em 2001, determinou prazo de cinco anos para que municípios com mais de vinte mil habitantes aprovassem seu plano diretor. Gramado havia atingido vinte mil habitantes totais em meados da década de 80 e a população urbana atingiu este patamar em meados da década de 90, como mostrado anteriormente na Figura 21 (IBGE, 2019).

No entanto, Gramado já possuía um plano diretor desde 1975, assim era preciso adequar à Lei às novas exigências do EC. Em virtude disso, os princípios e diretrizes deixaram de ter somente caráter físico e territorial para contemplar a preservação ambiental, a harmonia entre o ambiente natural e o ambiente construído e a “qualidade de vida dos

seus cidadãos, com vistas ao desenvolvimento do turismo, como forma de garantir o direito à cidade e a um Município autossustentável” (GRAMADO, 2006a; 2014).

No seu Artigo 42 o EC estabeleceu o conteúdo mínimo que deve ser compreendido pelos planos diretores municipais (BRASIL, 2001). Segue Quadro 8 comparativo como forma de ilustrar se a Lei Municipal 2497/2006 que instituiu o PDDI de Gramado atendeu ao conteúdo mínimo exigido pelo EC:

Quadro 8 – Conteúdo mínimo para Planos Diretores

Conteúdo mínimo para Planos Diretores Municipais segundo o Estatuto da Cidade Lei Federal 10.257/2001.			
Estatuto da Cidade (EC)		PDDI de Gramado Lei Municipal 2497/2006	
		Consta no PDDI?	Onde?
Artigo 25	Do direito de preempção.	SIM	Artigos 105 a 113.
Artigos 28 e 29	Da outorga onerosa do direito de construir.	SIM	Artigos 114 a 119.
Artigo 32	Das operações urbanas consorciadas.	SIM	Artigos 120 a 127.
Artigo 35	Da transferência do direito de construir.	SIM	Artigos 128 e 129.
Artigos 5º e 42 - Inciso I	Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;	SIM	Artigos 90 a 94.
Artigo 42 - Inciso III	Do sistema de acompanhamento e controle.	SIM	Artigos 174 a 176.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2001) e Gramado (2006a).

Percebe-se que o conteúdo mínimo foi contemplado na lei de 2006. Não se pretende entrar no mérito de eficácia e real aplicação dos instrumentos previstos no plano diretor por parte do poder público, apenas apontar para o fato de que existiu interesse em cumprir com o EC. Contudo, observa-se que, em 2012, houve uma denúncia junto à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, onde o Diretório do Partido Verde de Gramado questionou sobre a existência de possível inconstitucionalidade presente na Lei Municipal 2986/2011, que alterou a Lei 2497/2006 (CAOURB, 2012).

Como resposta, o Centro de Apoio Operacional de Defesa da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias (CAOURB), do Ministério Público do Rio Grande do Sul, emitiu o Parecer nº14/2012 referente ao questionamento registrado sobre o PR nº 00958.00767/2012-9. O parecer analisou os Artigos referentes à todos os instrumentos apontados no Quadro 8, menos o de acompanhamento e controle. Foram apontadas diversas incongruências entre o PDDI e o EC, sugerindo que o Plano Diretor gramadense estaria “inovando em matéria urbanística”, o que não caberia ao Município e sim à União, e que, portanto, não cumpria o exigido pelo EC e, ainda, que a possível inconstitucionalidade dos apontamentos deveria ser avaliada pelo Poder Legislativo da cidade (CAOURB, 2012).

Este fato consta na Ata nº 77, da reunião ordinária do CPDDI, ocorrida no dia 14/08/2012, na qual ficou registrado que a ação de possível inconstitucionalidade havia sido arquivada. Ou seja, mesmo havendo falhas no texto da Lei Municipal 2986/2011 que prejudicavam a sua aplicação, o PDDI seguiu vigente.

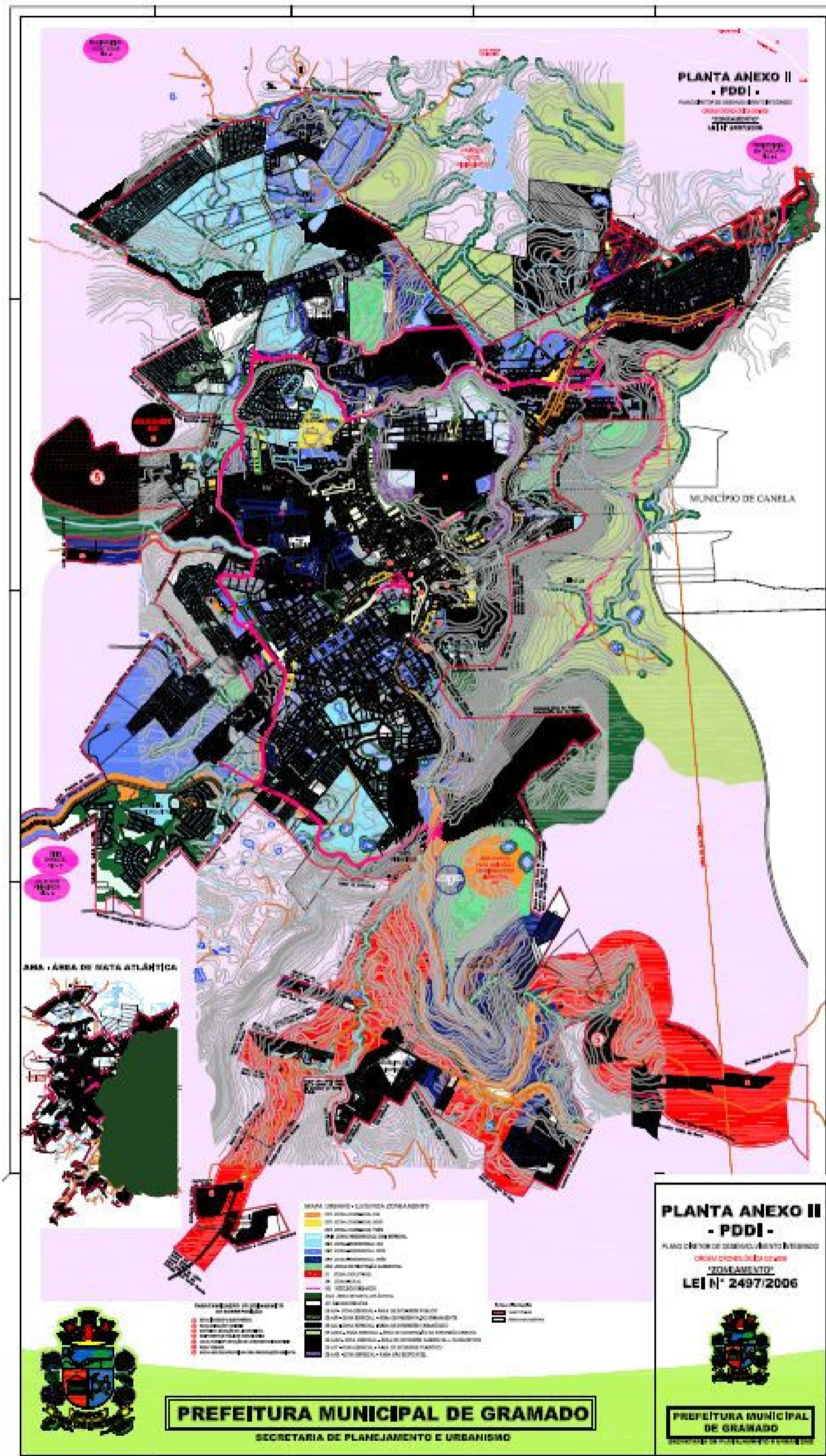
A Planta de Zoneamento de Usos, passou a se chamar ‘Planta de Zoneamento’, sendo que na Lei 2497/2006, ver Figura 29, o Artigo 24 definiu que a Zona Urbana do Município seria dividida em dezessete Zonas de Uso, dentre elas, cinco zonas residenciais, três zonas comerciais, quatro núcleos urbanos, três zoneamentos especiais, uma zona industrial, uma zona de proteção ambiental e, por fim, a Zona Rural (GRAMADO, 2006a).

Com relação ao Plano Diretor anterior, algumas nomenclaturas de zonas de uso permaneceram iguais, tais como a Zona Residencial Um (ZR1), a Zona Residencial Dois (ZR2), as Zonas Comerciais Um (ZC1), Dois (ZC2) e Três (ZC3) e a Zona Industrial (ZI).

Foram renomeadas, por exemplo, a Zona de Preservação Paisagística (ZPP) que virou, em alguns locais, Zona de Proteção Ambiental (ZPA), Zona Especial – Área de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZE-AIAP) e, em outros, Zona Comercial Um (ZC1). A Zona Comercial e Residencial Um (ZCR1), dependendo do local virou Zona Comercial Dois (ZC2) ou Zona Comercial Três (ZC3). Quanto a Zona Industrial e Comercial Um (ZIC1), ela não está demarcada na Planta de Zoneamento de Usos da Lei 1033/1991, o que dificulta a comparação.

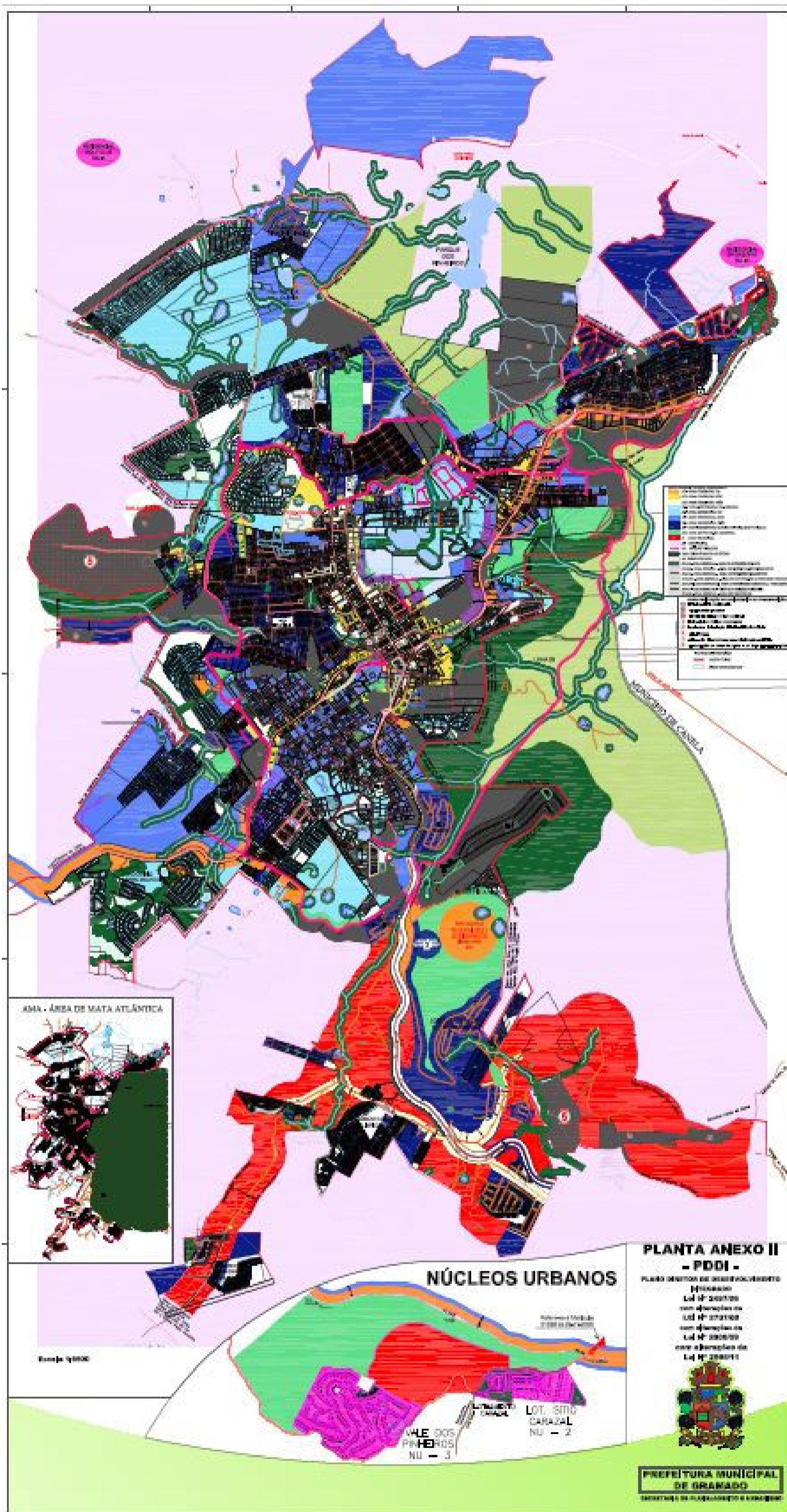
As quatro alterações que ocorreram na lei do PDDI interferiram no zoneamento e no uso e ocupação do solo. A planta de zoneamento aprovada após a última alteração segue na Figura 30.

Figura 29 – Planta de Zoneamento de 2006



Fonte: Gramado (2006b).

Figura 30 – Planta de Zoneamento em 2012



Fonte: Gramado (2012).

Tendo em vista a considerável mudança na Planta de Zoneamento, interessa destacar que ocorreu ampliação do perímetro urbano entre uma Lei e outra e que, por isso, pode-se considerar que o requisito do Índice de Aproveitamento (IA) passou a ter ainda mais influência sobre o território e sobre a infraestrutura existente, conforme Tabela 6, que segue:

Tabela 6 – Comparativo Índice de Aproveitamento entre 1991 e 2006

ZONAS DE USO	Lei 1033/1991	Lei 2497/2006
	Índice de Aproveitamento (IA)	
Zona de Preservação Paisagística (ZPP)	Regra específica.	Não existe.
Zona Residencial Um (ZR1)	0.50	0.50
Zona Residencial Um Especial (ZR1E)	Regra específica.	0.50
Zona Residencial Dois (ZR2)	0.90	0.60
Zona Residencial Três (ZR3)	Não existe.	1.30
Zona Residencial Quatro (ZR4)	Não existe.	1.60
Zona Comercial e Residencial Um (ZCR1)	1.00	Não existe.
Zona Comercial Um (ZC1)	2.00	1.00
Zona Comercial Dois (ZC2)	1.50	1.30
Zona Comercial Três (ZC3)	Regra específica.	1.60
Zona Industrial e Comercial Um (ZIC1)	1.30	Não existe.
Zona Industrial (ZI)	Regra específica.	1.00
Zona de Proteção Ambiental (ZPA)	Não existe.	0.35
Zona Rural	Regra específica.	0.20
Zona Especial Área de Mata Atlântica (ZE-AMA)	Não existe.	0.10
Zona Especial Área de Contenção da Expansão Urbana (ZE-ACEU)	Não existe.	0.20
Zona Especial Área de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZE-AIAP)	Não existe.	0.30
Núcleo Urbano Um - Gramado Golf Clube (NU1)	Não existe.	0.40
Núcleo Urbano Dois - Sítio Carazal (NU2)	Não existe.	1.20
Núcleo Urbano Três - Vale dos Pinheiros (NU3)	Não existe.	0.60
Núcleo Urbano Quatro - Residencial da Cascata (NU4)	Não existe.	0.50

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Gramado (1991; 2006).

Cabe esclarecer que, a partir de 2006, os tipos de atividades e usos do solo permitidos em cada zona, passaram a ser divididos em duas categorias, a dos 'Usos Característicos' e a dos 'Usos Admitidos'. O 'Anexo I' da Lei 2497/2006, explica que o Uso Admitido é aquele que não interfere nas atividades características definidas para cada zona de uso. Todavia a lei não define os termos com clareza (GRAMADO, 2006a).

Salienta-se que esta lei foi a primeira a contar com um processo organizado de incentivo à participação social ao longo do processo de elaboração, iniciado ainda em 2005. Além das discussões dentro do grupo que compôs o 'Programa Gramado Mais 50 Anos', foram realizadas 20 reuniões promovidas pela Prefeitura Municipal, por iniciativa do então Secretário de Planejamento arquiteto, Vonei Benetti (AUDIÊNCIAS, 2005).

Cada reunião tinha o objetivo de discutir as demandas de um setor específico da sociedade, tais como sindicatos envolvidos com turismo e hotelaria, como o Sindicato da Hotelaria, Restaurantes, Bares e Similares da Região das hortênsias (SHRBS), associações ligadas ao setor da construção civil, como a Associação Gramadense dos Engenheiros,

Arquitetos, Construtores e Incorporadoras Imobiliárias de Gramado (AGACEI) e os Conselhos Municipais como o COMDEMA.

Este plano também havia sido debatido junto ao CPDDI, que em reunião ordinária ocorrida no dia 13/04/2006, registrou na Ata de número 08 que o PDDI tinha sido profundamente debatido, que seria mais restritivo a longo prazo, mas que os reflexos relativos à construção civil logo apareceriam. Também foi recomendado que os conselheiros mantivessem o consenso na ocasião da Audiência Pública (AP) para que toda a negociação que havia sido feita não fosse prejudicada.

No dia 06/06/2006, foi realizada uma AP junto à Câmara de Vereadores para a apresentação da proposta do Projeto de Lei – PL 40/2006, que pretendia instituir o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Gramado (PDDI), Plano este que deveria estar em consonância com o EC e com a realidade do Município. Em 19/09/2006 foi sancionada.

Ficou registrado na Ata dessa AP que o Poder Executivo havia publicado um Decreto Municipal que suspendia a aprovação de projetos arquitetônicos enquanto não fosse aprovada a nova Lei do PDDI. Também foi salientado em Ata a participação ativa da sociedade civil, representada por entidades integrantes do CPDDI, tais como, a AGACEI, o Movimento Ambientalista da Região das Hortênsias (ONG MARH) e a Associação Protetora do Arroio Tapera e Ambiente Natural (CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO, 2006).

Consta, ainda, na Ata mencionada, que a apresentação da proposta do PL foi feita por intermédio de vídeo reproduzido via DVD. Observa-se que a pesquisadora não teve acesso às gravações desta AP, apenas ao registro escrito da Ata.

Alguns assuntos debatidos nesta AP e registrados na Ata foram relevantes e merecem destaque, tais como, a importância da preservação ambiental, em especial do bioma da Mata Atlântica, como diferencial turístico. A questão de que se o plano diretor fosse muito restritivo, tanto nas questões ambientais, quanto nas questões construtivas, ele provocaria estados de exceção, o que já era praticado em Gramado e por isso deveria se buscar um equilíbrio.

Outro assunto apontado na Ata da AP de 06/06/2006, dizia respeito à preocupação quanto à disponibilização de compra e venda de Índice de Aproveitamento (IA), que poderia gerar ainda mais especulação imobiliária e ser uma atitude meramente arrecadatória e não eficaz, em termos de controle das edificações. Ficou explicitado que o dinheiro arrecado serviria para comprar áreas verdes com fins públicos.

Foi colocado que o plano era um instrumento dinâmico que poderia ser alterado sempre que houvesse necessidade e que, inclusive, já estavam prevendo alterações dentro de um ano. Por fim, ficou registrado que foi muito válida a atuação da Comissão Técnica do CPDDI para auxiliar nas questões referentes ao Plano Diretor, pois marcaria o papel do

CPDDI como principal responsável pelas questões urbanas e destacou-se o incentivo dado à participação social devido à exigência do EC.

A terceira alteração, em 2011, foi objeto de duas Audiências Públicas no Legislativo e alterou a questão da possibilidade da compra de índices. Tanto que, havia sido publicado o Decreto Municipal 061/2011 suspendendo a possibilidade de compra índice, bem como a aprovação de projetos arquitetônicos por 120 dias (GRAMADO, 2011a).

A última alteração, a de número quatro, ocorreu em 2012 e foi objeto de uma Audiência Pública na Câmara de Vereadores. O Projeto de Lei 41/2012 referiu-se à alteração do Anexo II, que diz respeito à Planta de Zoneamento, conforme consta no 'Resumo da Seção Ordinária da Câmara de Vereadores' do dia 25/06/2012, publicado no Jornal de Gramado (JG). O objetivo foi aprovar uma ampliação da Zona Industrial (ZI) para a implantação de um distrito industrial no Bairro da Várzea Grande (CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO, 2012).

Abre-se um parênteses para evidenciar que este plano diretor foi o primeiro que contemplou diretrizes para que houvesse a manutenção de um padrão arquitetônico a ser seguido para as edificações como forma de preservar o conjunto da paisagem do Município, conforme segue:

Artigo 10: São princípios a serem observados na aplicação das normas do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI): [...] VII – a estética, a beleza, a harmonia entre o patrimônio natural e o criado. [...] Artigo 72: O Município, em todas as zonas de uso, exercerá o direito de exigir que as construções tenham as "**características arquitetônicas predominantes**" da cidade, buscando cumprir as diretrizes previstas no presente plano. § 1º O Município, [...], fará um estudo técnico para definir quais são as características que devem ser mantidas, devendo ser observados os aspectos relacionados à colonização da cidade (arquitetura, cultura, costumes, tradições, floreiras, ajardinamento, etc.), bem como as demais normas do presente plano em relação às construções. [...]. § 3º O Município de Gramado, mediante lei específica, poderá dar incentivos fiscais aos prédios que se enquadrarem no presente artigo. [...] (GRAMADO, 2006, grifo nosso).

Atualmente, esta previsão ainda existe e está contemplada da seguinte forma na Lei Municipal 3296/2014:

Artigo 96: O Município, [...], exercerá o direito de exigir que as construções tenham as "**características arquitetônicas predominantes**" da cidade, buscando cumprir as diretrizes previstas no presente plano. § 1º O Município, [...], com auxílio de historiadores, associação de profissionais da construção civil, conselho de desenvolvimento rural e outros afins, fará um estudo técnico para definir quais são as características que devem ser mantidas, devendo ser observados os aspectos relacionados à colonização da cidade (arquitetura, cultura, costumes, tradições, floreiras, ajardinamento, etc.), [...] (GRAMADO, 2014d, grifo nosso).

Outra Lei criada em 2008 com o objetivo de garantir a qualidade visual da cidade foi a Lei Municipal 2667/2008 que regulamentou a “publicidade e a propaganda ao ar livre, por meios eletrônicos, televisíveis e de radiodifusão, em todo território municipal de Gramado [...]” (GRAMADO, 2008a). Dentre seus fundamentos destaca-se:

Artigo 6º: [...]. § 1º [...] I - Despoluição Visual a) A limpeza visual e a preservação do meio ambiente do município; [...]. II - Proteção Ambiental a) O compromisso público da publicidade com a integração ambiental; b) A sua integração ao cenário urbanístico, não se sobrepondo, a natureza, paisagem e arquitetura. [...]. IV - Interesse Turístico [...] b) A identidade publicitária em consonância com a importância e a identificação do Município de Gramado, no cenário turístico; [...] V - Bem-estar da comunidade a) A melhoria de qualidade de vida (GRAMADO, 2008a).

Até aqui, todos os planos diretores gramadenses seguiram a tendência físico-territorial colocada por Villaça (1999a) e Souza (2013). Isto porque, em todos eles encontram-se instrumentos reguladores de uso e ocupação do solo, tais como índices de aproveitamento, recuos das edificações e planta de zoneamento como elementos principais, faltando “propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade”, as quais Villaça (1999a, p. 238) considera como fundamentais para um plano diretor.

Percebe-se que os planos, em geral, foram tradicionalmente utilizados como reguladores de construções, que buscaram a preservação da paisagem em prol do turismo, o que os tornaram, também, um instrumento oportuno para os interesses do mercado. E isto fica claro no registro de ata da primeira reunião do CPDDI, ocorrida em 24/10/2005, onde consta que o objetivo da participação de todas as entidades junto ao conselho é de o “mercado se regular à lei e esta também será flexível ao mercado” (ATA nº 1 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 24/10/2005).

Ao longo dos oito anos de vigência desta lei de 2006, passaram a ocorrer processos participativos institucionalizados, familiarizando a comunidade com o tema do plano diretor, reflexo direto das exigências do EC. Ainda assim, ela foi elaborada pela equipe técnica da prefeitura, com maior participação de entidades integrantes do CPDDI, tais como, as envolvidas com a preservação ambiental e as representativas do setor da construção civil. Abrangeu as gestões dos governos municipais eleitos pelo Partido Progressista, sendo elas a do Prefeito Pedro Henrique Bertolucci, que governou de 2005 a 2008 e a de Nestor Tissot, que governou de 2009 até 2012, tendo sido reeleito e governado de 2013 até 2016.

4 O “NOVO” PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

Após quase oito anos de vigência da Lei Municipal 2497/2006, o então Prefeito Nestor Tissot, do Partido Progressista (PP) – que ocupou o cargo nos mandatos de 2009 a 2012 e de 2013 a 2016 – sancionou, em 21/07/2014, a nova Lei Municipal 3296/2014 que instituiu um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para Gramado, que foi o Plano Diretor de número cinco. Mantiveram-se no texto, os instrumentos regulatórios das edificações, a Planta de Zoneamento e os instrumentos tributários e jurídicos estabelecidos pela Lei Federal 10257/2001 do Estatuto da Cidade (EC), que existiam desde o Plano de 2006 (GRAMADO, 2014d).

Esta lei permanece em vigor até o presente momento e já passou por duas alterações, conforme Tabela 7, abaixo:

Tabela 7 – Alterações na Lei Municipal 3296/2014

Alteração	Lei	Data Sanção
1	3420/2015	16/07/2015
2	3501/2016	21/09/2016

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Gramado (2015; 2016).

Assim como os planos anteriores, este manteve o conselho do plano diretor como peça fundamental de representação da sociedade no controle das políticas urbanas municipais, conforme segue:

Artigo 3º: O planejamento do desenvolvimento integrado do Município será consubstanciado no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e seu acompanhamento, monitoramento e detalhamento serão permanentes e, ainda, desenvolvidos por equipe técnica do Município, ouvido o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, cuja sigla oficial será C-PDDI, que através dos seus membros representam os segmentos constituídos da sociedade, na forma estabelecida pelo disposto na Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade e regulamentado pela Lei Municipal nº2.346 de 09 de agosto de 2005 e suas alterações (GRAMADO, 2014d).

Os princípios e diretrizes deste PDDI de 2014, seguiram iguais aos de 2006, inclusive na numeração dos Artigos:

Artigo 10: São princípios a serem observados na aplicação das normas do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI): I - o desenvolvimento equilibrado e sustentável nos planos físicos, social, cultural e econômico; II - a participação da população nos processos de planejamento e gestão do Município; III - parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil; IV - o respeito ao cidadão enquanto contribuinte e usuário dos serviços públicos; V - a integração regional, com vistas ao desenvolvimento de legislações e políticas comuns; VI - a preservação do patrimônio natural e criado; VII - a estética, a beleza, a

harmonia entre o patrimônio natural e o criado. Artigo 11: É diretriz fundamental do Município de Gramado preservar o meio ambiente e a qualidade de vida dos seus cidadãos, com vistas ao desenvolvimento do turismo, como forma de garantir o direito à cidade e a um Município autossustentável (GRAMADO, 2006a; 2014d).

Em resumo, a este plano importa um desenvolvimento municipal pautado na preservação ambiental, na qualidade arquitetônica e no controle social, destacando a atividade turística como fundamental e, também, a garantia ao Direito à Cidade.

Quanto ao regramento do uso e ocupação do solo, a Planta de Zoneamento passou a ser chamada de 'Planta de Zoneamento Urbana e Rural', e o Artigo 32 dividiu a Zona Urbana do Município em trinta Zonas de Uso. Dentre elas, foram gravadas sete zonas residenciais, três zonas comerciais, seis núcleos urbanos, nove zoneamentos especiais, uma Zona Industrial (ZI), duas zonas de proteção ambiental, uma Zona Temática Urbana (ZTU) e uma Zona de Expansão Urbana (ZEU) (GRAMADO, 2014d).

A partir desta Lei de 2014, a Zona Rural além de ser contemplada na Planta, passou a ser dividida por quatro zonas de uso distintas e mais uma Zona Temática Rural (ZTR) que serviria de transição entre a ZTU e a Zona Rural. Em 2016, com a alteração dada pela Lei Municipal 3501/2016, foi criada mais uma Zona Especial, a Área de Interesse Social (ZE-AIS) e a ZTR deixou de existir (GRAMADO, 2014d; 2016).

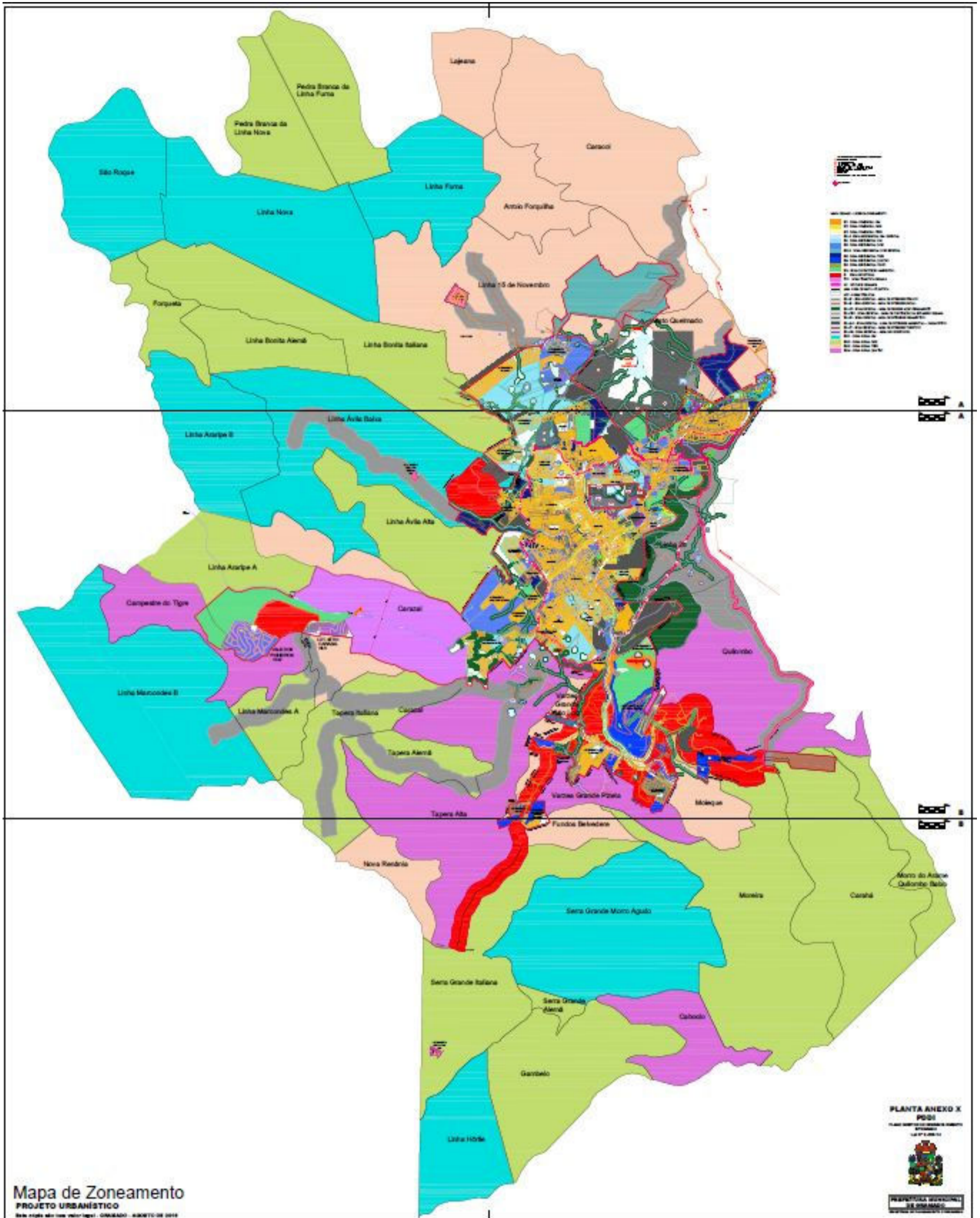
As Figuras 31 e 32, trazem a Legenda e a Planta de Zoneamento Urbana e Rural, correspondente à última alteração da lei efetuada em 2016, Lei Municipal 3501/2016. Até então, a planta de zoneamento contemplava apenas o perímetro urbano.

Figura 31 – Legenda da Planta de Zoneamento de 2016.

	ZC1 ZONA COMERCIAL UM
	ZC2 ZONA COMERCIAL DOIS
	ZC3 ZONA COMERCIAL TRÊS
	ZR1-E ZONA RESIDENCIAL UM - ESPECIAL
	ZR1 ZONA RESIDENCIAL UM
	ZR2 ZONA RESIDENCIAL DOIS
	ZR2-E ZONA RESIDENCIAL DOIS ESPECIAL
	ZR3 ZONA RESIDENCIAL TRÊS
	ZR4 ZONA RESIDENCIAL QUATRO
	ZR5 ZONA RESIDENCIAL CINCO
	ZPA ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
	ZI ZONA INDUSTRIAL
	ZTU ZONA TEMÁTICA URBANA
	NU NÚCLEOS URBANOS
	AMA ÁREA DE MATA ATLÂNTICA
	APU - ÁREAS PÚBLICAS
	ZE AIP - ZONA ESPECIAL - ÁREA DE INTERESSE PÚBLICO
	ZE AIS - ZONA ESPECIAL - ÁREA DE INTERESSE SOCIAL
	ZE APP - ZONA ESPECIAL - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
	ZE ACEU - ZONA ESPECIAL - ÁREA DE CONTENÇÃO DA EXPANSÃO URBANA
	ZE AIU - ZONA ESPECIAL - ÁREA DE INTERESSE URBANÍSTICO
	ZE AIAP - ZONA ESPECIAL - ÁREA DE INTERESSE AMBIENTAL e PAISAGÍSTICO
	ZE AIT - ZONA ESPECIAL - ÁREA DE INTERESSE TURÍSTICO
	ZE ANE - ZONA ESPECIAL - ÁREA NÃO EDIFICÁVEL
	ZRU1 - ZONA RURAL UM
	ZRU2 - ZONA RURAL DOIS
	ZRU3 - ZONA RURAL TRÊS
	ZRU4 - ZONA RURAL QUATRO

Fonte: Adaptado pela autora, com base em Gramado (2016).

Figura 32 – Planta de Zoneamento Urbano e Rural da Lei 3296/2014, vigente em 2016



Fonte: Gramado (2016).

Quanto ao requisito urbanístico do Índice de Aproveitamento (IA), segue abaixo a Tabela 8, relacionando as zonas de uso do PDDI de 2006 com as do PDDI de 2014 e comparando o IA de cada uma, seguindo a lógica de que este é um instrumento regulador importante para o contexto de planejamento urbano de Gramado.

Ao analisar a tabela, percebem-se aumentos no IA (marcados em cinza na Tabela 8), como no caso do IA da ZR2, que foi de 0.60 para 0.70 e da Zona Residencial Quatro (ZR4), que foi de 1.60, para 1.80. Isto porque, na ocasião do processo de alteração da lei do PDDI de 2006, que ocorreu entre 2013/2014, falava-se muito que o plano diretor estava sendo proposto da forma mais restritiva possível, e a questão do IA foi muito debatida naquela ocasião. Houveram outras trocas importantes de zonas de uso que acabaram por aumentar o IA em certos locais da cidade e isto foi melhor explorado no relato das Audiências Públicas ocorridas entre 2013 e 2014.

Tabela 8 – Comparativo Índice de Aproveitamento entre as leis de 2006 e 2014

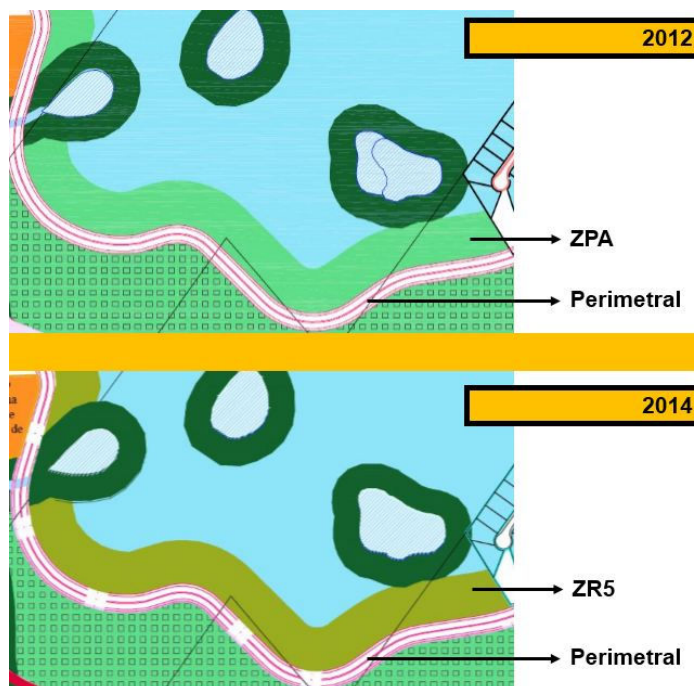
ZONAS DE USO	Lei 2497/2006	Lei 3296/2014
	Índice de Aproveitamento (IA)	
Zona Residencial Um (ZR1)	0.50	0.50
Zona Residencial Um Especial (ZR1E)	0.50	0.50
Zona Residencial Dois (ZR2)	0.60	0.70
Zona Residencial Dois Especial (ZR2E)	Não existe.	0.60
Zona Residencial Três (ZR3)	1.30	1.30
Zona Residencial Quatro (ZR4)	1.60	1.80
Zona Residencial Cinco (ZR5)	Não existe.	0.35
Zona Comercial Um (ZC1)	1.00	1.00
Zona Comercial Dois (ZC2)	1.30	1.30
Zona Comercial Três (ZC3)	1.60	1.60
Zona Industrial (ZI)	1.00	1.00
Zona de Proteção Ambiental (ZPA)	0.35	0.35
Zona de Proteção Ambiental Especial (ZPAE)	Não existe.	Regra específica.
Zona de Expansão Urbana (ZEU)	Não existe.	Regra específica.
Zona Temática Urbana (ZTU)	Não existe.	0.50
Zona Rural	0.20	Foi dividida.
Zona Rural Um (ZRU1)	Não existe.	0.30
Zona Rural Dois (ZRU2)	Não existe.	0.30
Zona Rural Três (ZRU3)	Não existe.	0.30
Zona Rural Quatro (ZRU4)	Não existe.	0.30
Zona Temática Rural (ZTR)	Não existe.	0.50
Zona Especial Área de Mata Atlântica (ZE-AMA)	0.10	0.10
Zona Especial Área de Contenção da Expansão Urbana (ZE-ACEU)	0.20	Regra específica.
Zona Especial Área de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZE-AIAP)	0.30	0.30
Zona Especial Área de Interesse Público (ZE-AIP)	Não existe.	Regra específica.
Zona Especial Área de Preservação Permanente (ZE-APP)	Não existe.	Regra específica.
Zona Especial Área de Interesse Urbanístico (ZE-AIU)	Não existe.	Regra específica.
Zona Especial Área de Interesse Turístico (ZE-AIT)	Não existe.	Regra específica.
Zona Especial Área de Interesse Social (ZE-AIS)	Não existe.	Regra específica.
Zona Especial Áreas Não Edificáveis (ZE-ANE)	Não existe.	Regra específica.
Zona Especial Áreas de Monitoramento para Futuro Estudo de Infraestrutura (ZE-AMFEIE)	Não existe.	Regra específica.
Núcleo Urbano Um - Loteamento Sítio Carazal (NU1, em 2014) e era (NU2, em 2006)	1.20	1.20
Núcleo Urbano Dois - Loteamento Vale dos Pinheiros (NU2, em 2014) e era (NU3, em 2006)	0.60	0.60
Núcleo Urbano Três - Loteamento Residencial da Cascata (NU3, em 2014) e era (NU4, em 2006)	0.50	0.50
Núcleo Urbano Quatro - Loteamento Velocino Ferrari (NU4)	Não existe.	0.60
Núcleo Urbano Cinco - Loteamento Henri Sthal (NU5)	Não existe.	0.60
Núcleo Urbano Seis - Gramado Golf Clube (NU6, em 2014) e era (NU1, em 2006)	0.40	0.40

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Gramado (2006a; 2014d; 2016).

Algumas grandes modificações merecem destaque, entre elas, a criação de duas novas zonas residenciais que não existiam no PDDI de 2006, a Zona Residencial Cinco (ZR5) e a Zona Residencial Dois Especial (ZR2E). Como forma de exemplificar os locais da

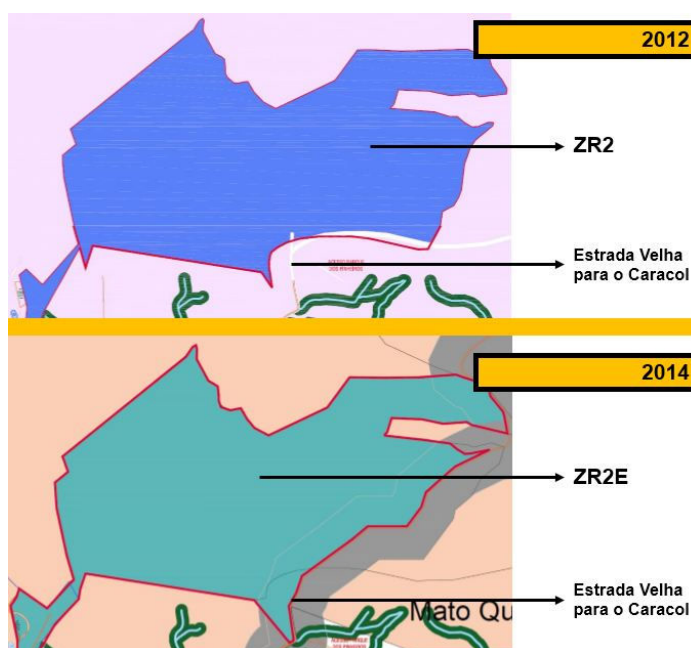
cidade sobre os quais incidiram estas alterações, ilustrou-se na Figura 33, uma área de terras localizada no Bairro Ipê Amarelo, junto à Perimetral Floriano Petersen. E, na Figura 34, uma área de terras situada no Bairro Mato Queimado, junto à Estrada Velha do Caracol. Importante esclarecer que tanto a ZPA, quanto a ZR2, permaneceram existindo como zonas de uso em outros locais da cidade.

Figura 33 – Comparativo alteração de Zoneamento



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Gramado (2012; 2014d).

Figura 34 – Comparativo alteração de Zoneamento



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Gramado (2012; 2014d).

Salienta-se a prática de troca de zonas de uso entre uma lei e outra, bem como, a alteração dos requisitos urbanísticos. Sabe-se que, para avaliar este tipo de mudança e, inclusive, para propô-las em lei, seriam necessários estudos baseados em dados e diagnósticos quanto à ocupação e uso do solo, oferta de infraestrutura, valor dos imóveis, entre outros (BRASIL, 2001).

Diante disso, ressalta-se que a troca de ZPA para ZR5 representou a permanência do Índice de Aproveitamento (IA) em 0.35. Todavia, a altura máxima que na ZPA era de 3,00m passou a ser de 9,25m na ZR5. Isto porque, edificações plurifamiliares passaram a ser consideradas como Uso Característico, o que não estava contemplado na ZPA (GRAMADO, 2014d).

Na troca de ZR2 para ZR2E, o IA também permaneceu 0.60. Contudo, percebeu-se aumento nos recuos laterais obrigatórios e aumento da Taxa de Ocupação (TO) que era de 25% na ZR2 e passou para 30% na ZR2E. Mantiveram-se como Usos Característicos residências unifamiliares e plurifamiliares, hotéis, escritórios e gabinetes, campos de golfe, entre outros, e o comércio varejista passou a ser considerado como um Uso Característico, sendo que a ZR2 aceitava somente comércio cotidiano (GRAMADO, 2006a e 2014d).

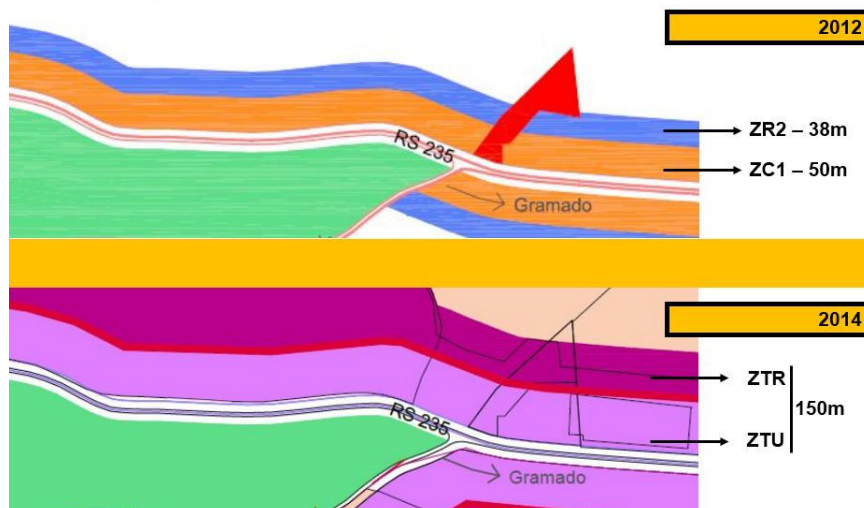
Estas trocas de zoneamento, assim como outras, não ocorreram aleatoriamente. Pessoas físicas ou jurídicas as solicitavam via protocolo administrativo, junto à SMP e, então, eram discutidas nas reuniões do CPDDI. A entrevistada Nieto (2018), que em 2013/2014 era secretária do CPDDI, contou que recebia os pedidos de alteração da lei do Plano Diretor e *“[...] acompanhava desde a entrada do pedido que [eu] recebia lá na Secretaria do Planejamento, a solicitação que era encaminhada pela comunidade, a solicitação de alteração do Plano. As vezes específica, as vezes mais ampla”*.

Também é preciso destacar a criação do zoneamento temático, que foi gravado em trecho de cerca de cinco quilômetros ao longo da RS235, que liga Gramado à Nova Petrópolis, conforme ilustrado na Figura 60, constante na análise específica, realizada no capítulo cinco. No plano de 2006, este trecho era considerado como Zona Comercial Um (ZC1) numa faixa de 50 metros a partir da RS235 seguido por 38 metros de ZR2. A partir de 2014, passou a ter 150 metros composto pela ZTU e pela ZTR. Em 2016, com a alteração dada pela Lei Municipal 3501/2016, a ZTR deixou de existir e o zoneamento passou a chamar apenas Zona Temática (ZT) e passou a configurar uma faixa de 750 metros, a partir da RS235 (GRAMADO, 2014d; 2016).

Com esta troca de ZC1 e ZR2 para ZT, em 2014, o IA diminuiu na faixa de 88 metros ocupados pelos dois primeiros zoneamentos, mas aumentou, considerando que incidiu cerca de 62 metros sobre a Zona Rural (ZR), conforme ilustra a Figura 35. Com a alteração feita em 2016, houve um aumento de 600 metros de zona urbana sobre a zona rural, o que também provocou aumento de IA e alteração das atividades e uso do solo permitidos para a

zona de uso. Não se tem conhecimento de estudos de impacto urbano e ambiental que justificassem este aumento de 600 metros de faixa ZR que foi substituída por ZT.

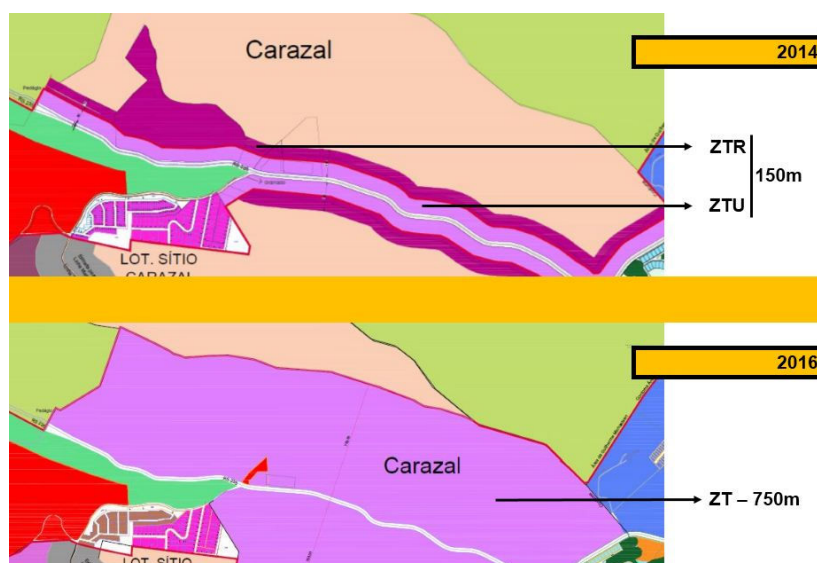
Figura 35 – Comparativo alteração de Zoneamento



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Gramado (2012; 2014d).

A explicação dada, em 2014, para a criação das ZTU e ZTR foi que não seria possível alterar o perímetro urbano sem lei específica e sem estudos técnicos, de acordo com Silveira (2014, A4), Presidente do CPDDI. Todavia, em 2016, foi feita a ampliação da ZT sobre a Zona Rural em 750 metros, sem lei específica e sem estudo técnico, apenas com aprovação do CPDDI, conforme consta em registro (ATA Nº 107 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 23 JUN. 2016). Segue Figura 36, demonstrando esta última alteração, que está em vigência até o presente momento.

Figura 36 – Comparativo alteração de Zoneamento



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Gramado (2014d; 2016).

Estes pedidos de alterações no plano diretor eram analisados por uma comissão técnica, a qual *“se reunia semanalmente pra analisar as demandas que eram encaminhadas e aí depois ia pra reunião do conselho que acontecia uma vez por mês”* (NIETO, 2018). Independentemente do tamanho do lote e da sua localização, fosse urbana ou rural, os pedidos de troca de zoneamento refletiam os anseios de investidores e empreendedores, que buscavam tanto a valorização dos seus imóveis, quanto o retorno financeiro do investimento feito, com a possibilidade de aumento do IA.

Salienta-se que alguns destes pedidos de troca de zoneamento foram tratados na reunião do dia 08/10/2013 e registrados na Ata 88 do CPDDI. Após o aval do Conselho, a grande maioria destes pedidos foram contemplados na lei do PDDI de 2014, mas nem todos foram apresentados nas Audiências Públicas.

Este é o panorama geral da Lei Municipal 3296/2014, que instituiu o novo PDDI de Gramado e que é o objeto de estudo do presente trabalho. Foi possível identificar a prática de planejamento relacionada à elaboração das leis dos planos diretores, ao longo da história de Gramado, desde 1975 até meados do ano de 2012. Nestes planos, ao se considerar a participação social, ficou evidente a representatividade dos Conselhos Municipais e a legitimação dada às suas proposições, tanto pela comunidade, como pelo próprio Poder Executivo.

Até ser sancionada, a lei de 2014 passou por um processo de revisão que durou cerca de um ano. Este processo abrangeu reuniões dos Conselhos Municipais, eventos promovidos pela sociedade, como o ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’, interferência do Ministério Público devido às denúncias recebidas da comunidade e Audiências Públicas junto à Câmara Municipal de Vereadores.

Num contexto em que recém havia sido aprovada a Lei Municipal 3040/2012, que alterava dispositivos da Lei Municipal 2497/2006 do PDDI, seguia-se falando em reformular o plano diretor. Ou seja, mais um “novo” plano diretor precisava ser criado para solucionar velhos problemas.

Pode-se tomar como data oficial do início dos trabalhos de reformulação do plano diretor de 2006 para o de 2014, a publicação do Decreto Municipal 120/2013, em 24/07/2013, pelo Poder Executivo Municipal que, a pedido do CPDDI, teve por objetivo suspender pelo prazo de noventa dias, o protocolo de aprovação de projetos arquitetônicos para hotéis que somassem acima de trinta unidades de hospedagem, junto aos órgãos municipais.

As considerações para justificar a criação do decreto contemplavam:

[...] o crescente número de solicitações de aprovação de projetos para execução de obras da área hoteleira no setor urbano; [...]a preocupação com a preservação do meio ambiente e das áreas de expansão, evitando-se a sobrecarga urbana; [...]as proposições encaminhadas ao Projeto Gramado Mais 100 Anos; [...]todo trabalho desenvolvido até então, com o intuito de regulamentar a instalação de novos empreendimentos, visando estudo em conjunto com segmentos envolvidos para verificação da saturação ou não do setor, seja local ou nacional; [...] que o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no prazo de até 90 dias, apresentará ao Executivo Municipal sugestões de alterações do Plano Diretor vigente (GRAMADO, 2013a).

Dois meses antes, o CPDDI já estava se organizando para formar a “comissão técnica responsável em analisar as alterações e ajustes do PDDI”, como mostra a Ata nº 84 da reunião ordinária do CPDDI, de 21/05/2013.

Face a esses acontecimentos surgem algumas questões: 1) o que existiu antes do Decreto 120/2013?; 2) Em que momento iniciaram as discussões para alteração do PDDI e o que as motivou?; 3) De quem partiu a iniciativa?; 4) Onde as discussões aconteceram? As respostas a estas perguntas ajudaram a compreender o processo de participação social que ocorreu entre 2013 e 2014 para a alteração da Lei Municipal 2497/2006, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Gramado (PDDI), culminando com a revogação da mesma, após a aprovação de nova lei municipal para o PDDI, a Lei Municipal 3296/2014 (GRAMADO, 2006a; 2014d).

A busca pelas respostas partiu do próprio Decreto 120/2013, onde o mesmo sugere que são as demandas por aprovação de empreendimentos hoteleiros que deram o alerta de que poderia haver uma saturação da infraestrutura urbana, além de desequilíbrio ambiental, social e econômico. O Decreto ainda refere que estava sendo realizado um trabalho junto ao setor hoteleiro para resolver estas questões. Fazia referência, também, ao ‘Programa Gramado Mais 100 Anos’ e suas proposições onde apontava que as mesmas precisavam ser consideradas e, por fim, determinava que o CPDDI ficasse como o responsável por alterar o plano diretor, o que permite supor que a ideia de alterar a lei era necessária para obter uma solução, que permitisse evitar a “sobrecarga urbana” (GRAMADO, 2013a).

Para compreender porque o Decreto 120/2013 suspendia exclusivamente projetos ligados ao setor hoteleiro, cabe apontar que, cerca de um ano antes, em reunião realizada no dia 05/06/2012, o Sindicato da Hotelaria, Restaurantes, Bares e Similares da Região das Hortênsias (SHRBS) havia exposto ao CPDDI suas preocupações com relação ao “crescimento desordenado na construção dos hotéis em Gramado, bem como, a construção de grandes hotéis”, empreendimentos que contemplassem mais de cem apartamentos. Em função disto, o setor hoteleiro solicitou que criassem “limites para a construção destes empreendimentos, como: distância mínima entre as localizações e números de leitos”, conforme consta em Ata (ATA Nº 75 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 05 JUN. 2012).

Todavia, esta solicitação não foi contemplada na lei que alterou os dispositivos do PDDI de 2006, sancionada dia 26/06/2012, o que aparece em reunião do CPDDI, onde ficou definido que fossem:

[...] encerradas as análises de pedidos de alteração no PDDI até o final deste ano. Em seguida o presidente [...] acrescenta que serão revisados, ainda este ano, alguns itens da lei para consolidação da mesma, bem como, a correção do Artigo 22 e anexo IV (Figura 8). [...]. Salienta-se que todos os ajustes necessários no PDDI estão previstos para análise no próximo ano (ATA Nº 75 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 05 JUN. 2012).

Devido a sua demanda não ter sido atendida e como forma de dar visibilidade a esta solicitação, o SHRBS tratou de levar a questão adiante. Três dias após a sanção da referida lei, foi publicada uma reportagem no Jornal de Gramado alertando sobre a necessidade da “restrição à construção de grandes hotéis” (AGUIRRE, 2012, p. 01), e informando que o SHRBS estava preocupado com o crescimento descontrolado do setor da hotelaria, o que poderia “agravar a ocupação territorial urbana e gerar preocupante impacto social e ambiental” (AGUIRRE, 2012, p. 16).

Na mesma reportagem, cuja manchete está ilustrada na Figura 37, informa-se que 95% da rede hoteleira da cidade era composta por empreendimentos com até 100 apartamentos e, que era de entendimento do setor, que este tamanho de hotel possibilitava a prestação de serviço de melhor qualidade aos hóspedes (AGUIRRE, 2012). Ou seja, a interpretação do SHRBS era a de que empreendimentos maiores podendo praticar preços menores, seriam uma concorrência desleal ao formato de hotelaria consolidado na cidade.

Figura 37 – Matéria de divulgação

GRAMADO

Restrição à construção de grandes hotéis em debate

Assunto será pauta do Conselho do Plano Diretor do município Página 16

Fonte: Aguirre (2012, p. 01).

Ao longo das Audiências Públicas ocorridas entre 2013 e 2014, o setor hoteleiro de Gramado, representado por Boscardim (2013, A1), encaminhou a sugestão da criação de algum tipo de instrumento de planejamento e controle relativo à rede hoteleira e expôs, mais uma vez, suas preocupações:

Foram autorizados até agora, 1500 apartamentos hoteleiros em Gramado, estão na fila, já protocolados, mais 1500 apartamentos hoteleiros. São 3 mil novos apartamentos hoteleiros ou, 9 mil novos leitos em Gramado nos próximos 5 anos. Tem lugar para toda essa gente na cidade, carros, transporte público, funcionário? Da onde virão os funcionários? Nós fizemos um cálculo e precisaremos de 3 mil novos funcionários na cidade para atender estes leitos que estão encaminhados. Onde eles vão morar? Em que creche vão deixar os filhos? Em que SUS, em que sistema de saúde serão atendidos? (BOSCARDIM, 2013, A1).

Com base nestas demandas, o Poder Executivo Municipal, por intermédio do CPDDI, justificou que era preciso revisar novamente a lei do plano diretor porque, a oferta de infraestrutura da cidade não comportaria a demanda de empreendimentos hoteleiros que estavam chegando para aprovação na SMP. Alguns destes empreendimentos passavam dos catorze mil metros quadrados. A suspensão da aprovação de novos hotéis, por noventa dias, por intermédio do Decreto 120/2013, serviria para encontrar uma solução de equilíbrio tendo em vista a oferta de infraestrutura e a preservação ambiental. (AGUIRRE, 2013g, p. 5). Abaixo, na Figura 38, segue título da reportagem que anunciou o Decreto.

Figura 38 – Matéria de divulgação

GRAMADO

Barrados projetos de novos hotéis

Página 5

- Por 90 dias, nenhuma proposta de obra será analisada no município
- Decreto atende pedido do Conselho do Plano Diretor
- Neste período, setor será avaliado pelos conselhos municipais

Fonte: Aguirre (2013g, p. 1).

Pode-se concluir que as discussões para alteração da lei do plano diretor iniciaram-se ainda em 2012, por iniciativa do SHRBS, que buscava alertar o Poder Executivo para os problemas que a cidade e o setor enfrentariam se houvesse um crescimento sem controle da rede hoteleira.

Tomazeli (2013, PG) demonstra bem esta preocupação ao questionar como uma:

[...] administração que vem do segundo mandato não pensou nesta questão, tendo que, agora, no início do segundo mandato, fazer uma moratória? Quando este assunto deveria ter sido planejado já no primeiro mandato. A moratória é uma declaração absoluta de falta de planejamento.

Lemos (2018) reforça que *“como sempre, nos Planos Diretores, os problemas chegam antes, né? E aí se altera o Plano. Então, pelo menos tem sido assim nos últimos tempos”*.

Para atender a demanda do setor hoteleiro, foi proposto um novo capítulo para o PDDI destinado às “Instalações de Hospedagem Transitórias” (GRAMADO, 2014d).

O assunto mais lembrado pelas pessoas envolvidas no processo de participação que deliberou as alterações do plano, foi, conforme resumiu Koetz (2018), o controle das construções porque, segundo ele, *“nós tínhamos uma ansiedade de acabar com o que nós chamávamos de abuso de ocupação e abuso de aproveitamento. Isso aí era voz contundente nas Audiências Públicas”*. Naumann (2018) apontou que isso acontecia porque a *“construção é que, acho que isso deve ser dito, carecia mais atenção imediata, [...]”* e, segundo ele colocou, não se discutiu o *“que talvez até seja mais importante, que é o planejamento de outros aspectos de uma vida da cidade”*.

Além de haver concentrado a atenção nos aspectos de regulação das edificações e dos hotéis, também foram abordadas as questões relativas à área rural pois, conforme Meneguzzo (2018), *“[...] a gente vê a influência do urbano sobre o rural sem um critério definido de desenvolvimento e de proteção ao espaço rural em todos os sentidos. Seja na questão ambiental, seja na questão social, de renda, [...]”*.

Retomando a importância dos signos da cidade, a proposta é demonstrar como ocorreu esta materialização no território de Gramado pois, conforme Secchi (2016, p. 17), esta pode se dar por intermédio de uma “sociedade inteira, assumidas com base em regras ditadas por crenças e imaginários incorporados na tradição” e, também, acontecer mediante a ação de pessoas e grupos específicos que “mobilizaram imagens e argumentos que aspiravam ser compartilhados e indiscutíveis”.

Desta maneira, a problemática discutida no CPDDI, levantada pelo Decreto 120/2013, pelo SHRBS, pelos jornais e pela população, resultou na revisão do PDDI de 2006. Sob este viés e para compreender como ocorreu a participação social na elaboração da lei do novo PDDI de 2014, bem como o papel da linguagem nesse processo, faz-se necessário, além de tomar o Decreto de Suspensão como base, explorar os conteúdos vindos das reuniões dos conselhos, do ‘Programa Gramado 100 Anos antes e Depois’ e o das Audiências Públicas.

4.1 REUNIÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Tradicionalmente, os Conselhos Municipais que trabalham diretamente com o tema do PDDI, em Gramado, são o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (CPDDI), criado pela Lei Municipal 2346/2005, bem como, o Conselho Municipal de Defesa

do Meio Ambiente (COMDEMA), criado em 2001 e, atualmente, formalizado pela Lei Municipal 2721/2008 (GRAMADO, 2005a e 2008c).

O CPDDI atua com o suporte da SMP, do COMDEMA e dos demais Conselhos Municipais, sendo o responsável por monitorar, avaliar e sugerir mudanças na lei do plano diretor. O conteúdo das Atas de suas reuniões traz, portanto, informações importantes para a presente pesquisa.

Uma das atribuições do CPDDI é participar das “alterações das legislações municipais pertinentes” aos assuntos que dizem respeito ao planejamento da cidade (GRAMADO, 2005a). Para isto, a lei determina que é a Comissão Técnica do CPDDI quem auxilia o Conselho a emitir pareceres, no que tange à:

[...] toda e qualquer alteração que implique em projeto de lei relativo ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, Código de Obras, Lei do Parcelamento do Solo, Código de Posturas e demais leis regulamentares pertinentes aos mesmos, seja ele, por iniciativa do Poder Executivo ou do Poder Legislativo (GRAMADO, 2005a).

A Lei 2346/2005 que instituiu o CPDDI, prevê vinte e cinco entidades na sua composição, sendo oito representantes do poder público – entre conselhos e secretarias municipais – e dezessete representantes da sociedade civil organizada, onde estão abrangidos sindicatos, ONG ambientalista, associações de bairro, representantes da construção civil, entre outros. A listagem contempla instituições que não existem mais, entre elas a ‘Comissão Gramado Mais 50 anos’, sendo necessário que haja uma revisão nestas indicações (GRAMADO, 2005a). O COMDEMA é composto por dezenove membros, sendo nove provenientes do poder público e dez da sociedade civil organizada (GRAMADO, 2008c).

De modo geral, as reuniões do CPDDI e do COMDEMA tinham como foco discutir projetos especiais, que eram considerados casos omissos e necessitavam do aval dos conselhos, conforme consta no Parágrafo Segundo do Artigo 6º da Lei 3296/2014:

[...] Os casos omissos nesta lei ou de interpretação duvidosa serão resolvidos pelo executivo municipal, ouvindo o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (CPDDI), respeitada a diretriz fundamental prevista no artigo 11, as diretrizes gerais do artigo 12, desta Lei (GRAMADO, 2014d).

Como exemplo, ressalta-se uma reunião cujo conteúdo é bastante relevante para este trabalho: a reunião do CPDDI que ocorreu em outubro de 2012, em cuja Ata consta que entrou na pauta do conselho a apresentação de um projeto particular, como segue:

[...] estudo do projeto do empreendimento Gramado Termas Park, à ser implantado em área junto à RS235, à aproximadamente 500m de distância do Parque Snow Land. O projeto prevê uma área construída com aproximadamente 15.000m², toda coberta, arquitetura em vidro e estrutura metálica, permitindo integração total com a natureza. O objetivo principal do projeto é oferecer lazer através de um parque coberto, com piscinas termais, águas fortes quentes correntes e espaços atrativos destinados à jovens, crianças, adultos e terceira idade (ATA Nº 79 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 30 OUT. 2012).

Após assistir a apresentação do projeto, ficou registrado que os “conselheiros acolheram a proposta, entendendo ser um importante empreendimento para a cidade”. Com preocupação, um dos conselheiros se manifestou em relação ao aumento da circulação de veículos no local e pediu que fosse feito um estudo do trânsito (ATA Nº 79 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 30 OUT. 2012).

Este mesmo empreendimento foi tratado na reunião da Câmara Técnica do COMDEMA (CT-COMDEMA) de maio de 2013, onde foi discutido o licenciamento ambiental do mesmo e no qual havia sido protocolado pedido de análise da Licença Prévia. O conselho se mostrou preocupado quanto às questões do esgotamento sanitário e da outorga da água a ser explorada no lençol freático, concluindo que não existiam dados suficientes para liberação da licença (ATA Nº 9 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CT-COMDEMA, 16 MAI. 2013).

Desta pauta, ressalta-se a colocação feita por uma técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), segundo a qual este “tipo de empreendimento tem características turísticas e que a atividade irá contribuir para que nosso visitante fique mais tempo na cidade” (ATA Nº 9 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CT-COMDEMA, 16 MAI. 2013).

Segundo a lei vigente na ocasião, o local previsto para a instalação daquele empreendimento ficava na Zona Rural e previa a instalação, nesta zona, de pousadas que contivessem no máximo quinze Unidades Habitacionais (UH) isoladas como sendo de “Uso Característico”, mas permitia parques temáticos e similares como sendo de “Uso Admitido”, ou seja, aqueles que entram como atividades complementares à atividade rural, sem descaracterizá-la (GRAMADO, 2006a).

No que se refere ao potencial construtivo era permitido um Índice de Aproveitamento (IA) de 0,20 para os 'usos característicos' e de 0,06 para os 'usos admitidos', sendo necessário um módulo mínimo de três hectares para aplicar este cálculo. Não consta nos documentos analisados qual a metragem quadrada do terreno previsto para o projeto apresentado. Pode-se deduzir, pela lei, que para construir 15.000,00m² seria preciso uma área de terreno de pelo menos três hectares para que fosse construída uma pousada e devido à restrição imposta de 15 UH talvez não se atingisse esta metragem. Observa-se que

para a construção de um parque temático, seriam necessários cerca de nove hectares de terreno (GRAMADO, 2006).

É preciso ressaltar que, quanto a este projeto, não consta – em nenhuma ata – comentários sobre uma possível descaracterização da zona rural, preocupações normalmente frequentes dos conselhos. Pelo contrário, só constam elogios ao empreendimento. Destaca-se que, pelas exigências previstas em lei, era provável que o empreendimento não viesse a ser aprovado e esta pode ser considerada uma das razões que levou aos ajustes do plano com a proposta de criação de Zona Temática (ZT).

Isso se confirmou quando foi emitida a Licença Prévia LP nº 007/2014, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, referente ao licenciamento prévio para este empreendimento destinado à atividade de “Área de Lazer – Parque Temático”, com área total a ser construída de 49.900,00m² (GRAMADO, 2014e).

Como contraponto, do outro lado da cidade, na zona rural da Serra Grande, os cidadãos estavam preocupados com possíveis alterações de zoneamentos e mandaram uma carta, que foi lida na reunião do CPDDI de dezembro de 2012. Neste documento, pediram que a região se mantivesse dentro do zoneamento rural. Diante disto, o presidente do CPDDI salientou que o “conselho só avalia a transformação/alteração da zona rural para urbana, mediante a solicitação de moradores e que o conselho quer que a zona rural se mantenha e seja protegida” (ATA Nº 80 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 4 DEZ. 2012). Todavia, até o presente momento, não há conhecimento de que os moradores da região onde foi gravada a Zona Temática (ZT), tenham feito esta solicitação.

Por intermédio do relato das reuniões expostas até aqui, bem como das reuniões específicas a serem descritas a seguir, foi possível ressaltar pontos importantes que seguem guiando o discurso de planejamento da cidade. Um dos pontos ficou explícito na fala da técnica da SMMA, que destacou a importância do empreendimento para o turismo local. Todavia, é preciso abrir um parêntese para observar que existe um outro lado do discurso que precisa aprofundar a crítica de colocar, abertamente e de forma eficaz, em que condições o turismo deve ocorrer e o que a cidade precisa ofertar, ou possuir, para garantir a qualidade da atividade e da vida urbana.

4.1.1 Reuniões Específicas

Na Tabela 9, a seguir, segue a listagem das reuniões dos Conselhos Municipais que serviram de fonte de pesquisa, as quais foram relacionadas com o número de participantes presentes e suas respectivas representações.

Verificou-se que nas atas das reuniões do COMDEMA consta apenas o nome dos participantes sem a especificação da entidade/setor que representavam. Em compensação,

nas atas das reuniões do CPDDI, constam o nome e a representação dos conselheiros presentes, todavia, alguns dos registros não estão legíveis. Em função do exposto, foi aberta a coluna “não identificado” na tabela.

Tabela 9 – Resumo das presenças nas reuniões dos Conselhos Municipais

Atores no processo de participação social do PDDI Lei 3296/2014 - Reuniões dos conselhos municipais.										
REUNIÃO	DATA	CONSELHO	REPRESENTAÇÕES							TOTAL
			Associações	Câmara	Não identificado	ONG MARH	Setor privado	Setor público	Sindicatos	
REUNIÃO 01	05/06/2012	CPDDI	3	0	0	1	2	5	2	13
REUNIÃO 02	25/09/2012	CPDDI	1	0	7	1	1	3	1	14
REUNIÃO 03	30/10/2012	CPDDI	3	0	2	0	0	2	1	8
REUNIÃO 04	04/12/2012	CPDDI	0	0	11	0	0	0	0	11
REUNIÃO 05	13/03/2013	CPDDI	4	0	0	1	2	4	2	13
REUNIÃO 06	16/05/2013	CT-COMDEMA	0	0	6	0	1	2	0	9
REUNIÃO 07	21/05/2013	CPDDI	3	0	3	1	2	4	2	15
REUNIÃO 08	30/05/2013	COMDEMA	0	0	11	0	5	1	0	17
REUNIÃO 09	18/06/2013	CPDDI	2	0	2	1	2	4	2	13
REUNIÃO 10	25/07/2013	COMDEMA	0	0	11	0	0	0	0	11
REUNIÃO 11	22/08/2013	CT-COMDEMA	0	0	5	0	1	0	0	6
REUNIÃO 12	29/08/2013	CONJUNTA	3	0	13	1	2	4	2	25
REUNIÃO 13	12/09/2013	CT-COMDEMA	0	0	4	0	1	0	0	5
REUNIÃO 14	01/10/2013	CONJUNTA	4	0	18	1	2	5	3	33
REUNIÃO 15	02/10/2013	CONJUNTA	0	0	30	0	0	0	0	30
REUNIÃO 16	08/10/2013	CONJUNTA	0	0	29	0	0	0	0	29
REUNIÃO 17	09/10/2013	CONJUNTA	0	0	25	0	0	0	0	25
REUNIÃO 18	10/10/2013	CONJUNTA	0	0	34	0	0	0	0	34
REUNIÃO 19	15/10/2013	CONJUNTA	0	0	30	0	0	0	0	30
REUNIÃO 20	12/11/2013	CPDDI	4	0	3	0	3	2	2	14
REUNIÃO 21	28/11/2013	COMDEMA	0	0	14	0	0	0	0	14
REUNIÃO 22	20/12/2013	CT-COMDEMA	0	0	7	0	0	0	0	7
REUNIÃO 23	23/12/2013	CONJUNTA	3	8	13	1	2	5	2	34

Fonte: Elaborada pela autora, com base em CT-COMDEMA e CPDDI (2012; 2013).

Na ocasião do processo em estudo, 19 entidades compunham o COMDEMA e 25 entidades formavam o CPDDI e, para que fossem realizadas reuniões era necessária a presença de maioria absoluta dos representantes (GRAMADO, 2005a; 2011c).

Observando os registros de presença catalogados na Tabela 9, apenas as reuniões 03 e 04, referentes ao CPDDI, foram realizadas com número inferior à maioria absoluta. A reunião 03 foi a que debateu o projeto da Gramado Parks e na reunião 04 foi apresentada a preocupação dos moradores do Bairro Várzea Grande com possíveis alterações de zoneamento naquela região.

As reuniões conjuntas, realizadas em sequência, especificamente para debater a lei, foram as que tiveram mais participantes, todavia não foi possível identificar suas representações. O registro da representação contribuiria para a verificação dos atores e quais interesses estariam defendendo, por exemplo, quem garantiria a defesa ambiental, da paisagem e da natureza, o acesso à moradia e ao saneamento, etc. Os trabalhadores? Os empresários? Os hoteleiros? Os ambientalistas? Os comerciantes?

Nesse sentido, de maneira geral, observa-se uma presença regular de representantes da sociedade civil organizada, tais como, associações de bairro, sindicatos, setores público e privado, bem como, ambientalistas. Gomes (2018) recorda que:

“[...] a maior participação era das entidades, os hoteleiros, os sindicatos dos hoteleiros, os ambientalistas. Eu acho que esse modelo é interessante e se pode abrir cada vez mais, divulgar cada vez mais, pra que a população possa ter participação nas decisões. E, automaticamente, vai gerar um resultado social”.

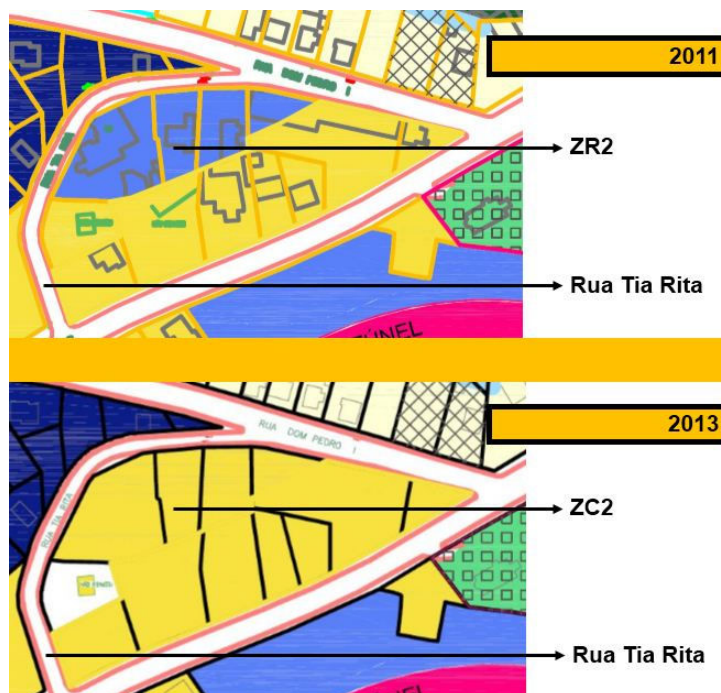
No que concerne ao processo de reajuste da lei do plano dentro do conselho, o levantamento que foi feito mostra que nas reuniões dos meses de julho e agosto de 2012 do CPDDI apareceram pedidos de alteração do PDDI e os conselheiros reiteraram a decisão de que a lei do plano diretor só seria objeto de revisão no ano de 2013 (ATAS Nº 76 E 77 DAS REUNIÕES ORDINÁRIAS DO CPDDI, DOS DIAS 03 JUL. 2012 E 14 AGO. 2012, RESPECTIVAMENTE).

A reunião de agosto de 2013 foi conjunta entre CPDDI e COMDEMA para tratar das solicitações de “ajustes no PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado), Lei Municipal nº2497/2006, 2707/2006, 2808/2009, 2986/2011”. A discussão centrou-se nos pedidos encaminhados via protocolos administrativos que pediam alteração no plano e que versavam principalmente sobre inserção de áreas no perímetro urbano e alterações de zoneamento. Destaca-se entre eles o pedido encaminhado via “Protocolo nº12.337/2013 – área [...], localizada na Rua Tia Rita, centro, alteração de zoneamento de ZR2 para ZC2. Deferido/aprovado” (ATA Nº 87 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 29 AGO 2013).

Ao consultar o histórico das plantas de zoneamento disponibilizado pela SMP em 2018, percebeu-se que a planta de zoneamento vigente, naquela ocasião da reunião, correspondia a da Lei 3040/2012 onde, sobre o lote da Rua Tia Rita já estava incidindo a Zona Comercial Dois (ZC2) e não mais a Zona Residencial Dois (ZR2). A comparação entre as plantas pode ser observada na Figura 39.

Isto permite supor que tanto o solicitante, quanto os conselheiros e técnicos, estariam considerando, ao analisar o pedido no momento da reunião, um mapa de zoneamento que estava obsoleto.

Figura 39 – Comparativo Alteração de Zoneamento



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Gramado (2011; 2012).

Na grande maioria, os pedidos de alteração de zoneamento deliberados e aprovados pelo CPDDI, estavam diretamente ligados ao aumento do potencial construtivo dos lotes. Por exemplo, pela lei de 2006 permitia-se construir, na ZR2, um Índice de Aproveitamento (IA) de 0,60 da área do lote e na ZC2 o IA era de 1,30. A lei de 2014 aprovou IA de 0,70 para a ZR2 e manteve o índice de 1,30 na ZC2 (GRAMADO, 2006a e 2014d). A materialização da lei no território pode ser observada na Figura 40.

Figura 40 – O ‘antes e depois’ da Rua Tia Rita



Fonte: Adaptado de GOOGLE maps (2011a; 2017a).

Salienta-se que, conforme já mencionado, nem todas as alterações foram apresentadas nas Audiências Públicas, fato este que vai ao encontro do que o arquiteto Vonei Benetti relatou, através de ofício ao Ministério Público, que faltava transparência e publicidade às alterações da lei (MP/RS, 2014).

Em setembro de 2013, um mês antes de terminar o prazo dos 90 dias do Decreto 120/2013, foi publicado o Decreto 171/2013, que teve por objetivo prorrogar até a data de 31/12/2013 o prazo de vigência do Decreto 120/2013 que proibia protocolos e aprovações de projetos de hotéis (GRAMADO, 2013b).

Face a urgência, em outubro de 2013, se intensificaram as discussões sobre as alterações do plano, tendo sido organizadas seis reuniões conjuntas entre CPDDI e COMDEMA. A partir destas reuniões organizadas em sequência, e sendo todas registradas na Ata de número 88 da reunião ordinária do CPDDI (a primeira reunião foi no dia 01/10/2013 e a última no dia 15/10/2013), o assunto de que o PDDI estava novamente na pauta do executivo para ser alterado ganhou visibilidade ainda maior.

Na primeira reunião, foi discutida a inserção de áreas no perímetro urbano e a alteração de zoneamentos. Nesta reunião iniciou-se a apresentação das propostas de alteração do texto dos Artigos 1º até o Artigo 54 (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 01 OUT. 2013).

Na segunda reunião, ocorrida no dia 02/10/2013, destaca-se que foram explanadas as alterações que estavam sendo propostas para a Zona Rural. Para este assunto foi designada, ainda em 2012, a Comissão Especial para Estudos do Zoneamento Rural. Isto porque eram constantes as demandas para que houvesse um olhar mais atento e específico para o interior do município (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 02 OUT. 2013).

O representante da comissão, Sr. Alexandre Meneguzzo, apresentou proposta do mapa para a zona rural contemplando a criação de quatro novos zoneamentos, sendo eles a Zona Rural Um (ZRU-1), a Zona Rural Dois (ZRU-2), a Zona Rural Três (ZRU-3) e a Zona Rural Quatro (ZRU-4). A planta de zoneamento aprovada foi apresentada na Figura 32, mostrada anteriormente, e ilustra o mapa geral do Município com os zoneamentos rurais.

Os critérios para a localização destes zoneamentos foram definidos “conforme as características e usos do solo locais, considerando principalmente as atividades agropecuárias e as atividades complementares como o agroturismo e as agroindústrias familiares” (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 02 OUT. 2013). Foram estabelecidos requisitos que limitavam o tamanho das futuras construções, assim como regras para o parcelamento do solo onde deveria ser respeitado o módulo mínimo de três hectares e, por fim, apontou-se os loteamentos irregulares existentes no meio rural que necessitavam de regularização, para que fossem transformados em núcleos urbanos.

Conforme Silveira (2018), o objetivo maior da criação do zoneamento rural era de *“proteger o nosso [...] cara do campo contra a especulação imobiliária”*, possibilitando que, além de manter suas atividades agrícolas, o agricultor também pudesse *“ter um rendimento extra, que ele possa fazer uma pousada de 5 a 10 habitações”*. Moschen (2018) salientou que, outra alteração prevista para a zona rural era a previsão de *“extensão da área urbana sobre praticamente todas as principais estradas rurais do interior”*. O que, na visão dele, *“viria a aumentar [...] a ocupação desordenada, [...], com toda a problemática da contaminação por esgotamento sanitário, o problema da, do lixo né, do trânsito em áreas rurais né, enfim”*.

Nesta questão, Riegel (2018) entendia como de extrema importância a definição de regras para a ocupação do interior pois a *“forma de ocupação do interior significa a sobrevivência ou não de Gramado como um, como um centro turístico. [...] e ele não tem [...] se expandido adequadamente”*. Silva (2018) lembrou que foram encontradas dificuldades em estipular estas regras pois não foi possível encontrar exemplos delas em outros municípios.

Na terceira reunião ocorrida no dia 08/10/2013 foi dada sequência à leitura e análise dos Artigos 74 até o 87. Houve a indicação de que seriam criados novos artigos para tratar de temas referentes, por exemplo, ao regramento para vagas de estacionamento e desmembramento de lotes, entre outros. Nesta reunião foi anunciada a proposta de criação de três zoneamentos que dariam motivo para aprofundamento das análises e discussões, sendo eles a Zona Residencial Dois Especial (ZR2-E), a Zona de Proteção Ambiental Especial (ZPAE) e a Zona Temática (ZT) (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 08 OUT. 2013).

A Zona Temática foi caracterizada, nesta reunião, como sendo uma faixa de 150,00m de largura, cuja localização tangenciaria os dois lados da RS235, partindo do “Condomínio Laken até a divisa do município, com um recuo frontal de 30m, recuos laterais de 10m e demais características específicas” (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 08 OUT. 2013).

A quarta reunião conjunta, entre CPDDI e COMDEMA, ocorreu no dia 09/10/2013. Nesta reunião houve o predomínio da revisão dos artigos existentes, mas tratou-se, também, sobre os novos artigos criados para atender a rede hoteleira, sobre a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir. Discutiu-se os artigos quanto às obrigações relativas aos sistemas de tratamento de esgoto e pluvial, quanto às regulamentações para Habite-se, alvarás, normas para encaminhamento de processos, cobranças de multas e embargos de obras. Mais uma vez o registro em Ata foi sucinto e objetivo, sem entrar no mérito das discussões que possivelmente hajam ocorrido (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 09 OUT. 2013).

A quinta reunião ocorreu no dia 10/10/2013, (a pesquisadora estava presente)¹⁵, bem como moradores do Bairro Planalto. Nesta reunião foi apresentada a proposta de alteração no zoneamento do Bairro Planalto que contemplava aumento nos índices construtivos e a flexibilização da instalação de novas atividades em trechos de determinadas ruas do bairro (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 10 OUT. 2013). Como apontou o Entrevistado 1 (2018), o Bairro Planalto é considerado:

“[...] a menina dos olhos de Gramado, né. Não adianta dizer que não. [...] E havia muitos interesses econômicos aqui dentro do bairro, porque ele tá na bola da vez, então vamos assim dizer que é o único espaço que existe ainda pra desenvolver mais fácil de Gramado. E daí eles vieram com essa ideia, com essa proposta, de transformar a rua Leopoldo Rosenfeld, todinha, lá da Praça da Bandeira até na saída, lá na Av. das Hortênsias, lá perto da delegacia, transformar isso tudo em área comercial, bem como a F. G. Bier, essa rua aqui em cima, até na entrada aqui do, pra entrar no Lago Negro. Até no cemitério, tudo em área comercial. Aí nós dissemos, não, agora vamos ter que tomar uma atitude”.

Na reunião, representantes do bairro se manifestaram contra essa proposta de alteração de usos e aumento do índice construtivo, alegando que não foram consideradas as principais características do bairro que, segundo o registro da Ata, era “estritamente residencial”. Alguns conselheiros tentaram argumentar que estas medidas ajudariam a melhorar a mobilidade urbana do bairro com a concentração de comércio e oferta de serviços, mas foi exigida a realização de mais estudos para embasar a proposta (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 10 OUT. 2013). Os moradores manifestaram que iriam propor outra alternativa, pois como Drecksler P. R., (2019) apontou, foi no Bairro Planalto que o turismo de veraneio começou e defendeu que para alterar um zoneamento era preciso considerar, também, a “*história dos lugares*”, para não descaracterizá-los e para preservar a memória e o patrimônio.

No dia 15/10/2013 foi feita a sexta e última reunião conjunta para tratar dos ajustes na lei do PDDI. Novamente estavam presentes representantes do Bairro Planalto que concordavam com determinadas alterações no índice construtivo, com a proibição de algumas atividades e com a manutenção do comércio cotidiano, mas exigiam que o zoneamento permanecesse o mesmo (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 15 OUT. 2013).

O registro em Ata é bastante sucinto considerando o que foram as discussões em torno do Bairro Planalto. As entrevistas com Bordin (2018), Entrevistado 1 (2018) e Drecksler P. R. (2019) ajudaram a compreender o envolvimento da comunidade local em sua luta para manter as características predominantes, as quais marcaram um período da história e contribuíram para construir o conceito de cidade que Gramado busca manter.

¹⁵ A participação da pesquisadora, nesta reunião, deveu-se ao fato de ter sido procurada pela Associação de Bairro para prestar consultoria e esclarecimento de dúvidas que os moradores do Bairro Planalto tinham com relação às alterações da lei do PDDI.

Bordin (2018) reforçou essa questão ao dizer que participou do processo como forma de “evitar que as alterações propostas para alterar o Zoneamento do Bairro Planalto o descaracterizassem e fizessem com que o Bairro perdesse em qualidade de vida e paisagem e até em história”. Todavia, mesmo com toda estas considerações, os registros das Audiências Públicas mostraram aumento do IA em grande parte do Bairro Planalto e, ainda, que uma quadra inteira que era Zona Residencial Um (ZR1), e tinha IA 0.50, mudou para Zona Residencial Dois (ZR2), com IA de 0.70.

Após esta última reunião conjunta, determinou-se que as propostas de ajuste no plano diretor seriam encaminhadas à “Procuradoria para elaboração do projeto de lei, bem como, a revisão de todo o estudo para posteriormente ser encaminhado à Câmara de Vereadores para apreciação e deferimento do referido projeto de lei” (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 15 OUT. 2013).

Em novembro de 2013, após todas as reuniões e encaminhamentos, foi publicada matéria no Jornal de Gramado ressaltando a intenção de criar uma lei mais restritiva para o PDDI, por parte do Poder Executivo.

A reportagem citava, também, que havia um “grupo de trabalho formado por diversas entidades” e que todas as propostas de ajuste da lei eram baseadas em “estudos e análises de reivindicações da comunidade” (AGUIRRE, 2013c, p. 07). Todavia, ao longo do processo nenhum estudo técnico, seja de diagnóstico ambiental ou urbano, ou até mesmo de impacto socioeconômico foi apresentado para a comunidade, como recomenda a Lei 10.251/2001 do Estatuto da Cidade (EC) (BRASIL, 2001). Se eles existiram ficaram restringidos ao conhecimento dos técnicos do executivo e do CPDDI.

Em novembro de 2013, realizou-se uma reunião ordinária do CPDDI, onde o processo de alteração da lei do PDDI não foi tratado diretamente. Foram trazidos para a pauta cinco pedidos de aprovação de projetos arquitetônicos que tramitavam junto à Secretaria de Planejamento. Entre eles estava o pedido de aprovação para a construção de um hotel com aproximadamente 20.000,00m² de área (Protocolo 11058/2013 em nome de GT Hotéis e Resorts Ltda.) que estava sendo proposto para ser instalado em área lindeira ao projeto mencionado anteriormente, em nome de Gramado Termas Park¹⁶ (ATA Nº 89 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 12 NOV. 2013).

No dia 14/11/2013 uma pequena nota no Jornal de Gramado informava que as “novas regras do Plano Diretor serão apresentadas aos vereadores na manhã desta quinta-feira dia 14/11/2013” (AGUIRRE, 2013i, p. 5). Em matéria específica, a reportagem informou que esta apresentação havia durado um dia inteiro, e que o Projeto de Lei teria que ser votado num prazo de 45 dias, sendo que o mesmo seria submetido à análise tanto da

¹⁶ Atualmente, este empreendimento encontra-se em fase final de construção. O empreendimento em nome de Gramado Termas Park já está em fase de operação.

Procuradoria da Câmara de Vereadores quanto da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (AGUIRRE, 2013i).

Silveira (2018) recordou que a participação dos vereadores foi “*muito boa*”. Essa participação aconteceu através de reuniões prévias do CPDDI em conjunto com a Comissão que analisava o Projeto de Lei.

Em um Processo de Recebimento Diverso (RD número 00782.00705/2013) cujo expediente tratava das alterações da lei do plano diretor, consta um ofício protocolado pelo arquiteto Vonei Benetti. Neste ofício, o arquiteto solicitava que fosse verificado, pelo Ministério Público, a atuação do CPDDI em relação as alterações do plano diretor, sob o argumento de que não estava sendo dada a devida publicidade às discussões e às propostas de alteração da lei. Segundo o autor do ofício, “embora o Conselho seja formado por todas as ‘entidades constituídas’, por experiência, sabe-se que os assuntos não são devidamente discutidos internamente com as mesmas, [...], o que limita, em muito a participação popular” (MP/RS, 2014).

A partir disso, o Ministério Público passou a ter uma presença mais significativa no processo, tendo passado a receber outras demandas, de diversos setores. Estas foram sendo anexadas no mesmo Recebimento Diverso, tais como as demandas do setor hoteleiro e da ONG MARH. Em virtude destes questionamentos, foi possível uma análise detalhada de cada ponto previsto a ser alterado na lei, por parte do MP. O MP agiu no processo, no sentido de mostrar que as alterações não poderiam configurar retrocessos ambientais e deveriam contemplar ao máximo as sugestões da comunidade. E foi diante deste cenário que ocorreram as Audiências Públicas e o Programa Gramado 100 anos antes e depois, conforme segue.

4.2 ‘PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS’

Apesar do Decreto 120/2013 fazer referência ao ‘Projeto Gramado Mais 100 Anos’, o nome correto do evento que buscou comemorar os cem anos de “batismo” de Gramado era ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’.

A ideia dos organizadores foi a de trazer pessoas responsáveis por contar a História que envolvia o tema do dia e, outras que tinham a incumbência de relatar suas experiências presentes que, de certa forma, estavam colaborando para a construção do futuro da cidade. Ao reverenciar o passado, pretendiam “criar condições que possam desafiar o futuro” e contribuir no planejamento urbano de Gramado (LEMOS, 2013, PG).

E este incentivo se refletiu na fala do Presidente da Agência Visão, o qual externou que no dia a dia de um empresário, sobra pouco tempo para tratar das questões que envolvem o resgate do passado, da cultura e de doação para momentos que ajudam a

promover reflexões que “talvez abrilhantassem o nosso raciocínio e nosso pensamento” (BEZZI, 2013, PG).

O Vereador Ilton Gomes (2013, PG) relatou que o Programa oportunizava um espaço para a comunidade se manifestar e dialogar com o Poder Legislativo, tendo em vista que a Câmara de Vereadores estava esperando receber o Projeto de Lei referente às alterações do PDDI.

As palestras ressaltaram Gramado como sendo uma cidade ímpar, construída pelo esforço de pessoas dedicadas e competentes que souberam aproveitar o diferencial paisagístico e as oportunidades econômicas para crescerem. Para Riegel (2013a, PG) a “celebridade de Gramado, não provém da terra, mas das pessoas que sobre ela desenharam seus destinos” e firmaram a cidade como um dos melhores destinos turísticos do Brasil. Buscaram, além do progresso, “melhores padrões de qualidade não só para sua família, como para toda a comunidade” (Volk, 2013, PG).

Riegel (2013c, PG) apontou que ao longo da trajetória de Gramado trabalhos foram feitos nas escolas, nas rádios e nos jornais e que isso teria ajudado a criar um “panorama de cultivo da espiritualidade gramadense”, transformando Gramado em “um conceito”. Neto (2013, PG) afirmou que sempre foi objetivo comum valorizar o empreendedorismo do povo e a projeção do turismo, evitando, com esta postura, o que Schaumlöffel (2013, PG) colocou como “querelas políticas”. Na visão de Moschem (2013, PG), a Câmara de Vereadores não poderia ceder espaço para interesses de partidos políticos, pois era um local legítimo de manifestação social.

Para Schaumlöffel (2013, PG), a política dos anos 2000, era mais fácil de ser feita do que a de tempos passados, pois era feita com muito mais entendimento e parceria. Segundo Moschem (2013, PG), a oposição na política deve ser construtiva e crítica às formas de gestão e não à cidade de Gramado e que deveria se promover um debate positivo para aprovar projetos em prol de um bem maior.

Para garantir a participação comunitária, Moschem (2013, PG) entendia que era preciso que o político primasse pela impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência na gestão, contemplando um objetivo comum, pensado junto com a comunidade para todas as áreas. Como solução, ele ainda propôs que a nova geração de políticos de Gramado incentivasse a participação social e fosse ao encontro da comunidade para promover debates e pensar, junto com ela, o futuro da cidade, criando políticas públicas pensadas por uma “juventude empreendedora”.

Na linha de pensamento proposta pelo evento, que foi a de ressaltar a ligação entre Estado e iniciativa privada na trajetória da cidade, Tissot (2013, PG) ressaltou que as famílias que escolheram Gramado como lar e que resolveram investir na cidade, transformaram-na em uma “terra de empreendedores” onde, segundo ele, “lançar moda” fez com que Gramado se tornasse diferente de outros municípios. E citou as indústrias do vime,

do calçado, de móveis, bem como as malharias, o artesanato e o chocolate como destaques de empreendedorismo ao longo da história.

Como exemplo de empresa familiar que fez diferença no desenvolvimento da cidade Volk (2013, PG), citou a Ortopé que chegou a ser responsável por 82% do recolhimento de ICMS e empregou cerca de quinze mil pessoas, sendo propulsora do crescimento populacional do município, fazendo com a cidade ficasse "congestionada, com grandes problemas de educação, de saúde". Segundo Bergamo (2013, PG), a oferta de mão de obra para atender a indústria calçadista e moveleira, promoveu a saída dos jovens do interior, esvaziando a zona rural e tornando-a "praticamente um asilo".

Para Riegel (2013c, PG), o maior dos problemas a ser enfrentado na Zona Rural, seria o que ele chamou de "favelização das nossas colônias", onde estão surgindo loteamentos irregulares e informou que o CPDDI estava avaliando possíveis soluções, entre elas, prever núcleos urbanos, com permissão de atividades "agrícolas típicas" e outras que dessem suporte a elas.

Uma possível explicação para este processo de favelização do interior veio com a colocação de Tomazeli (2013, PG), o qual ressaltou que o "custo Gramado para quem está aqui vivendo e trabalhando é muito grande" e que isto estaria fazendo com que as pessoas tivessem que morar cada vez mais longe do centro da cidade ou até em cidades vizinhas. E o regramento do uso e ocupação do solo no interior, por intermédio do Plano Diretor, foi apontado por Meneguzzo (2013, PG) como sendo imprescindível.

Silveira (2013, PG) colocou que as alterações previstas na lei do plano diretor estavam contemplando a zona rural, bem como, uma "preocupação muito grande com o sistema viário, com a mobilidade urbana, com o impacto de vizinhança e de uma forma bem significativa, as multas". A urbanização irregular na área rural crescia rápido e um dos motivos seria a ausência de fiscalização efetiva, o que estaria resultando em processos de regularização, onde o poder público tinha que arcar com as custas e ainda regularizar "fora dos padrões técnicos".

Ficou registrado que outro instrumento possível de ser usado como estímulo para que os agricultores preservassem áreas de interesse ambiental e paisagísticos, seria o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), o qual, segundo Meneguzzo (2013, PG), também poderia ser criado para a zona urbana.

Nesta linha, Nelz (2013, PG) salientou que o plano diretor poderia contemplar formas de estimular a preservação de áreas verdes na zona urbana. Trouxe como exemplo a área de 49 hectares que pertencia a sua família e encontrava-se preservada compondo a paisagem do centro de Gramado, como um cinturão verde, o qual, conforme Gomes (2013, PG) poderia ser "chamado de pulmão verde do nosso município". Isto porque, a ausência

destes estímulos fazia com que fosse inviável aos proprietários mantê-las e, sobretudo, fazia com que incidisse sobre elas a especulação imobiliária e a “destruição” (NELZ, 2013, PG).

Moschem (2013, PG) informou que iria propor uma emenda ao Projeto de Lei do PDDI referente ao IPTU verde, como forma de incentivar a preservação ambiental na cidade, pois entendia que para pensar o futuro era preciso criar leis de incentivo às ações positivas e não somente legislações punitivas.

Outro assunto que ocupou os discursos foi o papel do turismo como o grande protagonista histórico e como aquilo que permitia que Gramado fosse um “cenário degustado por multidões serenas, onde se pratica exemplar turismo sustentável” (RIEGEL, 2013a, PG).

Höppner (2013, PG) acreditava que foi a dedicação das famílias pioneiras que fizeram Gramado ser o que é, “onde ainda se pode unir a diversão, com uma boa qualidade de vida [...]” e disse que aquele era um momento decisivo quanto ao futuro de Gramado, pois, no entendimento dela, não se poderia “abandonar os nossos planos de seguir por um turismo limpo e respeitável” e correr o risco de transformar Gramado num destino comum.

Bertolucci, D.W. (2013, PG) questionou o que havia sido feito das tradições dessas famílias de imigrantes, portugueses, alemães e italianos, pois percebia que a cultura estava sendo “maltratada e desprestigiada”, onde as “coisas que nos pertencem”, como as tradições e os artistas locais, não estavam sendo valorizados, alegando que isto se devia à “falta de planejamento, à falta de conhecimento de alguns gestores públicos e da iniciativa privada”.

Em decorrência da atividade turística, os termos 'marca' e 'conceito' foram utilizados para expressar o quanto Gramado havia se tornado referência e, que a divulgação da cidade como destino turístico tinha extrapolado as fronteiras municipais e ganhado o mundo.

Em função disso, Volk (2013, PG) – que foi interventor federal e atuou como Prefeito de 1969 até 1972 – recordou que, naquela época, estabeleceu a propaganda e o contato com a mídia como pontos fundamentais para o desenvolvimento turístico da cidade, por isso, estabeleceu como objetivo de gestão, “fazer alguma coisa para que Gramado fosse reconhecida no Brasil inteiro”.

O Sr. Pedro Henrique Bertolucci, na sua primeira gestão como Prefeito, entre 1983 e 1988, reconheceu que a cidade já tinha uma identidade turística e buscou em ações vinculadas ao turismo, um novo foco para o seu desenvolvimento, investindo em “trabalhar o frio” e não mais o verão, pois entendia que a Prefeitura tinha que ter o papel de “criar o motivo para que o empresário vá lá e faça seu negócio” (BERTOLUCCI, P. H., 2013, PG).

O planejamento da cidade proposto por ele girava em torno de três eixos: 1) o investimento na “promoção de Gramado”; 2) o incentivo à realização de eventos e ao empreendedorismo da comunidade, pois era preciso manter um trabalho constante de

reinvenção e inovação; e 3) o investimento em infraestrutura urbana, destacando as melhorias proporcionadas na sua gestão: a grande reforma da Avenida Borges de Medeiros, a ausência de sinaleiras na cidade, evidenciando as rótulas como diferencial na paisagem e, ainda, o respeito aos pedestres que atravessam nas faixas de seguranças (BERTOLUCCI, P. H., 2013, PG).

Na mesma linha de Volk, a estratégia de marketing de Bertolucci, P.H., foi colocar o nome de Gramado nos produtos que eram feitos pela indústria local, bem como promover uma aproximação com a imprensa dos grandes centros estaduais e nacionais. Isso tornou Gramado uma grife, tanto com o chocolate, quanto com os móveis, as malhas e a gastronomia, divulgando a imagem da cidade para todo o Brasil. Segundo ele, ao se fazer propaganda da cidade, se despertou o espírito empreendedor da comunidade (BERTOLUCCI, P. H., 2013, PG).

Neste sentido, Silveira (2013, PG) fez um alerta ao dizer que o “marketing em cima de Gramado e a divulgação da cidade, andou na frente daquilo que Gramado precisa fazer”. A partir disso, destacam-se as colocações feitas a respeito das providências que deveriam ser tomadas para mudar este quadro.

Quanto ao futuro da hotelaria, por exemplo, Gehlen (2013, PG) refletiu que a moratória, determinada pelo Decreto 120/2013, era significativa e que era preciso considerar o que isto representava a curto prazo, pois seria um "momento de virada, um momento de transição" e de reflexão, o qual poderia “mudar o rumo da hotelaria”.

Segundo dados apresentados, em 2000 a hotelaria gramadense possuía cerca de 40% de ocupação em cerca de dois mil leitos e passou, em 2006, para quatro mil leitos com os mesmo 40% de ocupação e, em 2013, não houve significativo crescimento na rede hoteleira, mantendo-se em quatro mil e quinhentos leitos com uma ocupação de cerca de 60% e este seria um percentual adequado para o setor (GEHLEN, 2013, PG).

Conforme previsão, o aumento de leitos considerando os empreendimentos que estariam em obra seria de 1.500 leitos e mais 1.500 leitos que estariam em fase de aprovação junto à Prefeitura (AGUIRRE, 2013g). Foi esta perspectiva de curto prazo apresentada que, segundo Gehlen (2013, PG), "acendeu o sinal vermelho" para o setor, pois a capacidade seria dobrada e isto representava uma queda para 50% de ocupação da rede hoteleira.

O setor, então, se mobilizou e passou a cobrar ações do poder público voltadas ao planejamento, trazendo dados e informações aos investidores e, assim, propondo um desenvolvimento sustentável sem reserva de mercado, mas com prosperidade no sentido de todos do setor poderem preservar um serviço de qualidade, com oferta e formação de mão de obra (GEHLEN, 2013, PG).

Höppner (2013, PG) ponderou que "temos que olhar para trás, para o esforço que nossos antecedentes fizeram e que nos sustentam até hoje", fazendo um apelo para que a comunidade se mobilizasse para "segurarmos o que nós temos de bom aqui em Gramado, porque nós dependemos disto", como as belezas naturais.

Na visão de Caliarì (2013, PG), no setor da gastronomia e da hospedagem, os parques e restaurantes temáticos já eram uma tendência que havia se consolidado em Gramado e isso poderia trazer para a cidade e seus visitantes experiências cada vez mais "profundas, autênticas e memoráveis".

Para encarar o futuro, tanto Zorzanello, E. A. (2013, PG), quanto Paulus (2013, PG) destacaram que seria preciso investir em educação e qualificação da mão de obra dos trabalhadores, bem como na melhoria da infraestrutura dos estabelecimentos e da cidade, ressaltando a urgência de melhorias na mobilidade urbana e na acessibilidade universal. Paulus (2013, PG) recomendou que fossem criadas leis em benefício do turismo, como a cobrança de taxa de turismo e o retorno do imposto em descontos nas compras, argumentando que isso criaria competitividade. Sugeriu que seria importante a região contar com um aeroporto, com melhores rodovias de acesso à cidade, e com eventos que focassem no público internacional.

Para Coletto (2013, PG), planejar e ordenar o crescimento envolvia diretamente as "obras de infraestrutura urbana", as quais estariam vinculadas a um "Plano Diretor Viário", para o qual deveria ser dada prioridade "absoluta e inadiável", prevendo ações para médio e longo prazo, por intermédio da sustentabilidade, da economicidade e buscando qualidade de vida.

Projetos de mobilidade urbana deveriam considerar a população flutuante e estar relacionada a um transporte público eficiente e à construção de ciclovias. Para solucionar a mobilidade, seria necessário a criação de um anel viário em torno da cidade, bem como, a descentralização de serviços importantes como a rodoviária (COLETTI, 2013, PG).

Neste sentido, Zorzanello, E. (2013, PG) argumentou que surgia uma fase do turismo voltado para o entretenimento, o que iria demandar uma capacitação da população para "receber o mundo", além de uma união entre público e privado para melhorar a infraestrutura da cidade, o que beneficiaria a comunidade, gerando empregos e recursos, os quais reverteriam em políticas públicas voltadas para as áreas da saúde, da educação, da segurança, entre outras.

Poloni (2013, PG) destacou a Autarquia Municipal de Turismo – GRAMADOTUR (GRAMADOTUR), como importante órgão municipal de gestão, que havia sido criado em 2012 e se caracterizava por ser uma Autarquia Municipal voltada ao turismo e destinada a coordenar os eventos públicos de Gramado, os quais seriam organizados em áreas públicas da cidade. Como exemplo, colocou que o Natal Luz era o principal evento em termos de geração de recursos, mas que a GRAMADOTUR poderia criar novos atrativos como novas

linhas turísticas e novos parques municipais. Destacou, também, que o “assunto turismo mobiliza a todos” e era tido como prioridade e que, por isso, seria necessário ter o entendimento macro do planejamento estratégico do turismo para a cidade, abrindo as discussões com a comunidade (POLONI, 2013, PG).

A criação de um zoneamento apropriado para a instalação de indústrias na cidade, foi colocado como outro desafio a ser resolvido. Isto porque Frizon (2013, PG) lembrou que, em 2009, havia instalado sua empresa numa área isolada do Bairro da Várzea Grande mas, ao longo dos últimos anos, haviam surgido loteamentos residenciais ao redor. Este fato estaria gerando conflito de vizinhança e contrariava a fala do Tissot (2013, PG), o qual havia dito que as coisas estavam bem “conciliadas” entre a localização das indústrias e as moradias. Todavia, o entrevistado Moschen (2018), reforçou que era preciso resolver esta questão, pois:

“Sempre houve um conflito entre moradores e proprietários de indústrias, devido ao barulho, algum tipo de poluição, enfim, né. E na verdade tem uma falha do plano diretor de Gramado, na área industrial é permitido, além das indústrias, tudo, escolas, igrejas, casas noturnas, residências”.

Frizon (2013, PG) ressaltou que a indústria moveleira empregava cerca de cinco mil pessoas e contava com aproximadamente 130 empresas e que, portanto, suas demandas eram pertinentes e precisariam ser acolhidas pelo poder público.

Segundo Tomazeli (2013, PG), historicamente Gramado teria começado a fazer planejamento reunindo algumas pessoas do setor empresarial e, assim, foram surgindo ideias e “formas de pensar a cidade”, dentro de um consenso tido como um “capital social” e que passaram muitos anos até serem criadas as entidades de classe estruturadas que passariam a fazer planejamento.

Zorzanello, E. A. (2013, PG) enfatizou que o “crescimento da cidade” deveria ser melhor conduzido “pelo nosso Conselho Diretor, para que o desenvolvimento imobiliário da cidade seja ordenado [...], que continue a crescer preservando o meio ambiente, preservando nosso verde, preservando as nossas flores” pois, ainda segundo ele, o turista viria para Gramado atraído por uma propaganda que divulgava uma cidade tranquila, segura, com paisagens bonitas, bons hotéis, bons restaurantes e comércio variado.

Tomazeli (2013, PG) entendia que um bom planejamento, deveria levar em conta a importância do debate com a sociedade e a sustentabilidade ambiental somada com o fator econômico, como forma de obter uma “sociedade equilibrada e atraente”. Coletto (2013, PG) acreditava que a cidade estaria bem estruturada no que dizia respeito aos seus “órgãos, na sua representatividade, nos seus conselhos”, ressaltando a importância de participar para buscar o “melhor para nossa cidade”.

Todavia, tendo em vista que Gramado seguia deficitário em saneamento e em questões sociais como moradia, educação e creches, Neto (2013, PG) considerou que o novo projeto do Plano Diretor poderia sofrer embates políticos, em função da especulação imobiliária, para a qual deveria prever um controle especial.

Ao analisar o evento, ficou mais uma vez evidente o discurso que traz uma preocupação geral quanto ao futuro da cidade e o turismo como seu indutor de prosperidade. Foram vários os apontamentos quanto à urgência de resolver os problemas do trânsito, do saneamento e dos loteamentos irregulares no interior. Conforme apontou Tomazeli (2013, PG), Gramado tornou-se uma cidade “apressada, acelerada demais”, o que seria um paradoxo pois “quando a gente se atrasa a gente tem pressa, e nós convivemos aqui com o turista que não tem pressa”.

Conclui-se que os participantes percebiam o desafio de planejar a cidade conciliando o crescimento do turismo, e tudo mais que o acompanha, com a preservação do meio ambiente e da qualidade de vida rural e urbana que, na visão deles, Gramado ainda oferecia. Tanto que Zorzanello, E., (2013, PG) salientou que a cidade deveria ser planejada sob o viés da sustentabilidade e da acessibilidade, sempre com o foco em “construir e empreender com qualidade”, devendo-se qualificar a mão de obra local e melhorar a infraestrutura.

Todavia, até esta data, não há conhecimento de que a partir deste ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’, tenha sido elaborado um documento com proposições reais de melhoria destas questões, como forma de qualificar o turismo e a cidade. Sobretudo, de dar suporte ao Decreto Municipal 120/2013 que utilizou este Programa como uma de suas justificativas para a suspensão da aprovação de projetos de hotéis por 90 dias, juntamente, com as alterações da lei do PDDI.

4.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Oficialmente, o prazo para análise do Projeto de Lei (PL) que tratava da alteração da lei do plano diretor por parte dos vereadores, passou a contar a partir do dia 02/12/2013. Além da Câmara de Vereadores ter um prazo regimental de 45 dias para votação, este tipo de PL precisa ser submetido ao rito institucional formalizado pelas Audiências Públicas (AP), devido à exigência presente no parágrafo 4º do Artigo 40 da Lei Federal 10257/2001 do Estatuto da Cidade (EC), o qual determina que:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações

produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

Em atendimento à Lei do EC e na intenção de cumprir o prazo regimental, foram convocadas três Audiências Públicas, que ocorreram nos dias 10, 18 e 26 de dezembro de 2013 e, após o PL ter sido retirado da pauta, para ser revisado em função das diversas manifestações da comunidade, em 27/06/2014 ocorreu a quarta e última AP. As Audiências Públicas eram abertas para a comunidade e foram presididas pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara de Vereadores de Gramado.

Em geral, o rito das Audiências respeitou a seguinte ordem, primeiro o coordenador da seção, normalmente um vereador, fazia a abertura e passava a palavra aos membros da mesa, os quais faziam os cumprimentos devidos e prestavam algum prévio esclarecimento. Em seguida era passada a palavra aos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil (SMP) para que apresentassem o conteúdo referente às alterações.

A apresentação era projetada em um telão e os técnicos liam os artigos existentes que teriam alterações. Em seguida, liam o texto de novos artigos e, por fim, explicavam as alterações na Planta de Zoneamento, também via telão. Terminadas as apresentações, o coordenador da sessão abria o espaço para as manifestações da comunidade.

Como forma de atingir o maior número de contribuições, foi dado o direito para cada cidadão de se manifestar oralmente por três minutos, sem direito à tréplica após as respostas pertinentes o que, na visão do entrevistado Bordin (2018), prejudicava o debate. Também, estabeleceu-se que, ao final de cada AP, as sugestões dos participantes deveriam ser entregues por escrito, em formulário específico disponibilizado na entrada do plenário.

Na visão de Wehr (2018), a apresentação feita pelos técnicos da SMP *“sempre foi bem elaborada, eles vieram preparados, né. Com planilhas, com quadros mostrando, então, eu não vejo assim dificuldade nessa parte, eu acho que foi, foi bem feito”*, todavia apontou que algumas alterações já eram colocadas como certas em prol de benefícios específicos.

Mesmo reconhecendo que assuntos importantes, como a mobilidade urbana, não foram discutidos, na opinião de Koetz (2018), o rito institucional foi correto e transparente, disponibilizando de forma clara tudo o que havia sido discutido junto aos Conselhos. Corrêa (2018) observou que em função de que o conteúdo já havia sido debatido em reuniões prévias dos Conselhos, ele poderia ter sido exposto de forma mais didática ao longo das Audiências, justamente para abranger quem o estivesse conhecendo pela primeira vez.

O Entrevistado 1 (2018) refletiu que para uma pessoa que não havia tido a oportunidade de participar das reuniões prévias e nem das discussões de algum grupo envolvido no processo, o assunto seria de difícil entendimento.

Quanto as pautas das Audiências, a Figura 41 apresenta que, na primeira AP foram colocadas às questões físico-territoriais da Zona Urbana, tendo como abordagens principais, por exemplo, as alterações na Planta de Zoneamento e propostas de criação de novas zonas de uso, tais como, a Zona Temática (ZT). Foram apresentadas, também, as alterações referentes ao Índice de Aproveitamento (IA) e ao regramento que regula a compra do IA, bem como, os artigos destinados ao regramento dos empreendimentos hoteleiros, entre outros.

Figura 41 – Matéria de divulgação

CONFIRA ALGUMAS DAS PROPOSTAS PARA ALTERAR O PLANO DIRETOR

ALTERAÇÕES DE ZONEAMENTO (INCLUSÃO)

<p>Zona de Proteção Ambiental Especial (ZPAE) Localização: Perimetral Características: mantem as características urbanísticas restritivas de proteção ambiental, porém possibilitando edificações plurifamiliares, com pavimentos térreo mais dois pavimentos. Criando um modelo organizado e sustentável em pontos estratégicos do município.</p> <p>Zona Temática(ZT): Localização: RS-235, até a divisa com Nova Petrópolis, faixa de 150 metros Características: São áreas que tem por objetivo o desenvolvimento de atividades voltadas ao turismo, cultura e lazer.</p> <p>Zona Residencial Dois Especial (ZR2E) Localização: Golf Clube e arredores Características: a ocupação é restrita a algumas atividades e o parcelamento des-</p>	<p>tas áreas deverá respeitar uma área mínima de lote de 1.200,00m² para residências unifamiliares e 1.800,00m² para residências plurifamiliares.</p> <p>ALTERAÇÕES DE ZONEAMENTO Rua Augusto Bordin - Entre as ruas São Pedro e Amelia Bolter, por solicitação dos moradores alterado o zoneamento de residencial para zona comercial. Bairro Planalto - Alterado de zona residencial 1 para Zona residencial 2, nas quadras entre as Ruas Demétrio Pereira dos Santos, Rua do Lago, e Rua João Alfredo Schneider</p> <p>APLICABILIDADE DO PDDI As obras consideradas "iniciais", terão um prazo máximo de cinco anos para serem concluídas, sob pena de demolição e/ou enquadramento na legislação urbanística em vigor.</p>	<p>OBRAS PÚBLICAS E PUBLICIDADE Todas as edificações, projetos urbanísticos e paisagísticos públicos a serem construídos no município deverão passar por aprovação dos órgãos competentes e seguir os princípios e normas do PDDI. Todas as obras públicas e ações publicitárias permanentes ou temporárias, deverão passar pela aprovação do PDDI e Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condeama) Conselho Municipal de Publicidade e Propaganda (Comprug)</p> <p>ÍNDICE DE APROVEITAMENTO Ao índice de aproveitamento de cada zona, sem prejuízo ao previsto nesta lei, poderá ser acrescido no máximo 10% do índice, sendo 10% do índice de aproveitamento original, pela "transferência do direito de construir", ou 10% do índice</p>	<p>ce de aproveitamento original de Áreas de Terras Adicional Referencial (ATAR), prevista no Artigo 115 que cria o Fundo Verde.</p> <p>NÃO SERÁ COMPUTADO Não serão computadas no cálculo do índice de aproveitamento subsolos que contenham as seguintes utilizações: casas de máquinas (elevadores, bombas e transformadores), instalações centrais (ar condicionado, calefação, aquecimento de água e gás), medidores em geral, instalações de coleta e depósito em geral (lixo, lenha, outros), reservatórios, vagas de estacionamento, circulação de veículos, apartamento de zeladoria (com área máxima de 60m²). Vagas descobertas obrigatórias no terreno exclusivamente para residências unifamiliares, vagas excedentes descobertas.</p>
---	---	---	--

Fonte: Aguirre (2013h, p. 6).

A pauta da segunda AP tratou especificamente das propostas que haviam sido pensadas para a Zona Rural do município. A terceira AP foi inteira dedicada à escuta das demandas da comunidade e ao debate entre ela, o Executivo e o Legislativo. Não foram retomadas as apresentações referentes às alterações da lei e nem a exposição de possíveis emendas à Lei que pudessem ter sido feitas.

A quarta Audiência, que ocorreu seis meses depois da terceira, abordou exclusivamente os pontos que haviam sido motivo de questionamentos por parte da comunidade, do Ministério Público e dos vereadores e que, portanto, haviam sido repensados pelo Poder Executivo e precisavam ser reapresentados.

Dias antes da primeira AP, em 2 de dezembro de 2013, o então Vereador Evandro João Moschem, se mostrou preocupado porque os vereadores teriam apenas 45 dias para votar uma matéria importante referente à política urbana municipal e, ao contrário do que o executivo havia dito, não teria ocorrido um amplo debate comunitário, mas apenas poucos

setores teriam tido a oportunidade de se manifestar quanto às propostas (CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO, 2013e).

Tanto o arquiteto Vonei Benetti, em ofício encaminhado ao MP, quanto Brakemeier (2013, A2), já na segunda AP, expuseram que a pressa em aprovar o PL no final do ano de 2013, prejudicava o processo participativo pois as Audiências estavam ocorrendo sem que o conteúdo das propostas tivesse sido disponibilizado a todos via internet, com ampla divulgação prévia e isso não teria possibilitado a produção de um debate construtivo.

Conforme o Entrevistado 3 (2018), as propostas chegavam para discussão nas Audiências já definidas e eram conduzidas para que fosse dado o aval, tanto pela comunidade quanto pelos vereadores. O entrevistado Naumann (2018), entendeu que isso fez com que *“muitas sugestões ficassem no ar, registradas em atas e de qualquer forma não precisavam ser respeitadas, além de não ser preciso ser acolhidas, também não são, porque o poder público, em parte, é mais influenciado por outros interesses”*.

As questões levantadas acima quanto à participação social envolvendo a alteração da lei do PDDI podem ser justificadas, porque, até então, o debate havia ficado restrito nas reuniões dos Conselhos Municipais, principalmente CPDDI e COMDEMA. As entidades de classe que os compõem, tiveram oportunidade de ter contato com as propostas de alteração e debatê-las previamente nas reuniões. Lemos (2018) colocou como positivo o fato de que:

“Gramado sempre conduziu as coisas através de representações [...]. Ao invés de qualquer um chegar lá e dar pitacos, porque às vezes as pessoas não estão preparadas ou, sabe, elas levam questões muito íntimas pra dentro de uma [...] instância pública, por exemplo”.

E esta questão da representatividade foi levantada logo na primeira Audiência pois, por mais que os Conselhos fossem órgãos paritários compostos por integrantes do poder público e pela sociedade civil organizada, havia um entendimento que, ainda assim, não representavam a comunidade como um todo.

Os integrantes do Sindicato das Indústrias do Mobiliário da Região das Hortênsias (SINDMOBIL), por exemplo, mesmo tendo representação dentro do CPDDI, reclamaram que não teriam tido a oportunidade de manifestar suas sugestões e demandas antes das Audiências, conforme relatado por Moschen (2013, A1).

Por intermédio das listas de presença de cada AP, foi possível levantar os dados referentes à representatividade dos atores, conforme segue na Tabela 10 abaixo:

Tabela 10 – Resumo das presenças nas Audiências Públicas

Atores no processo de participação social do PDDI Lei 3296/2014.					
Vínculo	Número de participantes por audiência pública				
	Audiência 01 10/12/2013	Audiência 02 18/12/2013	Audiência 03 26/12/2013	Audiência 04 27/06/2014	TOTAL POR VÍNCULO
Associações	13	3	2	8	26
Câmara	11	12	8	6	37
Comunidade	10	5	0	3	18
Mídia	2	3	1	1	7
Não informou	14	8	0	5	27
ONG MARH	12	8	7	6	33
Setor privado	26	7	2	5	40
Setor público	15	10	6	12	43
Sindicatos	14	6	1	1	22
TOTAL	117	62	27	47	---

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Câmara de Vereadores de Gramado (2013b; 2013c; 2013f; 2014a).

Destaca-se a presença de grupos organizados em torno de interesses específicos onde, os setores com mais representatividade foram o público e o privado, seguidos pela ONG ambientalista e pelo Poder Legislativo.

Quanto ao setor privado, foram consideradas as pessoas ligadas ao setor da construção civil e incorporação de imóveis. Interessante refletir sobre o porquê compareceram 26 pessoas do setor privado na primeira Audiência e apenas sete, duas e cinco, respectivamente nas outras três. O conteúdo da primeira AP, conforme dito anteriormente, foi direcionado para questões referentes à trocas e criações de zoneamento e alterações de requisitos urbanísticos, os quais interfeririam diretamente no potencial construtivo dos lotes.

Pode-se concluir, portanto, que houve presença deste setor apenas na primeira AP, porque ali já foram esclarecidos os temas referentes aos seus interesses diretos e, também, porque este setor já havia acompanhado às discussões prévias ao longo das reuniões do CPDDI.

Deve-se ressaltar que as datas das três primeiras Audiências, ocorridas nos dias 10, 18 e 26 de dezembro de 2013, foi um fator significativo para a redução do número de pessoas presentes devido às férias e festividades de final de ano, conforme bem expressado por Benetti (2013, A1):

Estamos aqui de afogadilho discutindo um tema e que todas as pessoas aqui estão bem intencionadas, mas que nós temos a certeza de que todos vão sair daqui com uma série de dúvidas e com um monte de incertezas do impacto que isso vai gerar amanhã ou depois nas nossas vidas.

Quanto às manifestações orais, a grande maioria foi de setores preocupados com as problemáticas gerais da cidade, tais como o setor hoteleiro, a ONG MARH, o SINDIMOBIL e

associações de bairro, como a AMBAP, os quais estavam conscientes do impacto que causaria a elaboração do plano diretor sem diagnóstico econômico, social e ambiental.

A motivação para participar das Audiências era bastante variada. Naumann (2018) compareceu por entender seu papel como cidadão e porque fazia parte da ONG MARH e, ainda, porque havia tido uma boa experiência junto aos processos participativos em Porto Alegre, tendo sido membro do Orçamento Participativo e presenciado as discussões promovidas pelo Congresso da Cidade. Nieto (2018) e Silva (2018), participaram por serem técnicos da SMP e membros da equipe que estava diretamente envolvida com os ajustes da lei dentro do Poder Executivo.

Bordin (2018) e o Entrevistado 1 (2018) eram ativistas em prol da preservação das características urbanas do Bairro Planalto e participavam com o objetivo de garantir que a lei não o prejudicasse em termos de paisagem e qualidade de vida. Já os vereadores Moschem (2018) e Gomes (2018) precisavam participar para cumprir com suas funções legislativas. De modo geral, conforme Wehr (2018), cada um, a seu modo, buscava se atualizar sobre:

“[...] o que tá acontecendo. E muito preocupado, também, com a situação. Principalmente, lá foi apresentado bem claramente que, digamos, Gramado está se favelizando muito. Então, até pra ver o que a prefeitura tinha de levantamento e o que não tinha e o que estava sendo feito né, então, em cima disso, o interesse meu é, pra conhecer a realidade do município”.

Conforme Silveira (2018), a “Audiência Pública é uma coisa que tem que ser tratada com muito cuidado. Até porque se os grupos se organizarem, eles podem acabar com alguma ideia boa, de ambos os lados”. Nesse sentido, como se verá a seguir, as manifestações evidenciaram que o papel de uma AP, que seria o de escutar e debater sugestões quanto às propostas, não foi eficaz e representativo para a maioria dos cidadãos.

4.3.1 A Primeira Audiência Pública em 10/12/2013

A primeira Audiência Pública (AP) ocorreu no dia 10/12/2013 e estiveram presentes 117 pessoas. O tempo de duração foi de, aproximadamente, 2h e 40min e teve como finalidade “esclarecer aos gramadenses o que tange ao plano diretor”, dar segurança e condições aos vereadores no momento de votarem a Lei, bem como, garantir que a mesma representasse o interesse da maioria dos cidadãos (SCHAUMLÖFFEL, 2013, A1).

Segundo José Carlos Silveira (2013, A1), então Presidente do CPDDI, nessa AP foi exposto um “preambulo do que foi discutido nos conselhos” e, esclareceu, existia a prática de alterar o Plano Diretor a cada dois anos por Gramado ser uma cidade “ágil”, com peculiaridades específicas principalmente no setor da construção civil.

Isaias Perini (2013, A1) e Tiago Truá Machado (2013, A1) foram os técnicos da SMP que fizeram a apresentação das propostas. O roteiro da apresentação considerou primeiro as alterações e criação de zoneamentos – a planta de zoneamento foi mostrada via telão em arquivo PDF – e, em seguida, foram lidos e os artigos da lei que estavam sendo alterados e os novos que estavam sendo propostos.

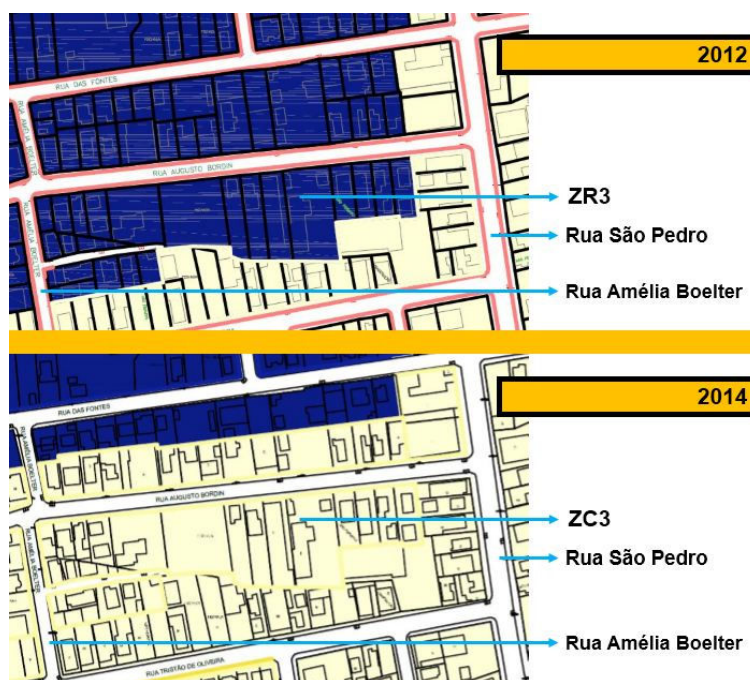
Na ocasião desta AP, a nova zona de uso ZR5 aprovada na Lei 3296/2014, foi apresentada como uma Zona de Proteção Ambiental Especial (ZPA-E), que seria “localizada junto à perimetral e ela tem características que são restritivas, né, dos zoneamentos de proteção ambiental”, porém, com o objetivo de “melhorar os índices e as características do local”, ela possibilitará a construção de “edificações plurifamiliares, com térreo mais dois pavimentos, criando um modelo organizado e sustentável em pontos estratégicos da cidade” (PERINI, 2013, A1).

O outro novo zoneamento apresentado foi a Zona Temática (ZT), que seria localizado ao longo da RS235, contemplando uma faixa de 150m de cada lado da rodovia pois, segundo Perini (2013, A1), devido à tendência de ocupação presente no local, seriam “áreas que tem por objetivo o desenvolvimento de atividades voltadas ao turismo, cultura e lazer dentro do município e também tem o intuito de proporcionar ao município novos atrativos que agregam valor e imagem à cidade”.

Silveira (2013, A1) justificou a necessidade de pensar, para Gramado, a criação de um novo zoneamento ao longo da RS235, dizendo que “existe uma expansão naquele sentido ligada ao turismo”, sendo necessário planejar esta área para o futuro.

Além da troca de zoneamento de ZR2 para ZR2-E, comentada anteriormente, outras alterações que incidiram sobre zoneamentos existentes foram tratadas nesta Audiência. Entre elas, a alteração de zoneamento mostrada a seguir, na Figura 42, que ocorreu, segundo exposto, por solicitação dos moradores. Esta alteração representou um aumento de 60% no IA, que era 1.00 na ZR3 e passou a ser 1.60 na ZC3.

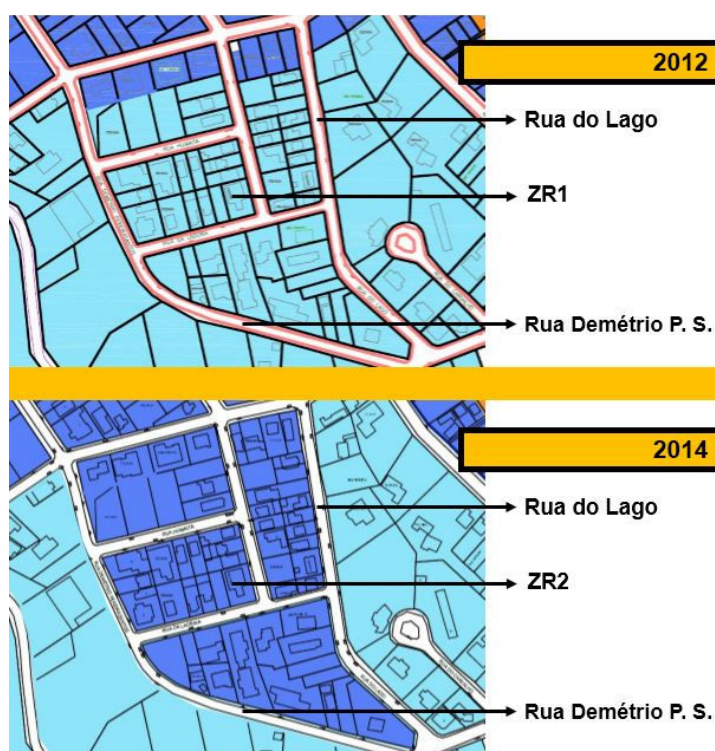
Figura 42 – Comparativo alteração de Zoneamento



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Gramado (2012; 2014d).

Cabe mostrar outra alteração citada na AP que envolveu o Bairro Planalto, onde um quarteirão inteiro que era Zona Residencial Um (ZR1), passou a ser Zona Residencial Dois (ZR2), conforme segue na Figura 43.

Figura 43 – Comparativo alteração de Zoneamento



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Gramado (2012; 2014d).

A alteração acima representou um aumento de 40% no IA, que era de 0.50 na ZR1 e passou a ser de 0.70 na ZR2 e, ainda, como Uso Característico passaram a ser permitidas construções plurifamiliares.

Em nenhum momento da AP foi apresentada justificativa técnica, baseada em estudos de impacto, que dessem embasamento para estas trocas de zoneamento. Apenas foi dito que todas elas haviam sido solicitadas via Protocolo Administrativo pela sociedade e, em seguida, avaliadas e aprovadas nas reuniões do CPDDI.

Bordin (2013, A1) perguntou se foram avaliados quais seriam os benefícios para os bairros com estes aumentos nos índices, porque ele entendia que isso causaria “aumento de trânsito de veículos, mais consumo de energia e água que está no limite da cidade”.

A especulação imobiliária seria a responsável por esta prática pois, segundo Bordin (2013, A1), quem lucraria com aumento de índice seria “quem tem terreno nessa zona”, o que contribuiria para o surgimento de “loteamento clandestino, ocupação irregular, ao invés de áreas e locais planejados com toda infraestrutura, mas acessível à população”, e que o importante era garantir qualidade de vida para as pessoas.

Também foram apresentadas nesta AP as propostas para solucionar as demandas do setor hoteleiro. Elas culminaram com a criação do Capítulo VII na Lei 3296/2014, que é composto pelos Artigos 119 a 131. O objetivo é regrar o tamanho e o número dos quartos por intermédio de um novo instrumento que foi chamado de “Coeficiente de Hospedagem” ou “Coeficiente Hoteleiro”, além de determinar porcentagem de área mínima a ser deixada para uso de funcionários e de lazer para os hóspedes e, ainda, exigir que empreendimentos com mais de trinta unidades de hospedagem fizessem Estudo de Viabilidade Urbana (EVU) (GRAMADO, 2014d).

Segue abaixo a explicação dada na AP pelos técnicos da SMP, quanto ao significado deste ‘Coeficiente’:

O coeficiente de hospedagem é o índice utilizado para determinar a quantidade máxima de unidades de hospedagem, unidades ou apartamentos, permitidos sobre a área do terreno. O número de unidades de hospedagem será resultado da divisão da área do terreno pelo coeficiente de hospedagem do respectivo zoneamento, conforme estabelecido na tabela [...] de coeficiente de hospedagem (MACHADO, 2013, A1).

Importante lembrar que as demandas do setor da hotelaria envolviam, principalmente, questões voltadas para a gestão sustentável do setor, que contemplassem um planejamento de acordo com a demanda, mas principalmente, de acordo com as características dos serviços que já eram prestados e das limitações de infraestrutura que a cidade enfrentava, o que o setor chamou à época de “gatilho da hotelaria” e também de Plano Estratégico do Turismo (AGUIRRE, 2013g).

Quanto ao regramento referente à ‘Compra de Índice’, ele foi apresentado de forma breve, por Machado (2013, A1), que apenas leu o Artigo correspondente ao assunto.

Alguns artigos que estavam sendo alterados, não foram abordados na apresentação e um deles foi o Artigo 25. O mérito dele ter sido mencionado na AP vem da participação do SHRBS, bem como, da ONG MARH, os quais se debruçaram em ler a proposta do PL como um todo. Na lei de 2006 que estava em vigência o Artigo 25 enunciava:

Para cada zona de uso serão indicados, no quadro específico constante do ANEXO I-A, os usos característicos e admitidos, sendo que aqueles não constantes do mesmo serão considerados proibidos para a respectiva zona e, portanto, vedado seu licenciamento a qualquer pretexto. (Redação dada pela Lei nº 2808/2009) § 1º A implantação das diversas atividades nas suas respectivas zonas de uso será monitorada pelo órgão competente do Município, **desde que acompanhado pelas entidades a que as mesmas estão ligadas**, de modo a poder se estabelecer o coeficiente demográfico ideal respectivamente a cada uma delas (GRAMADO, 2006, grifo nosso).

Este artigo já havia sido tema de reportagem de jornal pois, da forma como estavam propondo a sua redação, eliminavam a possibilidade das entidades de cada setor poderem contribuir na avaliação da instalação de novos empreendimentos, o que gerou críticas de setores como o da hotelaria (AGUIRRE, 2013d).

Quanto as notícias que saíram na mídia a respeito desta AP, foi possível encontrar reportagem que divulgou os resultados da mesma três dias após a sua realização. Conforme a matéria indicada na Figura 44, parecia ser de entendimento de todos que Gramado estava carente de soluções concretas quanto à preservação ambiental, à fiscalização das obras e a um planejamento urbano eficiente. Na Audiência estavam presentes sindicalistas, lideranças políticas, ambientalistas e empresários (AGUIRRE, 2013b).

Figura 44 – Matéria de divulgação

Comunidade mobilizada para discutir novo PDDI

Audiência pública abordou regras do Plano Diretor

ANDRÉ AGUIRRE

O plenário Júlio Floriano Petersen da Câmara de Vereadores de Gramado ficou lotado na noite de terça-feira, dia 10, para a realização da primeira audiência pública sobre as alterações à lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Representantes de entidades de classe, ONGs ambientais, empre-



CASA CHEIA: lideranças políticas, empresariais e comunitárias lotaram plenário

Fonte: Aguirre (2013b, p. 6).

Percebeu-se, por intermédio das manifestações das pessoas que estavam presentes, um certo descontentamento com a maneira como o processo de alteração da Lei estava sendo conduzido pelo poder público.

Santos (2013, A1), por exemplo, entendia que a Lei Federal do Estatuto da Cidade tratava o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana das cidades e que, por isso, para se perceber as influências da lei em termos do desenvolvimento urbano, seria preciso de um tempo para planejar e saber se a Lei estaria adequada ou não com a realidade de Gramado. Na opinião de Scheid (2013, A1), da forma como estava sendo exposta, a lei não era um instrumento de planejamento a longo prazo e sim, uma reguladora de coisas que já estariam acontecendo.

Segundo Tomazeli (2013, A1) revisar a lei a cada dois anos não seria problema se existissem dados e subsídios para planejar a cidade. Colocou que o “problema não está no tempo das revisões, está na forma de como essas correções se colocam na discussão” e citou o exemplo do ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’, que havia trazido dados, ainda que empíricos, sobre o município e que o plano diretor precisaria considerá-los, pois era preciso planejar o futuro da cidade de forma coletiva ampliando a discussão.

Broilo (2013, A1) citou as diretrizes fundamentais do plano em vigor que determinavam que o poder público tinha o dever de esclarecer a todos quanto ao conteúdo referente às alterações do PDDI, pois a prática da cidadania por intermédio da participação social qualificada, legitimava o processo.

Esta primeira AP foi realizada um ano e meio depois da última alteração de dispositivos da Lei 2497/2006 que estava em vigência e tratava do plano diretor. Já havia sido prorrogado o prazo do Decreto 120/2013, por intermédio do Decreto 171/2013, mantendo suspensa a aprovação de projetos de hotéis até 31/12/2013 e os Conselhos Municipais já tinham realizado uma série de reuniões preparatórias para que as propostas fossem apresentadas ao Legislativo em tempo hábil de forma a respeitar o prazo do Decreto.

4.3.2 A Segunda Audiência Pública em 18/12/2013

Na segunda Audiência Pública (AP), que durou cerca de 2h e 26min, 62 pessoas registraram presença. O objetivo foi apresentar as propostas que estavam planejadas para a Zona Rural. As regras para o bom andamento da AP seguiram as mesmas e aos presentes foi explanado que:

A Audiência precisa, evidentemente, ouvir os munícipes e nós temos que ter presente que nenhum plano diretor é pedra acabada, nenhum projeto de lei é um projeto que se encerrou, nós estamos vivendo um processo de desenvolvimento. Precisamos entender que o próximo plano diretor ainda será melhor do que esse. Mas com certeza, este é melhor que o anterior.

Se nós tivermos isso como presente, tivermos a humildade de admitir o contraditório, entender a opinião da maioria, nós vamos levar a bom termo o processo que nós estamos trabalhando na Câmara desde 19/11/2013 (SCHAUMLÖFFEL, 2013, A2).

Conforme demonstrado na Figura 45, para cumprir com o rito legal, um dia antes da segunda Audiência Pública que foi realizada no do dia 18/12/2013, a Câmara de Vereadores fez um chamamento oficial em jornal local. Observa-se que não se localizou este tipo de chamamento oficial na ocasião que antecedeu a primeira AP.

Figura 45 – Nota de divulgação



Fonte: Câmara de Vereadores (2013a, p. 20).

Antes de ser aberto o espaço para a apresentação das alterações por parte dos técnicos da SMP, foram lidas pelo secretário da sessão, vinte e duas sugestões que a Câmara de Vereadores havia recebido da comunidade após a primeira AP. Destas, cinco foram acatadas na íntegra, sete foram acatadas em parte e dez foram negadas. Foi identificado pela comissão responsável em analisar o PL que muitas das sugestões diziam respeito a questões administrativas que seriam encaminhadas às secretarias municipais competentes (SCHAUMLÖFFEL, 2013, A2).

O conteúdo desta segunda Audiência abrangeu exclusivamente as propostas de regramento para a Zona Rural (ZR), a mesma é definida pelo Artigo 47 da Lei Municipal 3296/2014, como sendo:

caracterizada por glebas, onde são mantidas atividades agropecuárias, tendo como atividades complementares o agroturismo, agroindústrias familiares, entre outras atividades afins, devendo ser observado, nesta zona, no caso de parcelamento do solo, o módulo mínimo de 3,0ha (três hectares) (GRAMADO, 2014d).

A proposta era a de classificar a Zona Rural em quatro zoneamentos distintos: a) Zona Rural Um (ZRU1); b) Zona Rural Dois (ZRU2); c) Zona Rural Três (ZRU3) e; d) Zona Rural Quatro (ZRU4). O critério foi o de reunir as linhas rurais por similaridade de atividades e culturas, conforme esquema apresentado na Figura 46. A planta de zoneamento que foi aprovada pode ser consultada na Figura 32 mostrada anteriormente.

Figura 46 – Matéria de divulgação

COMO O INTERIOR FOI ZONEADO	
ZONA RURAL 1 Linha Araripe Baixa, Linha Ávila Baixa, Linha Furna, Linha Horlle, Linha Marcondes Baixa, Linha Nova, Serra Grande-Morro Agudo e Linha São Roque.	Tapera Italiana, Linha Forqueta e Pedra Branca da Linha Nova.
ZONA RURAL 2 Linha Carahá, Linha Gambelo, Linha Araripe Alta, Linha Ávila Alta, Linha Bonita Alemã, Linha Bonita Italiana, Linha Marcondes Alta, Linha Moreira, Linha Morro do Arame ou Quilombo Baixo, Pedras Branca da Linha Furna, Serra Grande Alemã, Serra Grande Italiana, Linha Tapera Alemã, Linha	ZONA RURAL 3 Linha Moleque, Arroio Forquilha, Linha Caracol, Linha Carazal (após área urbana), fundos do Belvedere, Linha Lageana, Linha 15 de Novembro, Mato Queimado, Linha Nova Renânia e Várzea Grande (São Luiz).
	ZONA RURAL 4 Linha Caboclo, Linha Campestre do Tigre, Linha 28, Linha Quilombo, Várzea Grande (Pizeta) e Tapera Alta.

Fonte: Aguirre (2013a, p. 08).

Salienta-se que a lei em vigência, Lei Municipal 2497/2006, já contava com uma sessão específica para a Zona Rural, denominada Sessão VIII, a qual era composta pelo Artigo 38 (GRAMADO, 2006a). A nova lei foi sancionada com a mesma Sessão VIII, exclusiva para a Zona Rural, mas contemplando quatro artigos, do Artigo 47 ao 50 (GRAMADO, 2014).

Meneguzzo (2013, A2) salientou que, quanto às alterações propostas para a ZR, foi importante a participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER), que, aliado com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e com a Secretaria Municipal da Agricultura, oportunizou que muitos agricultores colaborassem com a redação da lei, expondo suas dificuldades e anseios. Ainda segundo ele, o objetivo era o de “preservar a dignidade do homem do campo, preservar as suas instituições, a sua vida religiosa, sua vida social, a sua forma produtiva”.

As discussões sobre impor regramentos e zoneamentos específicos para a ZR ocorriam desde 2005, antes ainda da aprovação da Lei Municipal 2497/2006. Tanto que esta lei previa no §9º do Artigo 38 que o “Município encaminhará, no prazo de (06) seis meses

após a promulgação do PDDI, lei complementar definindo o sub-zoneamento da zona rural, bem como a revisão dos 'requisitos urbanísticos' para a mesma" (GRAMADO, 2006a).

Como este prazo não foi respeitado, em 2008 a Lei Municipal 2707/2008 ampliou o prazo para 12 meses após sua promulgação e, não tendo sido atendido, em 2011 novamente o prazo foi ampliado em 12 meses com a Lei Municipal 2986/2001 (GRAMADO, 2008b e 2011b).

As questões referentes à zona rural foram lembradas por Corrêa (2018), Riegel (2018) e Koehler (2018). Meneguzzo (2018) recordou que:

"Hoje tem pessoas se instalando no meio rural, ambientes de festa e com ruído. [...]. Ouvir uma frase dura assim, porque? Porque o plano diretor não regrou né. [...]. Na parte urbana a gente, na verdade se esforçou por levantar preocupação com o esgoto que leva problema pra lá e na voracidade dos empreendedores urbanos em instalar coisas no meio rural sem um critério. [...] Bom, já que não sabemos resolver, vamos restringir. Isso foi aprovado por todos, né. E agora vamos dialogar pra ver, com o tempo, nas revisões, então, começar a ser mais permissivo, mas com critérios".

Nesta AP, também foram retomados pela sociedade outros temas relevantes. Membros do setor hoteleiro, como Kern (2013, A2) e Boscardin (2013, A2), por exemplo, insistiram na importância da implantação do mecanismo de "gatilho para a construção" de novos hotéis, porque o mesmo possibilitaria a adoção de critérios que assegurassem a sustentabilidade do setor.

No início da AP, o Secretário da Sessão (2013, A2), o qual não teve o nome mencionado, havia lido os motivos pelos quais esta reivindicação do SHRBS não havia sido acatada, conforme segue:

Sugestão de [...] inclusão imediata de gatilho através de fórmula, para que novos empreendimentos hoteleiros só possam ser liberados com a devida proporção de taxa de ocupação. Deixou-se, [...], de incluir o dito gatilho solicitado pelas entidades, eis que poder-se-ia ferir o direito constitucional àqueles que se apresentarem como legitimados a implantar empreendimentos e, ainda, pelo fato de que se assim procedêssemos qualquer atividade econômica poderia solicitar que fossem aplicadas fórmulas que coibissem a implantação de novos restaurantes, lancherias, lojas, farmácias e assim sucessivamente. Portanto, em respeito ao cidadão gramadense, esta medida não pode ser adotada (CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO, 2013c, A2).

Quanto ao Artigo 33, que havia sido motivo de discussões na primeira AP, pode-se considerar que houve uma pequena vitória da sociedade pois os Vereadores apresentaram uma emenda alterando a proposta e:

Contemplando a alteração para que as entidades de classe sejam ouvidas pelo conselho do plano e pelo COMDEMA e, também, suprimiu-se parte do parágrafo segundo, mantendo-se que qualquer situação diferente do previsto no Plano Diretor será discutida e definida respeitando as demandas e o mercado do município (CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO, 2013c, A2).

Também foram trazidos assuntos ligados à indústria e possíveis soluções para evitar o impacto de vizinhança, tais como, a ideia de se exigir uma área de amortecimento densamente arborizada entre os recuos de jardim e zoneamentos adequados para a instalação das mesmas (Moschen, 2013, A2).

Quanto à divulgação na mídia, ver Figura 47, esta ocorreu dois dias depois da AP e colocou como uma inovação o fato de que pela primeira vez projetos a serem instalados no interior iriam ter que respeitar “pré-requisitos urbanísticos”, ou seja, quatro novos zoneamentos foram criados com o objetivo de regar as futuras construções e, com isso, buscar evitar a ocupação irregular e a descaracterização da zona rural (AGUIRRE, 2013a).

Figura 47 – Matéria de divulgação

Audiência debateu regras para preservar o interior

Sugestões para o Plano Diretor Rural foram discutidas

ANDRÉ AGUIRRE

A audiência pública realizada pela Câmara na noite de quarta-feira, dia 18, vai entrar para a história de Gramado. O evento deu continuidade aos debates sobre as modificações que estão sendo propostas ao novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), porém desta vez, a comunidade discutiu pela primeira vez regras que atinjam a parte rural do municí-



LOTADO: plenário da Câmara recebeu bom público na noite de quarta-feira, dia 18

Fonte: Aguirre (2013a, p. 08).

Sorgetz (2013, A2) lamentou que estava se fazendo um “tapa furo” do plano diretor de 2006, pois não se tinha dados referentes a questões como saneamento, trânsito, educação, entre outros e que, sem isso, não se poderia planejar de forma correta o desenvolvimento da cidade por intermédio do Plano Diretor.

O vereador Altemir João Teixeira enfatizou que, ao longo da primeira Audiência, havia ficado claro que a comunidade estava preocupada com o futuro da cidade, bem como, o vereador Ilton Gomes destacou que o ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’ havia contribuído para registrar a importância de diversas pessoas e setores que construíram a história de Gramado (CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO, 2013a).

A mensagem que ficou desta Audiência foi a de que o plano diretor deveria ser a “fotografia” de Gramado, que todos são responsáveis pelo que acontece pois, “minha opinião não prevalece sobre a opinião do outro, se a outra for melhor” e que Gramado deveria ser planejada com o “coração e não com o bolso” (SCHAUMLÖFFEL, 2013, A2).

Importante destacar que dois dias antes da segunda Audiência Pública, em 16/12/2013, havia sido protocolado um outro ofício do arquiteto Vonei Benetti, tanto para a Câmara de Vereadores, quanto para o Ministério Público. Este ofício também consta no Processo de Recebimento Diverso (RD número 00782.00705/2013) e aponta que foram ignoradas, no processo de elaboração das propostas de alteração da lei do plano diretor, questões como o incentivo à participação social, bem como, a disponibilização e ampla divulgação do conteúdo que estava sendo proposto, o que incorreria em desrespeito à legislação vigente, citando o Estatuto da Cidade e dizendo que o que estava sendo feito era um “remendo à legislação” (MP/RS, 2014).

O conteúdo do ofício tem caráter acusatório, pois o autor do documento supracitado, entendia que existia um “*cartel*”, que se ‘*adonou*’ da legislação urbanística da cidade [...] em benefício de seus interesses, “deixando de lado a ‘*diretriz principal*’, que é orientar, disciplinar e regulamentar um **desenvolvimento e um crescimento sustentável da cidade** [...]” (MP/RS, 2014, grifos do autor).

Conforme o arquiteto Vonei Benetti explanou no ofício, o entendimento era de que a proposta seria um remendo à legislação que vigia, pois estaria deixando de fora da discussão temas relevantes, tais como a regularização fundiária, a mobilidade urbana, a habitação de interesse social e o plano de saneamento e se apegando em alterar índices e zoneamentos em benefício da especulação imobiliária e de interesses específicos.

4.3.3 A Terceira Audiência Pública em 26/12/2013

Na terceira Audiência Pública (AP), que ocorreu no dia 26/12/2013 e durou em torno de 1h e 37min, 27 pessoas registraram presença. Esta terceira AP foi destinada à “apreciação do substitutivo 01 de 2013, projeto de lei do executivo de nº119/2013 que dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento urbano e rural do município de Gramado, institui as normas e dá outras providências” (SCHAUMLÖFFEL, 2013, A3).

Schaumlöffel (2013, A3) informou que não existia mais tempo hábil para que novas propostas fossem adicionadas à lei e que as sugestões deveriam ser feitas apenas como críticas ou elogios.

Diferentemente das anteriores, nesta AP não houve apresentação de alterações do PDDI por parte do executivo e nem das emendas legislativas que possivelmente já estavam sendo providenciadas pelos vereadores. Também não foi feita, por parte da

Câmara de Vereadores, a prestação de contas da análise das possíveis sugestões feitas pelas pessoas que presenciaram a Audiência anterior. Contudo, abriu-se espaço para um amplo debate, inclusive com a participação dos vereadores, que não haviam se manifestado nas outras audiências.

Seguiram-se os questionamentos quanto às trocas de zoneamento que tornavam mais permissivas as construções e não restritivas como havia sido dito pelo executivo. Também foram criticadas as medidas referentes à mobilidade urbana, que estavam restritas apenas em regradar prédios de estacionamento e não em mudar comportamento e ofertar alternativas de transporte, por exemplo (Santos, 2013, A3).

Perotoni (2013, A3) sugeriu que, já que o foco era planejar estacionamento, que fosse contemplada na lei, a exigência de estacionamento para bicicletas nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, contemplando funcionários e clientes e que fossem previstos espaços para ciclovias e ciclo faixas. Segundo Schaumlöffel (2013, A3), as questões referentes à mobilidade urbana seriam abrangidas por um plano específico que estava em estudo para ser elaborado. O que sugeriu que o plano diretor estava sendo concentrado em regradar construções e não em abranger políticas setoriais no seu texto.

De maneira geral, os vereadores concordaram que, devido à complexidade do tema, o projeto deveria ser retirado e melhor avaliado por todos, pois o que estava em jogo era o futuro da cidade e, segundo Teixeira (2013, A3), além de encontrar soluções para os problemas de infraestrutura, era preciso refletir sobre qual seria o conceito de cidade desejado para o futuro.

Segundo Adam (2013, A3), o processo foi inédito para Gramado, pois nunca antes haviam sido realizadas três Audiências Públicas com o objetivo de discutir o PDDI. Celso Fioreze (2013, A3) complementou que o “outro plano diretor [...] passou rápido. Foi tranquilo. Não deu esse debate que deu. Então, estamos evoluindo”. Na opinião de Evandro Moschem (2013, A3), a marca daquela legislatura era o debate democrático, sendo que a comunidade havia se mostrado participativa e o processo de ajuste da lei havia sido feito com transparência.

Destaca-se a participação dos voluntários da ONG Movimento Ambientalista da Região das Hortênsias (MARH) que, segundo Brakemeier (2013, A3) e Dutra (2013, A3), haviam trabalhado com muita atenção no PL e entregaram, tanto para o executivo, quanto para o Poder Legislativo e para o Ministério Público, uma lista com 59 pontos a serem considerados na elaboração da nova Lei do PDDI.

Mais uma vez a divulgação da AP por parte da mídia local ocorreu depois da realização da mesma, conforme segue na Figura 48:

Figura 48 – Matéria de divulgação

PDDI será votado até 13 de janeiro

A Câmara de Vereadores realizou na noite desta quinta-feira, dia 26, a terceira audiência pública (foto) sobre o projeto que institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Gramado. Os debates foram conduzidos pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, presidida por Jaime Schaumlöffel (PP). Segundo o parlamentar ainda não está definida a data da votação final da matéria, mas poderá ocorrer nos dias 6 ou 13 de janeiro do ano que vem.



Fonte: Aguirre (2013e, p. 08).

A sessão foi encerrada com Schaumlöffel (2013, A3) desejando um Feliz Ano Novo a todos e dizendo que a votação por parte dos vereadores teria um bom embasamento e levaria em conta o que foi trazido pela sociedade.

Por fim, alguns fatos importantes merecem destaque como forma de indicar em que contexto estava sendo realizada esta terceira AP. Entre eles estão os Decretos Municipais 251/2013 e 254/2013, que prorrogavam o prazo da moratória que suspendia a aprovação de projetos de hotéis até 17/01/2014, bem como, o documento que foi anexado ao Recebimento Diverso (RD número 00782.00705/2013) pelo SHRBS juntamente com outras cinco entidades de classe, solicitando fossem providenciadas as medidas cabíveis para que o Município de Gramado suspendesse por tempo “**indeterminado** a aprovação de novos empreendimentos de médio e grande porte, bem como os projetos protocolados na vigência anterior do PDDI, [...]”, até que o mesmo apresentasse estudos técnicos ambientais e urbanísticos como forma de propor um “**Projeto de Sustentabilidade**”, bem como, formasse equipe técnica capacitada para “**planejar e ordenar o crescimento da cidade**” (MP/RS, 2014, grifos do autor).

O SHRBS levava adiante suas demandas, pois as mesmas não haviam sido atendidas pelo executivo, conforme apontado na segunda Audiência. Como justificativa, foi considerado o impacto que estes empreendimentos vinham causando e seguiriam causando no meio ambiente, na mobilidade urbana, no saneamento básico, na infraestrutura e nas questões de ordem socioeconômicas, o que estaria em descompasso com os princípios e diretrizes da lei do plano diretor que vigia na ocasião (MP/RS, 2014).

Três dias antes desta AP, havia sido realizada uma reunião na Câmara de Vereadores entre o CPDDI, COMDEMA e vereadores. O objetivo foi avaliar quatro emendas que haviam sido protocoladas no PL, que solicitavam alteração de zoneamentos, bem como,

inserções de áreas rurais no perímetro urbano. Uma das emendas tratava de inserir área de terra junto à RS115 no novo zoneamento da Zona Temática, pedido que foi negado e deixado para a “próxima alteração do plano diretor” (ATA Nº 75 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI de 23 DEZ. 2013).

4.3.4 A Retirada do Projeto de Lei

A opinião da maioria dos envolvidos no processo da alteração da lei do plano diretor era de que o PL deveria ser retirado da Câmara de Vereadores para que houvesse, de fato, um aprofundamento sobre as questões levantadas pela sociedade civil organizada, conforme apontado na terceira Audiência Pública.

Como indicado, houve a interferência direta do Ministério Público, pois o mesmo organizou, ainda em janeiro de 2014, duas reuniões com os técnicos e representantes do executivo. A partir destas reuniões, ficou definido que seria necessário: avaliar as contribuições da ONG MARH; produzir dados referentes às áreas de preservação permanente do Município, aos recursos hídricos e ao saneamento básico; e, “manter a moratória na construção de novos hotéis e decretar a moratória para novas construções plurifamiliares, pelo menos até a aprovação do novo projeto”, conforme consta no RD 00782.00705/2013 (MP/RS, 2014). A Figura 49 faz referência a este fato.

Figura 49 – Nota de divulgação

PDDI na mira do MP

Os promotores de Justiça, Max Guazelli e Paulo Vieira convocaram representantes da Prefeitura e do Conselho do Plano Diretor para prestarem esclarecimentos sobre as mudanças na legislação que estão sendo propostas. A ideia é buscar a “composição” de alguns acordos para evitar futuras ações no âmbito judicial. O Ministério Público (MP) está pedindo para o Poder Executivo retirar de pauta o projeto do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para discutir profundamente alguns aspectos que julga possam ser melhorados. Uma nova reunião entre Prefeitura e o MP deve ocorrer nesta terça-feira, dia 7, com a presença do prefeito Nestor Tissot. O MP não descarta a possibilidade de intervir judicialmente nas alterações do PDDI caso as negociações não avancem.

Fonte: Aguirre (2014e, p. 6).

Em 13/01/2014, o PL foi retirado de votação da câmara de Vereadores, para se vislumbrar um desenvolvimento equilibrado da cidade, sem retrocessos na área ambiental. E em 17/01/2014 foi emitido o Decreto Municipal 13/2014, o qual prorrogava o prazo dos Decretos 120/2013 e 254/2013 até 17/05/2014 (GRAMADO, 2014b). Todavia, não se tem conhecimento de que houve moratória abrangendo as edificações plurifamiliares.

A magnitude que o processo de alteração da lei do PDDI havia tomado, tendo em vista que no histórico dos planos diretores nunca antes haviam ocorrido tantas Audiências Públicas, como mencionado anteriormente, foi destacada por Adam (2014, A4):

Tivemos um momento democrático muito forte na nossa cidade. Mais uma vez mostramos que nossa cidade está acima de qualquer paradigma político e retiramos o plano diretor no momento que muitas pessoas achavam necessário. Tivemos um debate maior junto ao Ministério Público, então acredito que esse plano é um passo muito forte para o desenvolvimento da nossa cidade.

Ao ganhar mais tempo para avaliar as propostas, sentiu-se no ar uma sensação de alívio e dever cumprido por parte da comunidade envolvida no processo. Ao retirar o PL, o executivo informou que precisava avaliar todas as sugestões e emendas propostas e que, as que fossem cabíveis e pertinentes, seriam atendidas (ZIMMERMANN, 2014, A4).

A lei foi retirada de votação e a comunidade ganhou mais tempo para a avaliação das alterações propostas, conforme ilustra a Figura 50.

Figura 50 – Matéria de divulgação

Projeto do PDDI é retirado da pauta no Legislativo

Medida atendeu solicitação encaminhada pelo Executivo

Fonte: Zimmermann (2014, p. 6).

Segundo Souza (2013, p. 321-322), "instrumentos e planos [...] só se converterão em riquezas efetivas quando houver condições de implementação [...] de várias ordens – econômicas, políticas, culturais..." e isto passa pelo incentivo a uma participação fundamentada na autonomia e na capacidade da sociedade civil em "monitorar e fiscalizar o cumprimento das leis".

Em fevereiro de 2014, ocorreu mais uma reunião entre MP e Poder Executivo, na qual a nova Secretária Municipal de Planejamento, Engenheira Civil Juliana Cardoso, informou que "todas as questões que eventualmente pudessem representar retrocesso ambiental foram retiradas do projeto". E, no mesmo mês, o COMDEMA, após ser questionado pelo MP sobre as providências que seriam tomadas quanto às demandas do SHRBS, manifestou que não iria apoiar as sugestões do SHRBS, mesmo reconhecendo o "mérito" das mesmas, com a justificativa de que poderiam conflitar com "alterações julgadas proveitosas ao município", mas sem dizer a quais alterações estava se referindo. Ambas citações constam no RD nº 00782.00705/2013 (MP/RS, 2014).

Recordando, a última reunião do CPDDI para tratar sobre as alterações do PDDI havia sido em 23/12/2013 e o conselho retomou suas reuniões ordinárias em 11/03/2014, onde ocorreu registro na Ata de nº 91, com o pedido para que os textos referentes aos ajustes do PDDI fossem disponibilizados aos conselheiros (ATA Nº 91 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 11/03/2014). Entre os meses de abril, maio e junho de 2014 não ocorreram reuniões ordinárias do CPDDI.

No mês de maio de 2014, terminaria o prazo dado pelo Decreto 013/2014 quanto à moratória que impedia a aprovação de novos empreendimentos hoteleiros e ainda não havia sido apresentado o novo PL à Câmara de Vereadores. Assim, em 09/05/2014 foi publicado um novo Decreto Municipal 105/2014 o qual prorrogava o prazo dos decretos anteriores para o dia 31/12/2014 (GRAMADO, 2014b).

A Figura 51 traz a manchete noticiando que no dia 02/06/2014, ocorreu um evento promovido pelo Poder Executivo, o qual foi chamado de Audiência Pública porém, foi realizado no auditório da Secretaria Municipal de Saúde e não se teve acesso aos registros oficiais, apenas ao que foi noticiado pela mídia local e explanado por vereadores em sessão ordinária da Câmara ocorrida na noite do mesmo dia.

Figura 51 – Matéria de divulgação



DEBATES: público sugeriu mudanças no texto do projeto

Audiência debate alterações ao PDDI

Fonte: Aguirre (2014b, p. 8).

A reportagem não mencionou quais foram as propostas apresentadas e nem quais foram as sugestões feitas pela comunidade, apenas informou, mais uma vez, que as sugestões que fossem apresentadas seriam avaliadas pelo executivo e, se pertinentes, seriam contempladas (AGUIRRE, 2014b). Quanto aos vereadores, estes se mostraram

satisfeitos em função de o executivo ter conduzido, naquela ocasião, “corretamente o ordenamento na discussão de Projetos de interesse público, demonstrando assim sintonia com a comunidade” conforme explanação de Ilton Gomes na Sessão Ordinária da Câmara, registrada em ata (CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO, 2014c).

Dias depois, em 05 junho de 2014, o executivo reuniu-se mais uma vez com o MP para apresentar a nova redação do PL referente ao PDDI. Em seguida, após análise da minuta, foi despachada pelo MP a Recomendação 04/2014, que contemplava pontos exclusivos da área ambiental que deveriam ser respeitados pelo executivo junto ao PDDI, tais como: que fossem previamente mantidas as Áreas de Preservação Permanente em torno de lagos até que fossem realizados estudos comprovando suas características ambientais; que fosse retirado do mapa do PDDI o traçado de uma via perimetral, tendo em vista que a mesma não existia e que para implementar deveriam ser respeitado o rito do licenciamento ambiental; reclassificar o zoneamento que estava previsto para distrito industrial tendo em vista que deveriam ser realizados estudos ambientais para sua efetiva implantação, entre outros (MP/RS, 2014).

Salienta-se que, em nenhum momento estes pontos referidos pelo MP foram abordados nas Audiências Públicas anteriores, o que reforça a complexidade do tema e, também, que nem sempre é possível absorver todos os assuntos neste tipo de processo, tornando a participação social ainda mais importante pois teria a função de trazê-los à tona.

Como forma de esclarecer à comunidade devido à relevância do tema, a ONG MARH ofereceu palestra, no dia 11/06/2014, abordando a “importância do Plano Diretor de uma cidade para o desenvolvimento sustentável e a preservação do seu ambiente” (AGUIRRE, 2014c, p. 6). O objetivo foi elucidar e trazer argumentos de forma a mostrar o quanto um plano diretor influencia no cotidiano das pessoas por ser um instrumento de regramento urbano, podendo ter relação direta com questões como mobilidade urbana, saneamento básico e preservação ambiental (AGUIRRE, 2014c).

Após alguns dias, a ONG MARH reuniu-se com o Poder Executivo e com o Ministério Público para esclarecer mais alguns pontos que seguiam duvidosos no PL, tais como: a criação de dispositivo que regresse a obrigatoriedade da construção de cisternas para empreendimentos a serem definidos; a revisão dos artigos que contemplavam as siglas do CPDDI e sua câmara técnica, no sentido de deixar claro as atribuições de cada um; a exigência de que o Estudo de Impacto de Vizinhança abrangesse edificações acima de 5.000,00m² e, por fim, um ponto fundamental, que fosse criada em 180 dias uma comissão multidisciplinar que ficaria responsável por formular “políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável” para o Município de Gramado (MP/RS, 2014). Todavia, este último ponto não foi contemplado na lei e, até o presente momento, não se teve conhecimento da criação desta comissão nos termos que foram tratados.

Em 19/06/2014 o MP emite Despacho encerrando o RD tendo em vista que as questões levantadas até então pelo Arquiteto Vonei Benetti, juntamente com os apontamentos feitos pela ONG MARH, haviam, dentro do possível, sido contempladas (MP/RS, 2014).

Em 20/06/2014 foi publicada nota no Jornal de Gramado informando que o novo PL referente ao PDDI havia sido protocolado na Câmara de Vereadores no dia 18/06/2014 e que a nova proposta teria sido negociada com o MP (AGUIRRE, 2014a). Na mesma edição, foi publicado chamamento oficial da Câmara de Vereadores para que a comunidade comparecesse na que seria a quarta Audiência Pública, referente ao processo em estudo neste trabalho (CÂMARA DE VEREADORES DE GRAMADO, 2014b, p. 35).

Segundo técnicos do executivo, a nova proposta desconsiderou as zonas de expansão urbana pois estas só deveriam ser feitas mediante estudos e leis específicas, o que não havia ocorrido. Também informaram que as questões da hotelaria não haviam mais sido alteradas, apresentando as mesmas do projeto de 2013. A novidade era que havia sido criada a Taxa de Permeabilidade, como forma de evitar a impermeabilização do solo na Zona Urbana (AGUIRRE, 2014a).

4.3.5 A Quarta e Última Audiência Pública em 27/06/2014

Após o período de cerca de seis meses em que o PL do PDDI foi retirado e submetido a uma nova revisão, ocorreu em 27/06/2014, a quarta e última Audiência Pública (AP). Foi registrada a presença de 46 pessoas e o tempo de duração foi de cerca de duas horas.

A finalidade era a “apresentação do Projeto de Lei do Executivo Municipal número 54 de 2014, que dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano e Rural do Município de Gramado, institui o novo Plano Diretor do Desenvolvimento Integrado (PDDI) e dá outras providências” (GOMES, 2014, A4).

A apresentação da proposta abrangeu apenas o conteúdo que sofreu alterações desde a terceira Audiência, ou seja, as mudanças que não haviam sido questionadas por ninguém, foram mantidas e não seriam mostradas novamente naquela AP. A intenção era passar para as pessoas que não se estava fazendo uma lei que “altera a outra” e sim uma lei nova para o plano diretor (SILVEIRA, 2014, A4).

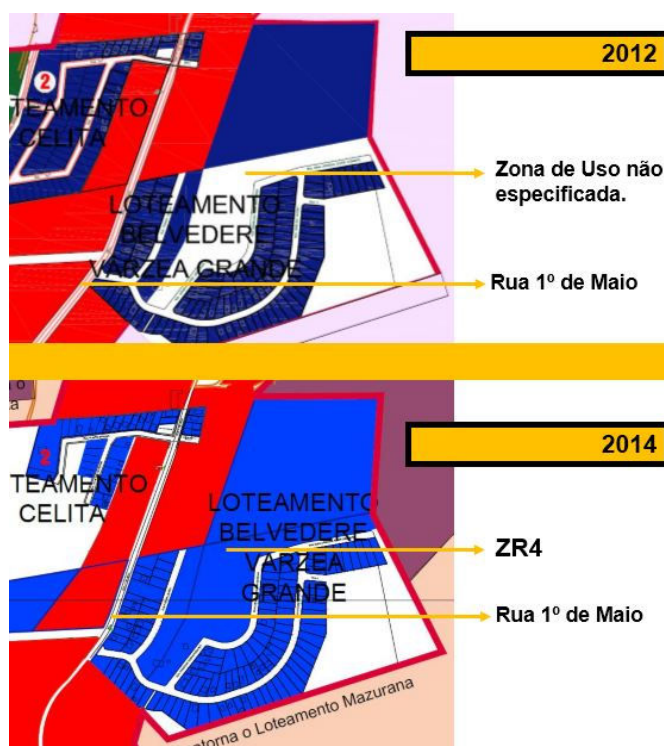
A metodologia adotada para a explicação dos ajustes foi diferente da utilizada nas duas primeiras Audiências. Primeiro, não foram os técnicos da SMP que apresentaram e sim, a então Secretária Municipal de Planejamento, Engenheira Civil Juliana Cardoso com o apoio do então presidente do CPDDI o Engenheiro Civil José Carlos Silveira. Segundo, que o conteúdo foi sendo mostrado por intermédio de simulações e não com a leitura na íntegra do texto como das outras vezes.

Dentre as propostas que foram retomadas nesta AP estavam a possibilidade de Compra de Índice que havia reduzido de 20% para 10%, a criação da Zona Temática (ZT) e alguns pontos específicos quanto ao regramento de edificações para as quatro Zonas Rurais. De novidade, foi exposta a criação de uma nova zona de uso, a Zona Especial Área de Contenção da Expansão Urbana (ZE-ACEU) ao longo de estradas do interior. Além disso, Silveira (2014, A4) explicou que foram tomadas outras providências, conforme segue:

[...] a Secretaria do Planejamento encontrou no mapa de zoneamento, [...], algumas distorções com respeito ao que estava no Google. Então, foi feita uma sobreposição [...], para que os acidentes geográficos, estradas, lagos, riachos, ficassem no seu devido lugar. [...] Foi tirado desse mapa, por exemplo, loteamentos que não estavam aprovados e já estavam lá com suas ruas marcadas. Foi tirado zoneamentos que foram alterados sem os devidos laudos, ou sem aquela profundidade necessária pra que nós mexêssemos nos zoneamentos.

Como exemplo de ajuste da planta de zoneamento à realidade territorial, Cardoso (2014, A4), explicou que faltava acrescentar área de terra municipal dentro do Loteamento Belvedere, localizado na Rua 1º de Maio, no Bairro Várzea Grande. Buscou-se compreender esta alteração, comparando as plantas de 2012, que era a que estava valendo pela Lei 2497/2006, e a planta de 2014 que foi a aprovada. Todavia, não foi possível distinguir qual área pública foi incluída dentro do Loteamento. Foi possível identificar que aumentou a hachura da Zona Residencial Quatro (ZR4). Segue Figura 52, para ilustrar esta alteração.

Figura 52 – Comparativo alteração de zoneamento



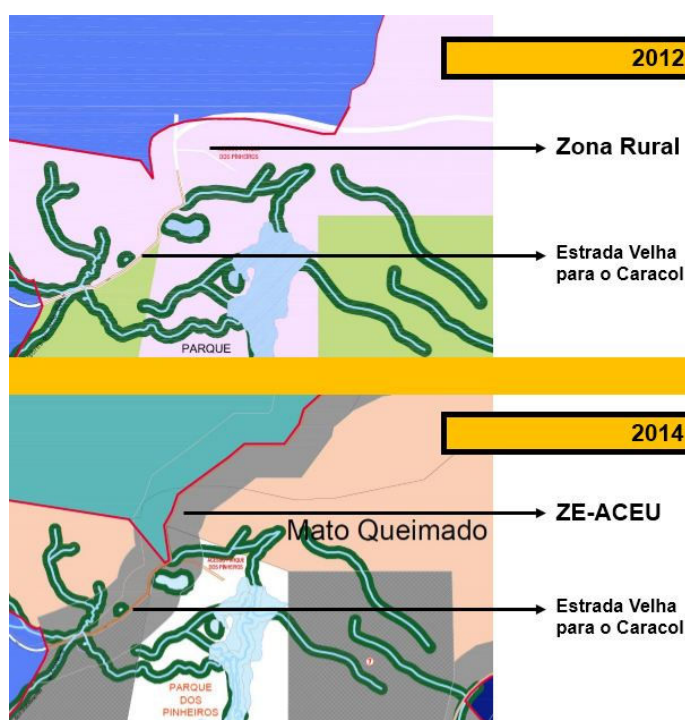
Fonte: Elaborado pela da autora, com base em Gramado (2012; 2014d).

A justificativa dada para a criação da nova Zona Especial Área de Contenção da Expansão Urbana (ZE-ACEU), foi a seguinte:

Essa área [...] que os senhores veem em cinza no entorno dessas rodovias municipais, elas foram criadas [...] com o intuito exclusivamente legal. O que é isso? O Município vai buscar recursos para pavimentar essas estradas e se elas estiverem em Zona Rural esse recurso não vem. Então, nós precisamos que essa área legalmente se chame Área de Contenção e Expansão Urbana. No entanto, ela tem os mesmos pré-requisitos urbanísticos da Zona Rural a que ela se sobrepõe (SILVEIRA, 2014, A4).

Na Figura 53, buscou-se ilustrar a proposta da localização da ZE-ACEU, numa das estradas municipais que cruzam as áreas rurais, a 'Estrada Velha para o Caracol'.

Figura 53 – Comparativo alteração de zoneamento



Fonte: Elaborado pela da autora, com base em Gramado (2012; 2014d).

Quanto à Zona Rural e seus quatro novos zoneamentos, foi explicado o quanto de metragem quadrada uma fração mínima de três hectares poderia receber de construção, de acordo com o Índice de Aproveitamento (IA) que estava sendo proposto, conforme segue:

Então, [na fração de três hectares], pode fazer no máximo três casas e a totalidade delas não pode passar de 450,00m². Isso a gente fez pra evitar com que comece a proliferar e fazer muitas casinhas e a gente acaba perdendo o controle e quando vê forma um loteamento irregular, né, ou clandestino e descaracteriza a Zona Rural (CARDOSO, 2014, A4).

Até 2006, considerando um ‘Uso Característico’, o IA previsto para a ZR era de 0.20, ou seja, em três hectares poderia ser construído até 6.000,00m². A partir de 2014, para todas as quatro novas Zonas Rurais, foram determinados apenas ‘Usos Característicos’ os quais foram divididos em ‘Uso Residencial’, com IA de 0.015 e ‘Demais Usos’, com IA de 0.30. A intenção era incentivar que as propriedades rurais não fossem destinadas tão somente para moradia e sim, que contemplassem atividades agrícolas e, também, turísticas.

A seguir, na Figura 54, mostra-se parte da planilha que consta na lei do PDDI de 2014 e que traz os requisitos construtivos para estes zoneamentos. O IA foi destacado em amarelo.

Figura 54 – Planilha da Lei 3296/2014

	USO RESIDENCIAL		DEMAIS USOS
TO	1,50%		10,00%
IA	0,015		0,30
CI	isento		isento
ALT	7,50 m		7,50 m
TP	20%		20%

Fonte: Gramado (2014d).

Com base nos dados, a partir de 2014, numa propriedade rural com três hectares, era possível construir 450,00m² com fins residenciais e, ainda, descontando isso, atingir até 9.000,00m² de área construída para outros fins. Considerando o IA máximo, foi promovido um aumento de 50% no IA para a Zona Rural (GRAMADO, 2014d).

Outra questão apontada foi a de como funcionaria a aplicação do ‘Coeficiente Hoteleiro’, com o objetivo de reforçar que as regras para construções de hotéis ficariam mais restritivas. Todavia, perdeu-se a oportunidade de discutir o porte dos empreendimentos, a que público se destinariam, quantos hóspedes seriam acomodados em cada unidade, o surgimento de empreendimentos com o intuito da compra compartilhada e, ainda, do aluguel por temporada. O setor hoteleiro queria poder dimensionar a infraestrutura e propor um instrumento de planejamento restritivo para o setor, ao invés de apenas requisitos urbanísticos para construção.

Mais uma vez foram explicitadas as alterações quanto à possibilidade de compra de índice, onde foram citados os termos “ATAR” e “Transferência do Direito de Construir” sem explicá-los, apenas apresentando exemplo de como seria:

No plano vigente se compra 20% de índice, sendo 15% de ATAR e 5% de Transferência do Direito de Construir. No plano novo, vai ficar só 10% sendo que pode ser ou ATAR ou Transferência do Direito de Construir. [...] numa área de 3.600,00m², eu colocaria 600,00m² no subtelhado, no plano novo só se colocaria 300 (CARDOSO, 2014, A4).

No Estatuto da Cidade existe a previsão de utilização da compra de índices de aproveitamento por intermédio do instrumento jurídico e político, chamado de “Outorga Onerosa do Direito de Construir” (BRASIL, 2001). Contudo, este uso deve estar condicionado às contrapartidas a serem realizadas pelos beneficiados, bem como, devem ser utilizados com finalidades específicas, tais como: a preservação ambiental, a regularização fundiária, a implantação de equipamentos comunitários, tombamentos, entre outros. Ressalta-se que as áreas da cidade onde estes instrumentos poderão ser aplicados, devem estar previamente demarcadas no plano diretor.

O Município estabelece um IA básico e oferta um percentual a mais, teoricamente, em locais da cidade onde existe oferta de infraestrutura. Em Gramado a compra de índice, quando solicitada, é permitida em toda a área urbana e a arrecadação vai para um fundo municipal único, o Fundo Verde (BRASIL, 2001; GRAMADO, 2005c e 2014d). Recorda-se que esta prática ocorre na cidade desde 2005 e não há notícia de que foram feitos levantamentos e estudos, no que se refere à oferta e demanda de infraestrutura urbana, que a justificassem.

Outros assuntos foram retomados nesta Audiência, tais como: as questões que envolviam a indústria, os problemas dos loteamentos irregulares no interior e o alto custo de vida a que o cidadão está submetido, bem como algumas pontuações sobre mobilidade urbana. O que demonstra que os problemas sociais, econômicos e de infraestrutura seguiam como pautas importantes, mas sem serem aprofundadas e atingidas pelas propostas de alteração como a comunidade gostaria.

Dessa vez, a mídia divulgou o conteúdo referente às alterações da Lei do PDDI com antecedência, mas foi uma antecedência de horas, pois a matéria foi publicada no mesmo dia em que ocorreu a quarta AP (AGUIRRE, 2014g).

A Figura 55, mostra que dias depois, em 01/07/2014, saiu mais uma matéria reforçando o caráter restritivo que estava sendo dado ao novo PDDI. Destaca-se da matéria, a ênfase dada ao público que lotou a sala e era predominantemente formado por pessoas ligadas ao setor da construção civil, como engenheiros, arquitetos e empreendedores, bem como, os defensores da preservação ambiental.

Figura 55 – Matéria de divulgação

Novo texto do Plano Diretor é mais restritivo

Garantia foi dada na audiência pública realizada sexta

ILTON MÜLLER

Empresários da construção civil, profissionais de engenharia e arquitetura e ambientalistas de Gramado foram o público predominante na audiência pública realizada na noite de sexta-feira para debater o projeto de desenvolvimento urbano e rural de Gramado que institui o novo Plano Diretor do município. A sessão foi promovida pela Câmara de Vereadores e foi coordenada pelos vereadores Iilton Gomes (que

tegrado – PDDI, José Carlos Silveira, apresentaram as principais mudanças no texto do projeto de lei em relação ao texto anterior encaminhado pelo Poder Executivo, mas que foi retirado em janeiro para que sofresse algumas alterações.

As mudanças incluídas no novo projeto, segundo Juliana e Silveira, foram propostas conjuntamente pelo Executivo, Legislativo e Ministério Público. “Também levamos em consideração as mani-



INTERESSE: plenário da Câmara lotou na audiência

Fonte: Müller (2014, p. 8).

Quanto à participação social, Teixeira (2014, A4), reconheceu que a comunidade estava de parabéns por se fazer presente “numa sexta-feira chuvosa”, pois era por intermédio do “plano diretor, principalmente, que se dá a linha, justamente, do futuro”.

Moschem (2014, A4) e Teixeira (2014, A4) entendiam que, para as próximas discussões relativas ao PDDI, os debates deveriam ser ampliados e que os diferentes setores deveriam ser escutados, pois todos são agentes capazes de transformar a cidade por conhecerem as necessidades enfrentadas no dia a dia.

Além disso, foi considerado por Dutra (2014, A4), Naumann (2014, A4) e Teixeira (2014, A4) que todo este processo de alteração do PDDI não poderia ser prejudicado pela falta de pessoal qualificado para fiscalizar a lei, pois ela precisaria ser implementada de forma segura. Cardoso (2014, A4), colocou que não faltaria fiscalização, mas que era preciso mudar a cultura do cidadão gramadense que, na hora de construir, estaria praticando a cultura do “fazer errado de propósito”.

Quando questionada por Simão (2014, A4) sobre qual a seria a “principal mudança, maior benefício que a comunidade vai ter com a elaboração deste novo plano [...]?”, Cardoso (2014, A4), respondeu que não conseguiria pontuar, que teria havido um “ganho geral, tanto na parte de preservação, quanto na de índices, no total construtivo, no ordenamento das atividades. [...] cada retalhinho que a gente mexeu tem uma importância grande dentro do todo do município”. Mais uma vez o PDDI foi destacado como ordenador das construções e não como instrumento de política urbana.

Passados alguns dias, em 07/07/2014 houve pedido de vistas do PL, (AGUIRRE, 2014h), ficando a votação para a aprovação para a sessão ordinária do dia 14/07/2014, conforme mostrado na Figura 56.

Figura 56 – Matéria de divulgação

Vereadores chancelam novo Plano Diretor

Regras para ocupação de solo serão mais rígidas

Fonte: Aguirre (2014h, p. 5).

A Lei Municipal 3296/2014 que instituía o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado foi aprovada e sancionada pelo Prefeito Municipal, em 21/07/2014, após um processo de cerca de um ano de discussões que envolveram reuniões de conselhos, manifestações de setores específicos e interferência direta do Ministério Público (GRAMADO, 2014d).

Com isso, em 13/08/2014, foi publicado o Decreto Municipal 174/2014 que revogava todo os decretos referentes à suspensão da aprovação de projetos de hotéis (GRAMADO, 2014c).

Ao longo desse tempo, as discussões giraram em torno de alteração e criação de zoneamentos, regramentos construtivos para empreendimentos específicos, compra de índices, entre outros. O destaque ficou por conta da ampla discussão gerada e de uma maior abertura da comunidade para a participação no processo de alteração da lei do plano diretor – mesmo que institucionalizada em função da obrigatoriedade dada pelo EC – trazendo à tona os problemas da cidade (AGUIRRE, 2014h).

5 OS SIGNOS DA CIDADE PELO VIÉS DA LINGUAGEM ESPECIALIZADA

Para compreender, no presente trabalho, como as diferentes leituras da cidade acontecem em Gramado e qual foi o resultado refletido no território, buscou-se respaldo na Ciência da Linguagem, mais precisamente, na Linguística Aplicada e na disciplina da Terminologia, que possui a atribuição de estudar o “processo de nomeação relacionado às diferentes áreas do saber e leva em conta as suas especificidades” (ARAÚJO; SOUZA, 2012, p. 2). Além disso, a disciplina da Terminologia procura “esclarecer a natureza dos conceitos, busca a delimitação de conteúdo e abrangência dos conceitos”, sempre considerando o contexto em que estão inseridos estes conceitos (HOFFMANN, 2015b, p. 45).

E aqui, cabe retomar o que já foi colocado a partir de Lefebvre (2008), quanto a semiologia da cidade ser portadora de uma variedade de signos, que seriam capazes de interferir no comportamento e nos valores dos cidadãos quando passam a oferecer oportunidades de lazer, cultura, trabalho, educação, saúde e outros.

Partindo dessa reflexão, não obstante as problemáticas inerentes a uma cidade, é preciso considerar que, a partir dos fatores ligados às características físicas, econômicas e culturais, Gramado construiu uma imagem de cidade que, segundo Castello (2005), nos primórdios poderia ser considerada como um *lugar de urbanidade* e que, a partir de um determinado momento da história, passou a ser uma imagem construída sobre um *lugar de clonagem*.

Essas terminologias vindas da tese de Castello (2005) significam que Gramado manteve-se como lugar de urbanidade enquanto evoluiu por intermédio desta endogenia, típica de uma cidade que teve desde seus primórdios a influência de imigrantes e turistas e suas culturas e experiências, que foram sendo adaptadas a um território único em termos de paisagem.

A partir do momento em que passa a fazer da sua tradição um atrativo turístico, investindo em eventos temáticos e copiando a arquitetura europeia, passa a ser considerada pelo autor anteriormente citado, como um lugar de clonagem e, ainda, conforme aponta Fagerlande (2012), um lugar onde a *cenarização* toma o lugar do original e a cidade vira um negócio voltado ao turismo de consumo.

Castello (2005) conclui que, mesmo nessa conjuntura de lugar da clonagem existe a urbanidade, considerada uma oportunidade de desenvolvimento humano e convívio social. Diante do exposto, conceitos como *citymarketing*, *placemaking*, e *placemarketing*, são facilmente adaptáveis à realidade de Gramado, pois conforme observa Sánchez (2001, p. 33, grifo do autor), a cidade:

Como mercadoria especial, envolve estratégias especiais de promoção: são produzidas representações que obedecem a uma determinada visão de mundo, são construídas imagens-síntese sobre a cidade e são criados discursos referentes à cidade, encontrando na mídia e nas políticas de *city marketing* importantes instrumentos de difusão e afirmação. [...] para vender e justificar a renovação urbana.

O 'Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois' foi palco de muitos discursos nos quais Gramado foi enaltecida como uma cidade aprazível, rodeada por belezas naturais, que sempre proporcionaram momentos de lazer e descanso para os veranistas e turistas, mas acima de tudo, que era habitada por uma comunidade capaz de transformá-la em um lugar onde se criam oportunidades de negócios voltados, principalmente, para o turismo.

Gramado tornou-se uma 'marca' e um 'conceito' de cidade que foi administrada e pensada para, por intermédio do turismo, alavancar a economia e se destacar em termos de gestão pública¹⁷. A atividade turística segue influenciando nas transformações urbanas e no estilo de vida dos seus habitantes.

Diante do exposto, considerando toda a simbologia por trás da imagem de Gramado, chamou a atenção a utilização de termos como 'Plano Diretor restritivo' e 'Zona Temática', surgidos no discurso que permeou o processo de alteração da lei do PDDI de Gramado. A questão restritiva foi dada como garantia de controle do uso e ocupação do solo e a Zona Temática como consequência de fatos que foram sendo reproduzidos ao longo da história da cidade.

Como 'fatores restritivos', pode-se destacar a intenção de reger a produção arquitetônica limitando a altura das edificações, exigindo recuos para ajardinamento, bem como a utilização de materiais da região, como a madeira e a pedra basalto. O objetivo era preservar a paisagem urbana e natural e, também, qualificar a oferta de hotéis na cidade.

Segundo Riegel (2013, A1), todos os envolvidos nas alterações do PDDI estiveram preocupados em manter a bela aparência da cidade, a qual sempre foi "reconhecida pelo verde", ou seja, admirada pelas belezas naturais e que, em função disso, era preciso, por exemplo, manter os acessos da cidade bonitos. Neste sentido, zoneamentos como a Zona Temática (ZT) e a Zona Residencial Cinco (ZR5), tinham sido planejados com requisitos urbanísticos preservacionistas, exigindo recuos frontais maiores e porcentagens de Área de Preservação Paisagística e Ambiental (APPA) (PERINI, 2013, A1).

Foram os 'fatores temáticos' que Fagerlande (2012) chamou de *cenarização* – entre eles a hortênsia, tratada como símbolo da região, a tradição da produção de eventos

¹⁷ No ano de 2016, o então Prefeito Nestor Tissot recebeu o 'Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor'. O reconhecimento veio em função do projeto que Gramado elaborou chamado de 'A Pequena Empresa e o Melhor Destino Turístico do Brasil', que visava a valorização do trabalho rural por intermédio das agroindústrias e do turismo rural. Gramado já havia recebido o prêmio outras duas vezes, nos anos de 2008 e 2015, com outros diferentes projetos. Disponível em: <https://sebraers.com.br/gramado-conquista-o-tri-no-premio-sebrae-prefeito-empendedor/>, acesso em: 14/09/2019.

municipais (Natal Luz e a Festa da Colônia) e a inspiração na arquitetura europeia – que fizeram surgir, por exemplo, parques temáticos como o Mini Mundo, a Aldeia do Papai Noel e o parque temático de neve *indoor*, que são consequência também da atividade turística. A intenção foi a de valorizar a cultura, a produção artística, os hábitos e a natureza. Mas, sobretudo, trazer empreendimentos com diferenciais turísticos e que captassem ainda mais visitantes, mantendo a roda da economia gramadense girando.

Neste contexto, a mídia também foi utilizada como importante ferramenta de consolidação da ‘marca’ Gramado e colaborou para que a cidade transcendesse suas próprias fronteiras e tivesse reconhecimento internacional.

Todavia, considerando os processos participativos, sabe-se que a linguagem especializada do planejamento urbano, em especial a que consta em planos diretores municipais, ainda é restrita aos especialistas da área e não dominada por ampla parcela da população.

Rodrigues e Barbosa (2010), ao analisarem o panorama geral dos processos referentes aos planos diretores participativos, que começaram a ser implantados no Brasil em decorrência das exigências impostas pelo Estatuto da Cidade, perceberam que quando se pretende elaborar ou alterar um plano diretor, é preciso considerar o nível de instrução dos participantes a respeito do assunto, sob pena de enfraquecer o processo.

De certa forma, o exposto por Rodrigues e Barbosa (2010), ocorreu entre os membros da Associação dos Moradores do Bairro Planalto (AMBAP), em Gramado, que procuraram ajuda de especialista na área para sanar suas dúvidas e participar do processo de revisão do plano diretor, melhor embasados quanto aos termos especializados presentes na lei do plano diretor e suas consequências práticas para o bairro.

Na perspectiva de Gramado, Riegel (2013, A1) desabafou que era preciso tempo para planejar e não apenas “cobrir emergências” e que Gramado poderia ser comparada a um automóvel andando a 180km por hora e que estaria perdendo a direção, então, bastava de “discutir abobrinha e vamos discutir Gramado como uma cidade que tem que ser avaliada no conjunto, por assessorias especializadas que nos formulem o futuro de Gramado para daqui 30 anos. O resto é puro discurso”.

Silveira (2013, A1) proferiu que o “plano diretor de Gramado não foi feito por leigos [...] e isso é um registro veemente que eu faço” e citou diversos nomes de pessoas que contribuíram na elaboração da lei. Entre eles estavam arquitetos, engenheiros e técnicos da área rural.

Aqui cabe um parêntese para apresentar, ainda que brevemente, duas investigações sobre o caráter, pode-se dizer, de exclusividade, de nobreza, de classificação, de distinção, adquirido com o tempo, pelos profissionais das diferentes áreas de especialidade. Uma

delas diz respeito aos estudos de Burke e Porter (1997, p. 20), quanto aos “jargões”, expressados tanto por pessoas comuns, quanto por especialistas.

Os autores identificaram que o jargão foi utilizado ao longo da evolução de várias línguas, como a inglesa e a francesa, como uma espécie de código que, por um lado, tinha um papel de classificar grupos sociais e, por outro, o papel de distinguir profissões e, de certa forma expressar poder pois, a “linguagem é um sistema simbólico” e, o que estaria sendo falado ou exibido de “forma ostensiva pode ser conhecimento, mas pode ser também a forma de expressar a condição de membro de um grupo do qual o ouvinte é excluído. O uso do jargão por um grupo social é dos meios mais potentes de inclusão e exclusão” (BURKE; PORTER, p. 23).

Em sua investigação Ferro (2005, p. 111 e 118) propôs que o desenho arquitetônico, como espécie de manifestação da técnica, também é um instrumento de distinção de classe e poder. Segundo ele, criam-se *necessidades técnicas* que promovem uma divisão entre “trabalho e trabalho, trabalho e instrumento, atividade acéfala e finalidade funcional, assim como a separação entre trabalhador e sua força de trabalho são manifestações de uma relação de produção específica”. Aqui, Ferro (2005), explorou a área de especialidade da arquitetura, pelo seu viés da geração do lucro pela exploração do trabalho, representada pela dualidade do *canteiro* e do *desenho*.

É ainda tradicional no Brasil que a compreensão sobre os assuntos técnicos da área de especialidade do planejamento urbano fique restrita aos profissionais que nela atuam. Todavia, Souza (2013, p. 330) salientou que esta prática representa empecilhos para que de fato se aplique a democracia direta e sugere que o cidadão comum poderia receber dos técnicos envolvidos no processo os “esclarecimentos fidedignos imprescindíveis aos processos de tomadas de decisão”.

Diversos setores se mobilizaram para participar das discussões sobre as alterações do PDDI de Gramado, pois, como observou Souza (2013, p. 219), dependendo das circunstâncias a aplicabilidade dos instrumentos pode “acarretar benefícios ou malefícios”. Ao longo do processo participativo, foi levantada a questão de que era preciso planejar a cidade levando-se em conta os fatores ambientais e de infraestrutura que, se não fossem considerados, poderiam fazer com que a ocupação territorial trouxesse sérios problemas, levando ao comprometimento da imagem criada para a cidade.

Riegel (2013, A1) e outros participantes tinham razão para se preocupar, pois Gramado passava por problemas estruturais que gerariam críticas futuras, tais como a que fez Vessoni (2017), ao elencar pontos negativos constatados em viagem para Gramado. Entre o que chamou de as “cinco roubadas” citou, entre elas, o trânsito caótico, o preço e a qualidade tanto da gastronomia, quanto do chocolate, os museus e os parques temáticos que enclausuram as pessoas, virando-as de costas para as belezas naturais e criando uma

falsa experiência, sem oferecer nenhuma qualidade em termos de cultura. Acabou por comparar a cidade a um cenário do “Projac” (VESSONI, 2017).

Este cenário gramadense possui um potencial de conteúdo a ser explorado dentro da lógica de Villaça (1998, p. 12), de que a “estrutura territorial é socialmente produzida e ao mesmo tempo reage sobre o social”, tendo em vista que demonstra a existência da apropriação do espaço urbano pela comunidade. Todavia, é preciso estimular a formação e consolidação de cidadãos conscientes e aptos a participar de uma gestão integrada e multidisciplinar, conforme apontam Lefebvre (2008) e Souza (2013), como forma de tornar as ações comunitárias coerentes com a realidade do local em que estão inseridas. Nessa lógica, tornar a linguagem especializada acessível pode ser uma das soluções para equilibrar a discussão.

No Brasil, a partir de 2001, quando entrou em vigor a Lei Federal do Estatuto da Cidade que regulamentou a Política Urbana Nacional, diversos movimentos foram feitos pelo governo federal para divulgar a lei e torná-la acessível. Um deles foi realizar, a cada dois anos, a Conferência Nacional das Cidades, a partir da qual foi elaborada a Política Nacional do Planejamento Urbano. Naquela ocasião era entendido ser preciso construir um pacto democrático e um movimento pedagógico voltado para:

formular políticas públicas num país pouco acostumado a planejar investimentos e com uma sociedade pouco informada sobre tais assuntos. Um grande movimento pedagógico é a forma de assegurar a consciência sobre os problemas urbanos atuais e construir alguns consensos que orientem as ações da sociedade e dos diversos níveis de governo (BRASIL, 2004b, p. 7).

Sabe-se que a Terminologia utiliza-se dos princípios da linguística computacional para trabalhar, sendo o corpus processável pela máquina. Todavia, nesta pesquisa, coube uma abordagem particular e específica, onde os termos foram selecionados a partir da relevância com que foram utilizados no processo participativo.

Conforme Secchi (2016, p. 185), a cidade contemporânea é produzida e modificada pelas pessoas que nela habitam e se desenvolvem, e seu projeto “deve constituir-se como um ‘documento’” em cuja base possa ser selado um pacto entre a administração e seus cidadãos. Por este motivo, analisou-se a linguagem especializada associada diretamente ao processo de participação social ocorrido em Gramado, que abrangeu as reuniões dos conselhos, o ‘Programa Gramado 100 Antes e Depois’ e as Audiências Públicas.

Foram selecionadas algumas palavras do léxico especializado que se destacaram no processo, entre elas Plano Diretor, Zoneamento, Zona Temática, Índice de Aproveitamento e Coeficiente Hoteleiro. Como a proposta “vendia” que o novo PDDI seria mais restritivo, a questão das restrições ligadas a ela também foram analisadas.

Verificou-se, ainda, como o conteúdo do plano diretor foi explorado nos diversos meios que compuseram o processo, pela equipe técnica responsável e apontou-se as possíveis formas que este conteúdo poderia ter assumido de acordo com a percepção das pessoas que o estavam conhecendo e analisando, conforme segue.

5.1 A LINGUAGEM ESPECIALIZADA NO PROCESSO PARTICIPATIVO DE GRAMADO

A definição de um termo de uma área de especialidade, tem o poder de torná-lo acessível e disponível para o público em geral, pois:

A precisão conceitual torna-se uma condição necessária para um eficiente intercâmbio comunicativo, seja no universo da transmissão do conhecimento científico, seja para o assentamento de toda a sorte de contratos jurídicos e comerciais, bem como das múltiplas e variadas proposições de intercâmbio tecnológico, científico e cultural, que se intensificam na sociedade globalizada (KRIEGER; FINATTO, 2004, p. 18).

A partir disso, é preciso dizer que os termos selecionados – Plano Diretor, Plano Diretor restritivo, Zoneamento, Zona Temática, Índice de Aproveitamento e Coeficiente Hoteleiro – serão analisados dentro do contexto da cidade contemporânea brasileira, levando em conta a legislação federal e municipal ligada às questões urbanas, mais precisamente dentro da realidade vivida em Gramado entre os anos de 2013 e 2014. Eles também serão apresentados dentro da lógica de como foram utilizados pelo poder público e, ainda, pela perspectiva dos entrevistados e da mídia local.

Quanto ao termo '**Plano Diretor**', segue abaixo o Quadro 9 com o comparativo das definições presentes nas legislações federal e municipal. Observa-se que a legislação municipal está em consonância com a federal no que trata da essência de um plano diretor ser o instrumento principal para que seja planejado o desenvolvimento do município.

Quadro 9 – Conceito de Plano Diretor presente nas legislações

PLANO DIRETOR	
Lei Federal 10.257/2001	Lei Municipal 3.296/2014
Artigo 40: O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.	Artigo 1: [...] Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, referenciado pela sigla (PDDI), instrumento básico da política de desenvolvimento, controle e expansão do Município.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2001) e Gramado (2014d).

O objetivo principal de um plano diretor – que foi traçado desde a Constituição de 1988 e reforçado pelo Estatuto da Cidade em 2001 – é o de garantir que a propriedade urbana cumpra com sua função social, isto porque:

A concepção de Plano Diretor expressa no Estatuto da Cidade pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento no município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 113).

Observa-se que nas Atas das reuniões do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (CPDDI), correspondentes ao período de análise, o termo plano diretor foi tratado como algo a ser ajustado como, por exemplo, o que está registrado na Ata nº 88. Nela está escrito que foi “dada continuidade na reunião, juntamente com os conselheiros do COMDEMA, onde a mesa diretora assume os trabalhos e são apresentados os pedidos de alteração no PDDI [...]” (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 01 OUT. 2013). Em nenhum momento aparece registro da conceituação do mesmo, que abrangesse sua importância social, como política urbana municipal.

Ao longo dos painéis ocorridos em função do evento chamado ‘Programa Gramado 100 Anos antes e Depois’, o termo plano diretor foi citado em diversas oportunidades. Ao reunir as falas dos palestrantes onde o termo apareceu, percebeu-se que, juntas, rumaram para conceituá-lo dentro da lógica estabelecida pelo Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, Barbacovi (2013, PG) recordou que desde os primórdios os planos diretores de Gramado contribuíram para estabelecer um estilo arquitetônico na cidade, o que está intimamente ligado ao regramento das edificações. Como forma de reforçar que isto sempre foi uma preocupação do poder público, Bertolucci, P. H., (2013, PG) – que foi Prefeito da cidade por várias gestões, conforme colocado no Capítulo Três – destacou as moratórias que foram feitas ao longo do tempo, como forma de monitorar e controlar as construções nas ocasiões em que os diferentes planos diretores foram revisados¹⁸.

Meneguzzo (2013, PG) utilizou o termo ‘Plano Diretor Rural’, colocando-o como uma estratégia para controlar a ocupação irregular que ameaçava descaracterizar o espaço rural de Gramado. Outra relação vinculada ao plano diretor veio com a colocação de Coletto (2013, PG), que citou o termo ‘Plano Diretor Viário’ como instrumento capaz de planejar e ordenar o crescimento urbano pelo viés da mobilidade urbana, ligada a um transporte público eficiente.

¹⁸ Prática reproduzida até hoje, mas que não se tem conhecimento de estudos que comprovem sua eficácia. No dia 06/09/2019, foi publicada matéria no Jornal de Gramado, informando que estariam suspensas por 180 dias as aprovações de projetos referentes à hotelaria e à empreendimentos residenciais plurifamiliares. As justificativas abrangem a necessidade de tempo para que sejam levantados dados quanto aos empreendimentos hoteleiros, bem como, uma nova avaliação do que já foi aprovado. Além disso, é preciso compatibilizar as ações de planejamento com o futuro plano de mobilidade que está em vias de ser aprovado, bem como, a necessidade de serem alteradas zonas de uso para a instalação de empreendimentos (não cita o tipo de atividade). E, por fim, ações movidas pelo Ministério Público afim de resolver questões ligadas ao saneamento básico no município. Como protagonistas estão a SMP, o CPDDI, o SHRBS e a AGACEI (AGUIRRE, 2019. p.1; 8).

Com relação ao valor da terra urbanizada e à possibilidade de ela prestar serviços ambientais, Nelz (2013, PG), colocou que o plano diretor poderia ser um incentivador da preservação ambiental, prevendo regras que beneficiassem proprietários de terras urbanizadas que mantivessem áreas verdes livres de ocupação, protegendo-as da especulação imobiliária.

E a especulação imobiliária foi vista por Galgaro (2013, PG) e Neto (2013, PG) como uma ameaça com relação à aplicabilidade e à eficiência do plano diretor, pois ambos entendiam que ela provocava abertura para a prática de exceções à regra.

Na perspectiva dos entrevistados que participaram do processo, destaca-se que muitos deles definiram o plano diretor como a lei que determina a “*organização construtiva da cidade*” (MOSCHEM, 2018). Para Koetz (2018):

“O plano diretor é a carta magna do município e regula a questão do aproveitamento, da ocupação do uso permitido ou não permitido, ou proibido, né. Isso aí parte, vamos dizer, de um estudo, nós temos várias zonas dentro da cidade. Uma zona de comércio, zona de atividades múltiplas, uma zona industrial, uma zona de residência tipo 1, residência tipo 2, zona residencial especial. [...]. Eu chamo a carta magna do município, coisa mais importante que tem no município, que junta todas as leis que vão regulamentar, permitir ou não permitir de como a gente vai usar, aproveitar, ocupar”.

Na mesma linha, Silva (2018) também associou o plano diretor como algo que determina o que “*pode, ou não pode fazer*”, tanto em metragem quadrada, quanto em relação a um tipo de atividade. Gomes (2018), entendia que o plano diretor era a “*organização da área da cidade. [...] a regularização de espaço para ser utilizado pela população*”.

Para Wehr (2018), o plano diretor representava uma lei que trazia, além das questões urbanas, as questões ligadas ao regramento ambiental, pois seria:

“[...] todo o regramento da cidade e, agora também, do interior. [...]. Seriam as regras de quanto eu posso construir, onde eu posso construir, quanto eu tenho que deixar de área, quanto tem que ficar longe das nascentes, dos rios. Tudo isso tá descrito ali”.

Corrêa (2018), também tinha esta visão e ressaltou que o:

“plano diretor, para mim, é o planejamento da construção de uma cidade, vamos dizer, das possibilidades de construção, de habitação de uma cidade. [...] É um órgão, um organismo, um grupo que organiza essa movimentação toda da população. Em relação à moradia, à habitação e às áreas verdes”.

Percebe-se que, para ambos, o plano diretor tem a importância de uma legislação ambiental, como a do Código Florestal, quando falam em áreas verdes ou áreas de nascentes. Esta mistura de atribuições das legislações apareceu quando foi discutida a nomenclatura das áreas a serem deixadas para compor ajardinamentos nos lotes individuais e preservar a paisagem, que foram chamadas no plano diretor de Áreas de Preservação Paisagística e Ambiental (APPA).

Além disso, o Entrevistado 3 (2018) expressou que o plano diretor deve estabelecer o conceito de cidade desejado e Silveira (2018) manifestou que o plano deveria garantir “conforto” aos cidadãos, referindo-se aos transtornos causados na rotina das pessoas em época de eventos e alta temporada. A Lei Municipal 3296/2014 não traz um conceito de cidade, mas sua diretriz fundamental, como já citado, recomenda a preservação do meio ambiente e da qualidade de vida, para que o turismo se desenvolva e possa garantir o Direito à Cidade.

O turismo é a única atividade econômica destacada na diretriz, reforçando ainda mais a sua importância histórica no desenvolvimento municipal e, pode-se dizer, conceitual que ela tem perante a imagem construída da cidade de Gramado.

Naumann (2018), Koehler (2018) e Meneguzzo (2018) entendiam que plano diretor era um instrumento que deveria ser muito mais que um simples regramento para as construções. Segundo Koehler (2018):

“Plano diretor é tudo na tua vida. Vai dizer se lá na tua casa se pode abrir um comércio ou não, se pode fazer uma lavanderia ou não, quanto pode construir. Lá pelas tantas tua cidade, tua casa, é tranquila, tem uma vizinhança tranquila, lá pelas tantas vem o plano diretor e tem prédios enormes. Aumenta o índice construtivo. As vezes teu terreno não vale nada, uma área não vale nada e vem alguém e compra naquela região ali e dois anos depois se muda o plano diretor transformando aquilo ali em área urbana. E supervalorizando aquela área, então, tem muita coisa que tá envolvida num plano diretor. Que pode ser de interesse de poucos, mas não é, é algo de extrema relevância para o futuro da cidade”.

Fica claro, na citação acima, que muitas coisas estão envolvidas quando se altera um plano diretor, tendo sido deixadas de lado discussões importantes como a especulação imobiliária que causa exclusão social e o uso e a ocupação do solo por determinadas atividades, que poderão causar o impacto de vizinhança.

Nauman (2018) recordou que as discussões em torno da alteração do plano diretor havia ficado restrito ao ordenamento das construções, pois, segundo ele, o “plano diretor é onde, de uma forma geral a cidade quer chegar, e isto foi uma parte órfão aqui. Se cuidou muito pouco, para não dizer em nada desse aspecto”.

Drecksler P. R. (2019) e Nieto (2018) associaram o termo a algo que direciona, dirige, não apenas as construções, como também as políticas públicas gerais para o

desenvolvimento de uma sociedade. Gress (2018), assim como Lemos (2018), mesmo tendo participado do processo, admitiu que não sabia o significado do termo. Todavia, Lemos (2018), também o associou a algo que “*dirige, que vai, que nos mostra o norte ou nos mostra o rumo*”.

O Entrevistado 2 (2018) resumiu a definição o mais próximo do que determina o EC, dizendo que o plano diretor era a “*regra base do urbanismo e do desenvolvimento da cidade. Deve abranger os aspectos sociais e econômicos. Tudo deve estar interligado*”. E estas são questões fundamentais a serem consideradas na garantia ao Direito à Cidade que consta como diretriz fundamental do PDDI de Gramado (GRAMADO, 2014d).

Apesar de algumas das respostas dos entrevistados remeterem ao tema, nenhum deles mencionou diretamente o plano diretor como instrumento que deve fazer cumprir com a função social da propriedade.

Quanto ao termo ‘**Zoneamento**’, este foi um dos mais discutidos e tratados ao longo das reuniões do CPDDI e das Audiências Públicas. Ao buscar a definição legal do termo, percebeu-se que nem o Estatuto da Cidade e nem o PDDI de Gramado o definem com precisão. Abaixo segue o Quadro 10, trazendo exemplos de como o termo foi abordado em ambas as leis.

Quadro 10 – Conceito de Zoneamento presente nas legislações

ZONEAMENTO	
Lei Federal 10.257/2001	Lei Municipal 3296/2014
Para atender ao conteúdo mínimo estipulado pelo seu Artigo 42, um Plano Diretor deverá fazer uso de mecanismos para delimitar as áreas a serem destinadas para cada um dos instrumentos ali especificados e isto, normalmente, se dá por intermédio de plantas de zoneamento.	Artigo 12: São diretrizes gerais do Município de Gramado: I - efetuar o zoneamento e o parcelamento do solo urbano e rural, de forma a assegurar o uso adequado da propriedade e a sua função social, com vistas a garantir o cumprimento da diretriz fundamental do PDDI; Artigo 201: § 1º O "Alvará de Localização e Funcionamento" é o documento legal que autoriza a instalação de uma determinada atividade em um determinado local (zoneamento), e num determinado prédio onde será instalada.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2001) e Gramado (2014d).

O quadro reproduziu a questão da utilidade que o zoneamento adquire na aplicabilidade dos instrumentos propostos em ambas as legislações, pois, de acordo com Fernandes (2010, p. 69):

Finalmente, o princípio da função social da propriedade passou a ter efeitos jurídicos concretos para o território das cidades por meio de leis de zoneamento, de delimitação de áreas de urbanização prioritária nas quais a retenção especulativa de imóveis urbanos deve ser combatida por instrumentos de intervenção urbana passíveis de aplicação e monitoramento.

O zoneamento não necessariamente precisa ser parte integrante de um plano diretor, como é no caso de Gramado. Ele pode ser uma lei específica que deve estar em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos pelo plano. Observa-se que na lei gramadense o zoneamento é colocado como ferramenta no cumprimento da função social da propriedade, dentro do plano diretor.

Conforme visto anteriormente, os ajustes no PDDI ocorreram, principalmente, devido às diversas solicitações de troca de zoneamento, em nome de pessoas físicas ou jurídicas, e pedidos de aprovação de grandes projetos que estavam aguardando a alteração da lei para serem aprovados e a criação da Zona Temática foi resultado desta situação.

Observa-se que as Atas das reuniões específicas sobre a alteração do PDDI de ambos os conselhos, CPDDI e COMDEMA, são bastante objetivas, pontuam os assuntos um a um e, em seguida, a deliberação dada. Diante disso, selecionou-se um trecho da Ata 87, que trata de Protocolos Administrativos solicitando inserção de área na Zona Urbana, para ser transcrito conforme segue:

Protocolo Nº 10848/2013 – Área de propriedade de [...], inclusão de parte da área no perímetro urbano, objeto da matrícula 4351, Bairro Várzea Grande.
Protocolo 10684/2013 – área de propriedade de [...], inclusão da área no perímetro urbano, objeto de matrícula Nº 27.963, localizada junto ao limite do perímetro urbano, na Av. do Trabalhador, Bairro Várzea Grande, regularização à pedido do Ministério Público. [...]. Destacamos o deferimento dos protocolos citados acima [...] (ATA Nº 87 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 29 AGO. 2013).

Infelizmente, ficaram sem registro as possíveis dúvidas, sugestões e discussões que cada pedido ou, cada pauta sobre os ajustes e alterações na lei do PDDI, gerava entre os conselheiros. Na ata nº 87, supracitada, e em outras, consta a observação de que os pedidos de alteração da lei haviam sido analisados e aprovados pela comissão técnica responsável pelos estudos e pelas análises das alterações do PDDI. O que, pode-se supor, induzia os conselheiros a presumirem que seu voto a favor das alterações estava bem embasado. Mas as manifestações que surgiram nas Audiências mostraram justamente o contrário.

Em função da maioria dos pedidos de inserção em perímetro urbano terem sido aprovados no conselho, muitos deles não foram objeto de discussão nas Audiências Públicas. Ou seja, o perímetro urbano foi modificado e, quem não fizesse parte do CPDDI ou não tivesse feito o pedido, não ficou sabendo que a Zona Urbana havia aumentado e não pôde refletir ou opinar a respeito.

Foi de fato nas apresentações feitas durante as Audiências Públicas que mais se destacou o uso do termo. Como forma de ilustrar, transcreveu-se partes da apresentação referente às alterações do PDDI, sobre zoneamentos existentes que seriam substituídos:

Rua Augusto Bordin, entre as Ruas são Pedro e Amélia Boelter, por solicitação dos moradores, foi de ZR3 para Zona Comercial Três. No Planalto foi alterado de ZR1 para ZR2 as quadras entre as ruas Demétrio Pereira dos Santos, Rua do Lago e João Alfredo Schneider. [...] e deixou de existir a área de contenção e expansão urbana que foi substituída pelo zoneamento rural. (PERINI, 2013, A1).

Perini (2013, A2) apresentou uma alteração referente à mudança de nome de um zoneamento citando siglas e dizendo que a “APP ela foi, ela, houve uma troca de nomenclatura. Ela passou pra APPA, que é Área de Proteção Paisagística e Ambiental” e seguiu falando sobre as porcentagens de terreno que deveriam ser destinadas para este requisito urbanístico, a APPA, que tem como objetivo principal garantir o embelezamento da área frontal dos lotes com vegetação e paisagismo.

A questão do conflito entre estes termos e siglas já havia sido tratada em reunião da Câmara Técnica do COMDEMA, no dia 22/08/2013, na qual foram feitas sugestões para alteração no texto do PDDI. Uma destas alterações dizia respeito à nomenclatura Área de Preservação Permanente (APP) presente na lei vigente do PDDI de 2006 e que estaria conflitante com a nomenclatura que consta no Código Florestal (BRASIL, 2012). Assim, por não se tratar de APP conforme o Código Florestal, sua nomenclatura deveria ser trocada, tendo sido sugeridas duas outras, ou “Área de Preservação Paisagística e Ambiental” (APPA) ou “Área de Preservação Ambiental e Paisagística” (APAP) (ATA Nº 14 DA 4ª REUNIÃO DA CT-COMDEMA, 22 AGO. 2013).

A sigla adotada foi ‘APPA’ e este assunto foi retomado na segunda Audiência quando Scheid (2013, A2), solicitou que fosse explicado com mais detalhes o porquê da alteração da sigla APP para a sigla APPA. No que Perini (2013, A2) esclareceu que a “terminologia APP entra em conflito com a legislação federal” ambiental e, por isso, foi trocada a sigla para APPA. O que gerou uma discussão geral, onde todos falaram ao mesmo tempo pois parecia que a lei do PDDI estaria indo contra a preservação ambiental, afinal não havia ficado claro o que diferenciava as siglas e as pessoas não dominavam o assunto. No texto da lei o termo foi registrado da seguinte forma:

Artigo 76: É obrigatória a destinação de Área de Proteção Paisagística e Ambiental (APPA), à título de preservação, permeabilidade ou paisagismo, em caráter permanente, resultante da área total do terreno, nos seguintes percentuais mínimos exigidos: I - lotes com área inferior a 500,00 m² (quinhentos metros quadrados), será reservada área mínima de 10% (dez por cento) do terreno; II - lotes com área entre 500,00 m² (quinhentos metros quadrados) e 800,00m² (oitocentos metros quadrados), será reservada área mínima de 18% (dezoito por cento) do terreno; III - lotes com área superior a 800,00 m² (oitocentos metros quadrados), será reservada área mínima de 25%, (vinte e cinco por cento) do terreno (GRAMADO, 2014d).

Frizon (2013, PG) foi o único a fazer menção da importância do zoneamento no 'Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois', mas não chegou a defini-lo, apenas sugeriu que era preciso criar uma Zona Industrial apropriada na cidade para evitar conflitos de vizinhança.

Para o termo zoneamento, uma das primeiras palavras relacionadas que veio à mente dos entrevistados, foi o verbo 'dividir', seguido pelos verbos 'classificar' e 'setorizar' e, também, 'poder'. Para Corrêa (2018), zoneamento era a:

"[...] divisão geográfica em áreas, em áreas é. O zoneamento. Zona 1, 2, 3, 4. O que é permitido, o que não é permitido construir, né. O que pode, o que não pode ser construído. Que tipo de atividade, comercial, industrial, então, habitacional".

Neste sentido, o tipo de atividade a ser desenvolvida em cada um destes setores ou divisões geográficas, também foi apontado como fator determinante para um zoneamento ser estabelecido. Segundo Naumann (2018):

"Zoneamento é o que um determinado setor da cidade permite de atividades, de instituir atividades, por exemplo, indústrias, que tipo de indústria, poluente, não poluente, etc. Então dependendo da área, da localização da área, mais perto, mais longe do centro, as restrições são maiores ou menores, no centro se permite menos atividades poluentes vamos dizer. Poluentes no sentido de barulho, aumento de trânsito. O que incomoda a vizinhança. Mais longe as restrições são menores".

A citação acima faz referência ao suposto poder que este instrumento teria de restringir, o que estaria diretamente ligado à intenção de evitar conflitos de vizinhança entre atividades incompatíveis, tais como indústrias de grande porte e residências. O que também foi apontado por Koetz (2018), tendo em vista que, segundo ele, são as atividades destinadas para cada região da cidade que irão determinar o tipo de infraestrutura que deve ser implantada no local, e cita como exemplo:

"O zoneamento industrial é onde nós temos a tendência de oferecer as indústrias uma questão de infraestrutura mais voltada para a indústria. Então eu vou ter energia elétrica em alta tensão, pra que tenhamos naquela região uma maior fonte energética elétrica. A questão dos arruamentos, que tenham um gabarito mais largo. Porque? Porque circulação de cargas pesadas, de caminhões, pessoas, calçadas mais largas. Então, zoneamento industrial. Zoneamento residencial é uma outra situação. É o tipo de ocupação, inclusive. Zona residencial tipo um, zona de atividade múltipla, te permite restaurantes, comércio do cotidiano".

Na mesma lógica, Gress (2018) definiu como sendo algo que determina que "nesse lado pode isso, naquele lado pode aquilo". Wehr (2018), Gomes (2018), Bordin (2018) e

Nieto (2018), mencionaram que é o zoneamento que vai estipular, além da atividade, a quantidade de metros quadrados que poderão ser feitos.

Meneguzzo (2018) e Gress (2018), também associaram ao termo a questão da divisão social, que acaba por refletir em áreas da cidade onde se tem mais ou menos privilégios. Meneguzzo (2018), citou como exemplo os condomínios fechados voltados para um público mais abastado e, lembrou, de que o zoneamento acaba por prejudicar a mobilidade urbana se não for bem planejado.

Para Koehler (2018), um zoneamento precisa levar em conta as questões ambientais para evitar, por exemplo, ocupações em áreas de risco e ainda o:

“[...] zoneamento vai obedecer áreas de interesse público, eles vão se diferenciar pra ver se é um lugar mais perigoso de construir, já que tem muita mata nativa que tu tem que preservar. Ou se já é uma área mais construída, se é o centro da cidade, ou é uma região residencial. Então, o zoneamento vai tentar obedecer esses critérios, a partir das suas especificidades. Dizer o que tu pode fazer ou não naquele zoneamento”.

O zoneamento, na opinião de Drecksler, P. R., (2019), também pode ser uma boa ferramenta a ser utilizada para a preservação da história e do patrimônio do Município e citou como exemplo o Bairro Planalto, que foi o:

“[...] começo de um turismo de pessoas que vinham aqui, os veranistas. Começou neste bairro aqui. Com certeza foi aqui que começou todo o turismo, dos veranistas. Então, [...] no Zoneamento também tinha que ser usado a história dos lugares. A história desse espaço. Porque tu vai zonear um bairro, lá em baixo na Linha Marcondes, sem olhar a história daquele lugar, e dizer não, aqui vai ser construído fábricas, qual é a história anterior?”.

Neste sentido, Secchi (2016, p. 182) referiu-se ao termo como “zoning”, resumindo o que os entrevistados definiram para o termo, como sendo a:

institucionalização de tendências já fortemente presentes na sociedade, que levaram a expulsar, para outros lugares, aquilo que não era bonito de ser visto, aquilo que era anti-higiênico, aquilo que se tornava socialmente perigoso, que fazia barulho; institucionalização de tendências que levaram a distinguir e separar aquilo que era “diferente” ou que requeria uma posição particular, próxima à ferrovia, ao canal, ao rio, longe dos bairros mais ricos, próximo ao parque, ao campo. Nem mesmo o assim chamado funcionalismo é causa da segregação, ele que, no máximo, é o estudo das diversas atividades, de suas características e exigências técnicas, de seus modos de funcionar e de suas recíprocas compatibilidades e incompatibilidades.

Através desta análise identificou-se que o potencial construtivo dos lotes foi muito vinculado ao termo zoneamento. Diante disso, o Quadro 11 demonstra as definições legais

quanto ao termo ‘Índice de Aproveitamento’. Nota-se que a legislação federal o trata como “Coeficiente de Aproveitamento” e a municipal como “Índice de Aproveitamento”.

Quadro 11 – Conceito de Índice de Aproveitamento presente nas legislações

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	
Lei Federal 10.257/2001	Lei Municipal 3296/2014
Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.	Artigo 73: O índice de aproveitamento (IA) tem por objetivo controlar a densidade populacional em cada zona de uso, e é obtido pelo resultado entre, a soma da área máxima computável permitida, por uma ou mais construções, sobre um determinado lote pela respectiva área do terreno.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2001) e Gramado (2014d).

Na legislação gramadense, o Índice de Aproveitamento é considerado como um dos requisitos urbanísticos a serem respeitados para a construção de edificações. Localizou-se na Ata nº 88, da Reunião Ordinária do CPDDI do dia 01/10/2013, um breve registro do que foi tratado: “Dos requisitos urbanísticos: disposições preliminares, Artigo 48, parágrafo 1º, Artigo 50, parágrafo 1º; Da área construída: Artigo 54”.

Este assunto foi retomado na Reunião Ordinária do CPDDI do dia 02/10/2013, e registrado na mesma Ata nº 88, conforme transcrição: “Do Índice de Aproveitamento: Artigo 55, parágrafo 1º e 2º; da Taxa de Ocupação, Artigo 56, parágrafo 1º e 2º”, e assim por diante.

Tendo em vista que o Artigo referente ao IA na lei de 2014 é o Artigo 73, conforme mostrado no Quadro anterior, percebeu-se que a leitura feita na reunião estava sendo baseada na Lei Municipal 2497/2006 cujos artigos correspondentes ao IA são de fato os citados na Ata nº 88. Ou seja, estava sendo feita a leitura de artigos da lei que seria alterada, mas a Ata mencionada não detalha o que estava sendo proposto de alteração.

Segue, agora, exemplos de como o termo apareceu nas Audiências Públicas. O trecho abaixo corresponde à apresentação feita na primeira delas:

No zoneamento comercial um, localizado no trecho da avenida Gramado e Canela, a Taxa de Ocupação aumentou de 40 para 50. Na ZR2, num conjunto, a taxa de ocupação que era de 25 aumentou para 30%, o índice de aproveitamento saltou de zero seis pra zero sete (PERINI, 2013, A1).

Percebe-se que siglas eram citadas ao invés do nome completo da zona de uso e não era explicado o significado dos termos e nem o que os números representavam, muito menos, o que estas alterações provocavam em termos de planejamento e regramento construtivo.

Este termo foi muito explorado com relação à possibilidade de sua compra. Isto porque, segundo Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 107), o “conceito de Solo Criado pressupõe que o direito de propriedade engloba o direito de construir, mas este último é limitado pelo coeficiente único ou básico de aproveitamento [...] definido no Plano Diretor”.

Na primeira Audiência foi feita a leitura do que seria o Artigo 73 e foi explicado que na lei vigente poderia ser comprado 20% e na nova proposta apenas 10%. Também foi falado em compra de ATAR e Transferência do Direito de Construir e não foi explicado que ATAR significava “Área de Terras Adicional Referencial”, (GRAMADO, 2014d), muito menos aprofundado o significado dos termos e o que eles representam para o regramento urbano. Segue trecho da apresentação sobre o Artigo 73:

Ao Índice de Aproveitamento de cada zona, sem prejuízo ao previsto nesta lei, poderá ser acrescido no máximo 10% do índice. Que hoje seria de 20%, a gente tá diminuindo pra 10% do Índice de Aproveitamento original, pela Transferência do Direito de Construir ou 10% pela compra de ATAR. Ou um ou outro. Então, pode-se comprar no máximo 10%. Então, no caso de acréscimo de Índice de Aproveitamento é facultada a escolha da compra de ATAR ou da Transferência de Direito de Construir, não podendo ser cumulativo. O acréscimo previsto neste artigo poderá ser composto em percentuais diferentes para ATAR ou Transferência, respeitando o limite de 10%. Para edificações isoladas que excederem quatro mil metros quadrados de área computável, deverão observar o previsto no capítulo de obras grandes [...] (MACHADO, 2013, A1).

Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 107) também explicam que:

O estabelecimento do coeficiente máximo de aproveitamento deve considerar a capacidade de suporte da infraestrutura e o aumento da densidade. Para evitar a sobrecarga na infraestrutura, o Poder Público pode estabelecer limites para a área construída adicional e ainda diferenciar este limite por tipo de uso (por exemplo, uso residencial, serviços ou comércio). A concessão de potencial adicional de construção pelo governo local também possibilita a regulação do mercado de terras. Sabe-se que, havendo grandes diferenciações no potencial construtivo dos imóveis e não sendo prevista qualquer cobrança pela utilização desse potencial, há a valorização de determinadas áreas em detrimento de outras. Esse instrumento, portanto, pode influenciar no preço da terra, fazendo com que determinados imóveis passem a ter melhor aproveitamento econômico.

Todavia, em nenhum momento das Audiências estas questões referentes ao IA e seu aumento, por intermédio da compra, foram debatidas. O que teria sido de extrema relevância tendo em vista que causa impacto direto na dinâmica da cidade, principalmente da valorização da terra versus exclusão social.

Foi explicada, também, uma simulação do que poderia ser construído na área central da cidade com a nova proposta, considerando todos os requisitos e as vagas de estacionamento, para um “terreno de 1.000,00m², na zona comercial, onde o índice é 1,6,

pode-se fazer uma construção de 1.600,00m² sendo que no térreo, pode-se colocar 550,00m²". Foi explicado que, no meio da figura "onde as hachuras tão listradas, na diagonal", seria a construção e, em verde, seria a APPA e, à esquerda estava delimitada a Taxa de Permeabilidade, os recuos foram considerados para o número máximo de pavimentos (CARDOSO, 2014, A4).

Esta proposta gerava dúvidas, como por exemplo, quando Michaelsen (2013, A1), falou da "complexidade do plano diretor" e que a maioria ali não tinha expertise no assunto, citando o exemplo de que ele não sabia o que era a "compra de índice" e suas variações. Como contribuição, Broilo (2013, A1) sugeriu que fossem feitas simulações com cálculos e desenhos para esclarecer como este instrumento poderia ser aplicado, mas não foi atendida.

Apenas Gress (2018) não soube definir o termo. A maioria dos entrevistados relacionou o índice com a área do lote e definiu o termo na mesma linha de Koetz (2018), que entendia o IA como a porcentagem do que pode "*construir em cima de um terreno*". E de Nieto (2018) que falou que era um "*índice que me limita a ocupação máxima no lote, a construção máxima no lote*". Naumann (2018) logo registrou que era um fator determinante para que um investidor escolhesse um lote, ou uma área, tendo em vista que é o regrador do potencial construtivo.

Corrêa (2018) e Drecksler H., (2019) relacionaram o termo ao que sobra de áreas a serem aproveitadas para preservação, descanso e convívio. O que não deixa de ser uma consequência da aplicação do IA, ainda mais em Gramado que, na visão de Silveira (2018, grifo nosso), tem as taxas de IA mais restritivas comparadas com outros locais, conforme segue:

*"Índice de aproveitamento, na verdade é o que tu podes construir em cima do terreno. [...]. Gramado é uma cidade de certas contradições, são dos mais restritivos que eu conheço. Se tu pegar um terreno de mil metros em qualquer outra cidade tu faz 10, 12 andares, tu bota, não sei, mil metros bota 3, 4, 5 mil metros quadrados. Aqui tu não coloca isso. [...]. **Então, o nosso índice é extremamente restritivo.** Os dois, o de ocupação e o de aproveitamento, pra que nós não tenhamos megaempreendimentos. [...] Nós não temos prédios. Eu dou sempre um exemplo, Camboriú. Camboriú a partir das três da tarde não tem mais sol na praia. [...]. Então, tu tem que separar isso aí muito bem, se não tu destrói a cidade".*

Silveira (2018), faz as comparações, mas não entra no mérito de relacionar 'restrições' com demanda por infraestrutura. Alguns dos entrevistados associaram o termo à 'Compra de Índice', assunto que foi muito comentado nas Audiências Públicas, muito mais do que o termo IA tratado isoladamente. Para Koehler (2018):

"[...] é o que tu pode usar numa construção. Tu tem um Índice de Aproveitamento. Eu estou um pouco confuso se não pode ser, também, a

Compra de Índice. Mas o Índice de Aproveitamento é o que tu pode construir. Cada área, cada zoneamento tem um Índice de Aproveitamento. No zoneamento x, no y, tu pode ocupar com teu imóvel determinada área construtiva”.

Quanto ao termo ‘**Coeficiente Hoteleiro**’, pode-se dizer que ele foi uma das inovações gramadenses em termos de regulamentação urbana. Conforme o Quadro 12, a lei federal não o prevê e não se teve, até o presente momento, notícias de que ele seja um instrumento praticado em outros Municípios.

Quadro 12 – Conceito de Coeficiente Hoteleiro presente nas legislações

COEFICIENTE HOTELEIRO	
Lei Federal 10.257/2001	Lei Municipal 3296/2014
Este termo não é mencionado.	Artigo 129: Fica estabelecido o "coeficiente de hospedagem", sendo este um índice utilizado para determinar a quantidade máxima de unidades de hospedagem (UH, apartamentos) permitidas sobre a área do terreno.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2001) e Gramado (2014d).

É importante esclarecer que, para este trabalho, as entrevistas contemplaram o termo ‘Coeficiente Hoteleiro’ e não ‘Coeficiente de Hospedagem’. A Lei Municipal, contempla o uso dos dois termos e eles se referem à mesma coisa. Por exemplo, no Artigo 5º, ficou estabelecido que a “Tabela de Coeficiente Hoteleiro” é parte integrante da lei e consta no seu Anexo III. E, ainda, no §1º do Artigo 129, diz que o:

número de unidades de hospedagem será resultado da divisão da área do terreno pelo coeficiente de hospedagem do respectivo zoneamento, conforme estabelecida na tabela abaixo, conforme Tabela de Coeficiente Hoteleiro (Anexo III) (GRAMADO, 2014d).

Este assunto foi pauta da reunião do CPDDI, que ocorreu no dia 08/10/2013, e seguiu como continuidade da Ata 88. O registro se resumiu na seguinte frase: “Instalações de Hospedagem Transitórias: com 13 artigos novos”. Na reunião do dia 09/10/2013, foi esclarecido que os treze artigos haviam sido debatidos junto com o “representante presidente do Sindicato da Hotelaria, Restaurantes, Bares e Sim. da Região das Hortênsias [...], em reunião ocorrida na data de 03 de outubro com a comissão técnica para tratar exclusivamente do assunto”, ou seja, tudo indica que o assunto foi comunicado aos Conselheiros sem maiores aprofundamentos (ATA Nº 88 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CPDDI, 09 OUT. 2013).

Segue trecho da leitura feita para a apresentação desta proposta na ocasião da primeira AP:

Agora a gente vai entrar na parte dos hotéis. Então, um hotel que for ser executado, vai ter algumas exigências. Artigo 114, para aprovação de instalações de hospedagens transitórias, além das exigidas dos requisitos urbanísticos, do Zoneamento e condições das edificações, deverá enquadrar-se nos requisitos apresentados nos próximos artigos. [...] Fica estabelecido o Coeficiente de Hospedagem. O Coeficiente de Hospedagem é o índice utilizado para determinar a quantidade máxima de unidades de hospedagem, unidades ou apartamentos, permitidos sobre a área do terreno. O número de unidades de hospedagem será resultado da divisão da área do terreno pelo Coeficiente de Hospedagem do respectivo Zoneamento, conforme estabelecido na [...] tabela de Coeficiente de Hospedagem (MACHADO, 2013, A1).

Na quarta AP foi explicado melhor como funcionaria a aplicação do Coeficiente de Hospedagem ou Coeficiente Hoteleiro, o objetivo era reforçar que as regras para construções de hotéis teriam ficado mais restritivas. Segundo Cardoso (2014, A4), este novo requisito serviria para reduzir o número de leitos em 33%, na área central, conforme segue:

[...] só pra vocês saberem, o que que se constrói hoje com Índice de Aproveitamento [...], a gente constrói 1.600,00m² num terreno de mil, sem restrição de número de apartamentos pra executar, e utilizando 10% pra área de apoio, mais ou menos, da 160,00m², e cria em torno de 60 unidades com as respectivas áreas de circulação e estacionamento. No plano novo, num terreno de mesma medida, [...], o coeficiente é 50, constrói 20 unidades, ao invés de 60 unidades habitacionais e passa pra 25% de área de aproveitamento ao invés de 10% que era o que a maioria colocava, né. [...]. Então tem uma redução de 33% no incremento de novos hotéis na zona do centro (CARDOSO, 2014, A4).

Esta conta demonstra que um hotel a ser construído num terreno de 1.000,00m² chegaria a uma área máxima construída de 1.600,00m² e que deveria deixar uma média de 10% desta área para espaços de serviços e recreação e o restante para apartamentos. O que resultaria em 60 unidades de aproximadamente 24,00m² cada, mais 160,00m² de área de serviço e recreação. Com o Coeficiente Hoteleiro imposto pela nova proposta, o número de leitos seria o resultado da área do lote dividida por 50, o que daria, neste exemplo, 20 unidades e, ainda, deveria ser deixado 25% de área para serviços e recreação, num total de 400,00m². Diminuindo da área total permitida os 400,00m² de área de serviço e recreação, sobriam 1.200,00m² para os leitos que chegariam ao tamanho de 60,00m².

Passados cerca de quatro anos da ocorrência das Audiências Públicas, algumas pessoas como Gress (2018), Meneguzzo (2018) e Wehr (2018), não recordavam o que significava o termo 'Coeficiente Hoteleiro' ou 'Coeficiente de Hospedagem', que está presente no Artigo 129 da Lei Municipal 3296/2014 (GRAMADO, 2014d).

Alguns entrevistados, como Bordin (2018), Koehler (2018) e Gomes (2018), ao escutarem o termo, recordaram do anseio do setor hoteleiro em regular a demanda do mercado e associaram o Coeficiente ao que foi chamado de 'gatilho'. Todavia, não foi esse o propósito da lei, mas sim, a limitação do número de leitos que deveria ser proporcional ao

tamanho dos lotes em seus respectivos zoneamentos, conforme recordaram Silva (2018), Koetz (2018) e o Entrevistado 2 (2018).

Outros assuntos merecem destaque, entre eles, um que na ocasião da primeira AP, Naumann (2013, A1) fez referência à modificação do Artigo 25 que haveria de se tornar Artigo 33 na nova proposta, pois da forma como estava escrito não era possível compreender a intenção do mesmo, conforme segue:

Parágrafo dois, eu vou lê-lo, Silveira. Pega ele e vê se você entende este parágrafo. 'A real quantidade fixada em metros quadrados em unidades habitacionais e comerciais, ou outro parâmetro compatível de cada atividade, excluindo-se residências unifamiliares destinadas ao uso próprio, na respectiva zona de uso, será autorizada respeitando o cumprimento das diretrizes do presente plano, as necessidades e a demanda do mercado. Também se inclui nesse parágrafo outros fatores de interesse público que possam motivar o poder público a não permitir a sua concretização'. Eu gostaria muito que isto fosse detalhado ou explicado ou **falado em língua que a gente entende**, eu não, nós não o entendemos (NAUMANN, 2013, A1, grifo nosso).

Observa-se que a alteração deste artigo não foi contemplada na apresentação geral. O mérito dele ter sido mencionado vem da participação do SHRBS, bem como, da ONG MARH, os quais se debruçaram em ler a proposta do PL como um todo. Na lei que estava em vigência o Artigo 25 dizia:

Para cada zona de uso serão indicados, no quadro específico constante do ANEXO I-A, os usos característicos e admitidos, sendo que aqueles não constantes do mesmo serão considerados proibidos para a respectiva zona e, portanto, vedado seu licenciamento a qualquer pretexto. (Redação dada pela Lei nº 2808/2009) § 1º A implantação das diversas atividades nas suas respectivas zonas de uso será monitorada pelo órgão competente do Município, **desde que acompanhado pelas entidades** a que as mesmas estão ligadas, de modo a poder se estabelecer o coeficiente demográfico ideal respectivamente a cada uma delas (GRAMADO, 2006, grifo nosso).

Silveira (2013, A1), admitiu que era um “artigo confuso” e que, naquele momento, ele não tinha explicação para dar, pois nunca havia sido questionado a respeito e teria que olhar com mais atenção para poder responder. Ou seja, nem mesmo a equipe técnica envolvida no processo teve condições de explicar o conteúdo do artigo citado.

Contudo, este artigo já havia sido tema de reportagem de jornal pois, da forma como estavam propondo a sua redação, eliminavam a possibilidade das entidades de cada setor poderem contribuir na avaliação da instalação de novos empreendimentos, o que gerou críticas de setores como o da hotelaria (AGUIRRE, 2013d). Sendo que, na segunda AP, a Câmara de Vereadores se manifestou, através do Secretário da Sessão, o qual não teve o nome mencionado, dizendo que:

Será apresentada emenda modificativa contemplando a alteração para que as entidades de classe sejam ouvidas pelo conselho do plano e pelo COMDEMA e, também, suprimiu-se parte do parágrafo segundo, mantendo-se que qualquer situação diferente do previsto no plano diretor será discutida e definida respeitando as demandas e o mercado do município (CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO, 2013c, A2).

Com a aprovação da Lei Municipal 3296/2014, o Artigo ficou assim:

Artigo 33: Para cada zona de uso serão indicados, no quadro específico constante do Anexo II, os usos característicos e admitidos, sendo que aqueles não constantes do mesmo serão considerados proibidos para a respectiva zona. Parágrafo Único - A implantação das diversas atividades nas suas respectivas zonas de uso será monitorada pelo CT-C-PDDI, CT-COMDEMA e COMDER, **acompanhadas pelas entidades** a que as mesmas estão ligadas, de modo a poder se estabelecer os pré-requisitos urbanísticos ideais, respectivamente a cada uma delas (GRAMADO, 2014d, grifo nosso).

Quando foram apresentados os artigos que tratavam de assuntos “especificamente jurídicos” que precisariam constar no plano, foi dito que não seria o caso discutí-los na Audiência, sob a justificativa que foram usados “termos jurídicos” específicos que dificultariam a compreensão de todos (PERINI, 2013, A1). Aqui apareceu de forma clara que a linguagem especializada era um limitador de comunicação do conteúdo entre técnicos e leigos.

No entendimento de Drecksler, P. R. (2019), alguns pontos importantes foram deixados de fora do debate. Entre eles estava a carência de dados técnicos e históricos sobre a cidade pois, no entendimento dele, isso poderia ter colaborado para uma maior sensibilização da importância de planejar a cidade para o futuro, convergindo com as proposições do ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’ que – apesar de ter servido como justificativa para a publicação do Decreto 120/2013 de suspensão da aprovação de novos hotéis – seu conteúdo não foi explorado nas Audiências Públicas.

A falta do conhecimento histórico abre espaço para uma visão imediatista da cidade pois, conforme apontou Silveira (2018):

“[...] quem vem de fora e não vive a cidade, tem uma outra visão. É, o cara vem aqui, ele pegou a cidade pronta, que recebe 6 milhões, 7 milhões de visitantes, por aí. E ele vai ganhar, vai investir, vai ganhar o dele. Não é assim, não é assim. Mas é assim que o investidor trata as coisas. [...]. Então, talvez o trabalho gigantesco que se fez, não tenha tido um sucesso maior, por falta de nós não termos tido tempo de usar algumas ferramentas”.

Na opinião do Entrevistado 2 (2018), deveria ter-se aproveitado mais intensamente a participação social para discutir sobre outros instrumentos que acabaram ficando de fora do debate, entre eles, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada e, refletiu, que deveria ter sido contratada uma

consultoria técnica para ajudar o Poder Executivo na alteração da lei pois, na visão dele, faltou, por exemplo, um acompanhamento jurídico especializado.

Broilo (2013, PG) alertou que os reflexos da lei no território poderiam demorar para acontecer e serem percebidos, assim, alterar o PDDI em curto espaço de tempo poderia prejudicar o planejamento da cidade. Silveira (2013, PG), concordava que a lei do PDDI não deveria ser alterada seguidamente, para que não se tornasse um “cavalo desajeitado” feito de qualquer forma por um grupo de pessoas, admitindo que existia pressão do ramo imobiliário e do próprio crescimento da cidade, o que obrigaria o CPDDI a correr atrás da máquina para apagar incêndios.

Quanto a maneira como o conteúdo sobre a alteração do PDDI foi colocado pela mídia, percebeu-se que, na grande maioria das vezes, o Jornal de Gramado o divulgava, sempre após a realização da Audiência ou após as reuniões dos Conselhos. Na ocasião das Audiências Públicas, foi solicitado por Bordin (2013, A1), que a mídia colaborasse mais na divulgação do processo, no sentido de que poucas pessoas sabiam que esse assunto estava em debate. Todavia, na opinião de Naumann (2018), *“respeitando as limitações, a publicidade que o Jornal de Gramado deu foi interessante e atingiu os pontos principais”*.

Corrêa (2018), Entrevistado 1 (2018) e Nieto (2018), não lembravam do Jornal local ter dado a divulgação merecida ao conteúdo, tanto que Moschen (2018), a classificou como *“precária”* e Drecksler, H., (2019), recordou que só foi dada divulgação para os *“pontos principais”*, que Lemos (2018), chamou de *“nevrálgicos”*.

Por exemplo, posteriormente à realização de todas as reuniões do Conselho, no dia 05/11/2013, o Jornal de Gramado publicou a notícia de que o CPDDI estava propondo um plano diretor mais restritivo, conforme Figura 57.

Figura 57 – Matéria de divulgação

Conselho propõe Plano Diretor mais restritivo

■ Construção de novos hotéis é um dos alvos, segundo conselheiros

■ Futuras edificações devem ter estação de tratamento de esgoto

■ Estudo de mobilidade é uma das exigências para os próximos hotéis Página 7

Fonte: Aguirre (2013c, p. 1).

De acordo com a matéria, o foco da nova lei do PDDI seria o de “disciplinar as edificações de futuros empreendimentos da hotelaria e de entretenimento turístico” (AGUIRRE, 2013c, p. 7). Para isto, os ajustes na lei contemplavam: a) exigir ao menos um elevador por hotel; b) que fosse feito estudo de mobilidade urbana do entorno do futuro empreendimento hoteleiro; c) que os espaços para estacionamento fossem registrados nas matrículas; d) que a metragem mínima dos quartos fosse 50,00m²; e) que o cálculo do número total de unidades deveria respeitar o requisito de cada zoneamento e f) que 25% da área total fosse destinada às áreas de serviço e lazer (AGUIRRE, 2013c).

Ressalta-se que na matéria constava o depoimento dos presidentes do CPDDI e do COMDEMA que diziam, respectivamente, que os “ajustes irão encarecer a construção de hotéis, agregando qualidade ao empreendimento” e, ainda, que “jamais o Plano Diretor e o COMDEMA deixarão que sejam construídos prédios escandalosamente grandes e danosos à paisagem” (AGUIRRE, 2013c, p. 7).

A palavra *restritivo* ganhava destaque e o discurso preservacionista se mantinha.

Apenas uma vez o conteúdo foi divulgado com antecedência, porém, foi uma antecedência de horas, pois a reportagem saiu no mesmo dia em que ocorreu a quarta e última AP. A Figura 58, traz esta matéria do JG, onde foram entrevistados a então Secretária de Planejamento, Juliana Cardoso e o então presidente do CPDDI, José Carlos Silveira.

Figura 58 – Matéria de divulgação

Plano diretor volta a ser pauta na comunidade

Câmara realiza hoje audiência pública sobre o tema

Fonte: Aguirre (2014g, p.6).

Um dos destaques da matéria é a frase ‘antecipação aos problemas’, como forma de justificar medidas que estavam sendo tomadas (AGUIRRE, 2014g, p. 6). Em diversos momentos das Audiências e, até mesmo, das reuniões do CPDDI, surgiram relatos de que o Poder Executivo não tinha dados e nem equipe para planejar a cidade de forma eficiente, que estaria sempre ‘apagando incêndios’ ou resolvendo as coisas de ‘afogadilho’ e que as alterações do plano diretor eram motivadas por assuntos imediatistas.

Na reportagem mencionada acima, os técnicos do executivo buscaram responder perguntas sobre a Zona Temática, dizendo que a mesma ficaria localizada em um trecho ao longo da RS235 e as soluções que a mesma traria. Também explicaram como funcionaria a compra de índices, utilizando-se de um exemplo para grandes obras, acima de 4.000,00m².

Colocaram, ainda, que a proposta para o Coeficiente Hoteleiro se mantinha tal qual foi exposto desde a primeira AP. E, por fim, que os benefícios que surgiriam com as novas Zonas Rurais seriam monitorar e controlar o crescimento da região (AGUIRRE, 2014g, p. 6).

Além disso, após a aprovação da Lei Municipal 3296/2014, foi publicada uma matéria indicando que as principais alterações na lei foram justamente os quatro pontos destacados na entrevista citada acima, conforme segue:

Mudanças no mapa de zoneamento; Criação da zonas temáticas urbana e rural; **Criação do Zoneamento Rural;** Alterações nos requisitos urbanísticos, estabelecendo mudanças para viabilizar mais vagas de estacionamento de veículos; **Alterações nos requisitos para hotelaria;** Alterações nos requisitos de altura e índices de aproveitamento; **Redução da compra de índices de 20 para 10%** (AGUIRRE, 2014a, p. 5, grifos do autor).

Mais uma vez os pontos foram elencados de forma sucinta sem que fossem aprofundadas as explicações sobre cada um deles, o que poderia ter fortalecido o debate em torno da importância da lei do plano diretor para um melhor planejamento da cidade.

5.2 O PLANO DIRETOR RESTRITIVO

O verbo restringir significa “limitar; apertar; diminuir; encurtar” (BUENO, 2000, p. 677). Entende-se que pode vir a ser aplicado sobre atitudes, escolhas e atividades que precisam, ou podem ser, conduzidas de forma controlada, moderada.

Considerando o adjetivo ‘**restritivo**’ dado ao plano diretor gramadense, segue abaixo o Quadro 13, demonstrando como ele aparece nas legislações.

Quadro 13 – Conceito de plano diretor restritivo presente nas legislações

PLANO DIRETOR RESTRITIVO	
Lei Federal 10.257/2001	Lei Municipal 3.296/2014
Este termo não é mencionado.	Artigo 29: § 7º Fica o Município autorizado, mediante parecer da CT-C-PDDI, a tornar um zoneamento mais restritivo quanto aos usos, desde que essa vontade seja explicitada por uma associação de moradores ou pelo empreendedor, quando da aprovação e implantação do empreendimento, mediante celebração do Termo de Convênio de Controle das Edificações (Anexo IV), entre a Prefeitura de Gramado e a Associação de Moradores. Artigo 40: III - a sobreposição de zonas deverá ser interpretada quanto aos requisitos urbanísticos, o mais restritivo, e quanto aos usos característicos e admitidos, o mais permissivo.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2001) e Gramado (2014d).

Observa-se que nenhuma das legislações contempla uma definição objetiva do termo ‘**Plano Diretor restritivo**’. Apenas na Lei Municipal aparece em duas oportunidades o

adjetivo 'restritivo' relacionado a deixar um zoneamento mais restritivo a pedido da comunidade ou, quando existem zonas de uso sobrepostas, deve-se considerar os índices menores, ou seja, os mais restritivos.

Assim, quanto ao planejamento urbano, especificamente pelo viés das questões urbanísticas, restringir refere-se diretamente à:

implantação das edificações no lote, pois o proprietário não pode construir sobre a totalidade de seu terreno; há que obedecer aos índices urbanísticos previstos para cada modelo de assentamento urbano – taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuos, gabaritos, [...] (SILVA, 2010, p. 396).

Diante do exposto, os requisitos urbanísticos presentes nos planos diretores, especialmente, neste caso do PDDI de Gramado, são considerados instrumentos com fins restritivos. A existência destes regramentos, por si só, já impõe limites e controle ao uso e ocupação do solo por parte do órgão público, os quais não implicam *ônus ao poder público* (SILVA, 2010) e visam tornar o conjunto edificado da cidade compatível com a oferta de infraestrutura.

Gramado conta com uma legislação urbana para uso e ocupação do solo, impondo restrições para as construções, desde 1975. Após ter-se analisado o processo de participação social da última alteração da lei do PDDI, chamou a atenção o uso do termo restritivo, colocado de forma a comunicar às pessoas que a intenção era propor que a nova lei do PDDI seria ainda mais limitadora e que isto seria uma medida positiva para a cidade. Para o Entrevistado 1 (2018), esta estratégia remeteu justamente a isso, de que o novo PDDI seria “*mais rígido do que era, [...] Sobretudo na ocupação do solo*”.

De acordo com Silveira (2013, A1), ao longo dos anos o PDDI “foi ficando mais restritivo” e que, na alteração em análise, “pontualmente pode ter havido um aumento” no potencial construtivo, mas que no contexto geral a proposta para a lei do PDDI estaria mais restritiva.

Apesar de concordar que o PDDI teria evoluído e melhorado com o passar do tempo, Moschem (2013, A3) ressaltou que as discussões deveriam ir além de restrições para a construção civil. Expondo ideia convergente, Benetti (2013, A1), recordou que as demandas reais, relativas à melhora da qualidade de vida, nunca eram debatidas nos processos de alteração do PDDI, mas, sim, os índices eram sempre aumentados e nunca se debatia o “interesse existente por trás desses aumentos”.

Nessa linha, em uma das manifestações realizadas na terceira Audiência Pública surgiram os seguintes questionamentos:

Por várias vezes nas Audiências Públicas membros da mesa falaram que as alterações propostas deixariam o PDDI mais restritivo. Pergunto quais as

justificativas técnicas, previstas e exigidas pelo artigo 6º desta lei, [...] nos seguintes pontos: 1. Em uma parte significativa do Bairro Avenida Central foi alterado o zoneamento de ZR2 para ZR3, o índice da ZR2 hoje é de 0.6, passará para 1.3. Por quê? 2. Em uma parte significativa do Bairro Planalto o zoneamento mudou de ZR1 para ZR2, o índice muda de 0.5 para 0.7. [...]. Sem contar o aumento no índice da ZR2, que abrange vários bairros de Gramado, como um todo, que passa de 0.6 para 0.7. Por quê? Isso realmente é restritivo? (BROILO, 2013, A3).

Recordando o histórico dos planos diretores, com a aprovação da Lei Municipal 3296/2014, houve um aumento do potencial construtivo na Zona Rural de cerca de 50% e, neste ritmo, também aumentou o IA das zonas ZR2 em 16,66% e na ZR4 em 12,5%. Sem contar nos constantes aumentos de perímetro urbano e as novas zonas de uso urbana que foram sendo criadas, aumentando a densidade ocupacional e o uso do solo.

O referido Artigo 6º da Lei Municipal 2497/2006 dizia que:

O PDDI, inclusive seus anexos, somente poderá ser alterado, reavaliado, complementado ou detalhado através de Lei Municipal, fundamentada em estudos técnicos elaborados por profissionais habilitados, ouvido o C-PDDI e, ainda, cumpridas as determinações estabelecidas na Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade (GRAMADO, 2006a).

Neste sentido, Meneguzzo (2018), ao ser questionado se recordava do foco restritivo dado à divulgação do processo, refletiu que não foi ressaltada a importância dos estudos e conhecimentos técnicos:

“[...] no sentido de dizer assim, bom, ambientalmente tem essa restrição nesse local. Mas [...] o que a gente mais ouve dos técnicos: não pode porque o plano diretor não permite. Mas as vezes nesse micro local aqui não teria problema nenhum fazer. Então, o que eu digo, eles se baseiam em restrições e não valorizam o conhecimento profissional consciente né, consciente”.

Os estudos apresentados pelo SHRBS referentes à demanda de mercado para hotéis e qualidade da água dos arroios municipais, por exemplo, não foram considerados e as sugestões do setor não foram acolhidas. No entendimento de Meneguzzo (2018), estes seriam dados importantes para se propor restrições que fossem além do controle de edificações.

Moschen (2018), também concordava que, era preciso avaliar todo o contexto urbano antes de alterar os zoneamentos por intermédio de dados que possibilitassem planejar a cidade estabelecendo:

“[...] metas futuras, com relação a índices sociais, como escolaridade, saneamento, saúde, questão da ocupação e do trânsito, também. Abastecimento de água, enfim. Essas questões todas tem que ser levadas em conta antes de

fazer uma alteração. E tem que ser fora, projetado na comunidade afetada de uma forma mais didática”.

Ainda segundo ele, entre as consequências de planejar sem estes diagnósticos estão, a falta de oferta de moradia de interesse social e a “*ocupação desordenada do interior*”, tanto na cidade de Gramado, como na cidade vizinha de Canela.

Como justificativa, Silveira (2018) argumentou que não havia tempo hábil, devido à “*urgência que os problemas se apresentavam pra nós, de fazer talvez um trabalho de campo com mais detalhe. [...] Aí eu volto naquilo, vamos salvar 50%, porque a coisa é contra relógio*”, admitindo que o correto seria trabalhar com dados para planejar o futuro da melhor forma possível mas devido ao fato de que as “*coisas em Gramado [...] acontecem numa velocidade incrível*”, no entendimento dele, o poder público acabava por ter que trabalhar desta forma, “*apagando incêndios*”.

Koetz (2018) acredita que os reflexos das restrições ainda não podem ser medidos, mesmo anos depois, o que ainda se vê pela cidade é resultado da legislação anterior e que as restrições seriam estratégias de prevenção e não um freio imediato do crescimento de obras pela cidade. O entrevistado acima mencionado, justifica:

“Porque, nós que vivemos aqui, eu digo nós comunidade, a gente jamais admitiria, pelo que nós conhecemos, que a ZR1E, que é aquela parte lá de cima do Lago Negro, tivesse um shopping, uma coisa comercial, não, ali são residências unifamiliares. Andou escapando algumas manchas por ali, de plurifamiliares, mas ficaram por aí mesmo”.

Passados alguns anos do processo, pessoas como Lemos (2018) e Gress (2018) não recordaram deste enfoque restritivo dado à proposta, no que a primeira falou que “*eu não lembro, sinceramente, de isso ser um termo importante*”.

Para Riegel (2018), as restrições propostas significavam “*não permitir que os caciques da construção civil façam o que eles querem e que, também, o conceito que Gramado é turístico seja obedecido*”. A intenção era manter a uniformidade das características da cidade, pois, havia a tendência de aumentar o tamanho dos prédios e, com as restrições, isto poderia ser controlado (ENTREVISTADO 2, 2018). Contudo, na percepção de Wehr (2018), “*ainda hoje ele tá muito liberal em vários lugares*”, referindo-se ao PDDI.

Drecksler, H. (2019) colocou que, na visão dela a proposta não seria limitativa, mas, sim, de “*reverter*” dispositivos restritivos que já existiam pois, segundo ela, “*pareceu que eles quiseram colocar esse nome pra gente achar: ‘que legal, é mais cuidadoso’, e não foi o que a gente sentiu. No fundo [...] não era bem aquilo que a gente entendia como restritivo*”. Como justificativa, disse que sentiu falta de um aprofundamento na discussão referente às possíveis interferências que as propostas poderiam provocar no meio ambiente e na mobilidade urbana, por exemplo.

Assim como Moschem (2018), Naumann (2018), anos depois, recordando deste processo participativo, proferiu que os *“que comentavam isso, entendiam que restritivo era quanto à possibilidade de explorar construtivamente o espaço urbano, quer dizer, aumentar áreas verdes nos lotes, recuos, aumentar recuos, nessa ordem”*. Na mesma linha, o Entrevistado 3 (2018) entendia como sendo um controle mais eficiente na quantidade e tamanho de construções, relacionado aos plurifamiliares, devendo-se cuidar da questão ambiental e valorizar mais a natureza, ou seja, *“mais natureza e menos concreto”*.

Estas colocações apontam para a presença de um discurso sendo configurado para construir uma realidade de planejamento urbano que se importa com a cidade e seus cidadãos, tendo em vista que busca à formação de consensos por intermédio da linguagem do discurso (BENVENISTE, 1976). E, ainda, conforme Moschen (2018):

“[...] o que se viu é um crescimento das construções de forma avassaladora por toda a cidade, né. Então, a questão da restrição eu diria, digamos que foi uma palavra utilizada de forma a amenizar os impactos reais que iria causar o plano. [...]. A explicação que houve não foi suficientemente consistente e, digamos, o formato dela não foi bom, na minha modesta opinião”.

Outras questões eram consideradas restritivas, tais como o coeficiente hoteleiro que regrava a construção de novos hotéis, conforme apontado no relato da quarta e última Audiência Pública, o qual supostamente limitaria as unidades habitacionais. Uma das preocupações era a de evitar que as construções de grande porte como os hotéis prejudicassem o contexto paisagístico da cidade (AGUIRRE, 2013g).

Com a aprovação da lei, as medidas que obtiveram destaque como sendo restritivas, após muitos "debates e polêmicas", foram a fixação de regras para a “área da construção civil, estabelecendo novos requisitos urbanísticos para as edificações plurifamiliares e também no setor da hotelaria” (AGUIRRE, 2014h, p. 5).

Todavia, percebeu-se que o perímetro urbano era ampliado consideravelmente a cada alteração de plano diretor. Outra prática constatada foram as trocas de zoneamento que acarretavam mudanças, também, no IA das regiões atingidas e, normalmente, para mais. Ao afirmarem que o PDDI estava mais restritivo – porque a compra de índice teria diminuído de 20% para 10% - ignoravam que haviam regiões da cidade que tiveram seus índices aumentados em mais de 10% sem que as pessoas precisassem comprá-lo.

Percebe-se um contrassenso entre o discurso presente em todas as Audiências Públicas que almejava o melhor para Gramado, impondo restrições, e os reais resultados da materialização da lei sobre o território. Isto porque, diziam que o PDDI proposto era melhor em relação aos anteriores por ser mais restritivo, mas não foi debatido que o aumento no IA poderia sobrecarregar a infraestrutura urbana, que havia sido indicada como justificativa no

Decreto 120/2013, que suspendia a aprovação de projetos de hotéis como forma de evitar esta sobrecarga.

5.3 ZONA TEMÁTICA E A MATERIALIZAÇÃO DA LEI NO TERRITÓRIO

Utilizar um zoneamento como planejador de um território não é exclusividade de Gramado e nem recente em termos gerais e globais de planejamento (SOUZA, 2013). No livro publicado por Souza (2013) há um capítulo exclusivo aos zoneamentos como instrumentos de planejamento. O autor cita exemplos, vindos dos Estados Unidos e da Europa desde o início do século XX, passando pela experiência brasileira. Sua ênfase foi em mostrar como um zoneamento funcionalista interfere nas dinâmicas de acessibilidade e segregação social, por exemplo, setorizando atividades de grande impacto às populações como indústrias pesadas, entre outras.

Em Gramado, com a aprovação das alterações do PDDI em 2014, e sua última alteração em 2016, surgiu um zoneamento focado exclusivamente em abarcar atividades de grande porte promotoras do turismo, atividade econômica primordial da cidade, a '**Zona Temática**' (ZT), conforme Artigo que segue:

Artigo 51 – São áreas que tem por objetivo o desenvolvimento de atividades voltadas ao turismo, cultura e lazer dentro do Município e também tem o intuito de proporcionar ao município novos atrativos que agregam valor à imagem da cidade, como também visam à preservação das paisagens naturais. (Redação dada pela Lei nº 3501/2016) (GRAMADO, 2014d; 2016).

Tanto que, ao comparar a Lei Municipal com a Lei Federal, conforme segue no Quadro 14, percebeu-se que esta última não aborda o tema.

Quadro 14 – Conceito de Zona Temática presente nas legislações

ZONA TEMÁTICA	
Lei Federal 10.257/2001	Lei Municipal 3296/2014
Este termo não é mencionado.	Artigo 51: São áreas que tem por objetivo o desenvolvimento de atividades voltadas ao turismo, cultura e lazer dentro do Município e também tem o intuito de proporcionar ao município novos atrativos que agregam valor a imagem da cidade, como também visam à reservação das paisagens naturais. (Redação dada pela Lei nº 3501/2016)

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2001) e Gramado (2014d).

Apesar do termo não constar na Lei Federal do Estatuto da Cidade (EC), de acordo com Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 96), a mesma:

não estabelece uma correlação direta entre transformações urbanas e instrumentos. Cada município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. Diversos instrumentos do Estatuto da Cidade não apresentam por si só a solução para um determinado problema urbano, ou de modo contrário, uma determinada transformação urbana pretendida depende da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território. Assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbano para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor.

Diante disso, é oportuno refletir sobre Gramado ter criado a Zona Temática, considerando o seu contexto social e cultural, pois pode-se avaliar o papel da linguagem e das representações dentro do planejamento urbano que, segundo Pesavento (2004, p. 41), são “portadoras do simbólico” e possuem a “capacidade de mobilização e de produzir reconhecimento e legitimidade social”.

A nomenclatura Zona Temática pode ser considerada um “grande simbolismo”, como proposto por Lefebvre (2008, p. 61-62), o qual diz que a cidade precisa ser lida no seu contexto total, como um conjunto de significações, provenientes de sua diversidade, manifestadas através do “campo, da vida imediata, da religião e da ideologia política”.

Isto remete à proposta de Villaça (1998), de que toda transformação na estrutura do espaço, implica em transformação da sociedade. Tematizar suas tradições e culturas é o que vem motivando a comunidade a manter a engrenagem do turismo funcionando na cidade (FAGERLANDE, 2012).

Ir contra esta tendência pode provocar instabilidade social, uma vez que existe um consenso estabelecido, de que é o poder público que garante, por intermédio da lei do plano diretor, o cumprimento da diretriz fundamental do Município:

Artigo 11 – É diretriz fundamental do Município de Gramado preservar o meio ambiente e a qualidade de vida dos seus cidadãos, com vistas ao desenvolvimento do turismo, como forma de garantir o direito à cidade e a um Município autossustentável. (GRAMADO, 2014d).

Nas audiências, o foco era de que este zoneamento regularia o uso e ocupação do solo, ao longo de um trecho de um dos acessos mais importantes da cidade, o da RS235 de quem se desloca da capital para a serra pela Rota Romântica, contribuindo para manter a paisagem característica de verdes vales e hortênsias ornamentando o caminho.

Como medida preventiva, os empreendimentos que pretendiam se instalar naquela região e que haviam pedido aprovação de projeto antes da alteração da lei teriam que aguardar e readequar-se às novas regras, pois, com a nova proposta, ganhariam em recuo frontal para melhorar o visual da entrada da cidade (PERINI, 2013, A1).

Técnicos ligados à equipe da SMP que tratou das alterações do PDDI, como Silva (2018) e Silveira (2018), recordaram que este foi um zoneamento criado para atender uma demanda que passou a existir naquela região, tendo em vista que já havia se instalado um parque de neve *indoor* em terreno junto à RS235 e que, também, já havia um parque com pista de kart e que tudo isso somado, estava atraindo a atenção de investidores para aquela área de acesso à cidade. Conforme Silveira (2018):

“Nós tínhamos uma necessidade de estabelecer algum lugar aonde as pessoas pudessem fazer os estabelecimentos temáticos. Hoje eu acho que isso tinha que se pensar diferente. E o eixo Gramado/Nova Petrópolis era onde havia um espaço pra isso e havia uma tendência. Nós tínhamos uma vinícola, o Snow Land [...]. Então, pra que aquilo não fosse, não acontecesse sem nenhum ordenamento, nós estabelecemos, bom, então, em direção a Nova Petrópolis, se cria a zona temática com condicionantes [...] estabelecidas no plano, que eu não lembro de todas. [...]. Porque se a pessoa vem de Porto Alegre, ela pega a perimetral e vai direto lá”.

A ideia era, além de regradar buscando o embelezamento, para que a RS235 não se tornasse um corredor comercial como no trecho Gramado/Canela, evitando problemas com a mobilidade, tendo em vista que existia uma Perimetral que desviava o fluxo de quem vinha de Porto Alegre e, caso houvesse interesse em visitar estes empreendimentos, poderia evitar passar pelo centro da cidade (SILVEIRA, 2018).

Na quarta e última AP, Bordin (2014, A4) e Caliarì (2014, A4), apoiaram a necessidade de criação da Zona Temática com o argumento de que iria tirar do centro da cidade os parques e grandes empreendimentos, melhorando a mobilidade urbana e promovendo o crescimento ordenado.

Isto porque, cerca de dois anos antes, havia se instalado em um terreno com acesso para a RS235, um empreendimento de grande porte, conhecido como Parque Temático de Neve *indoor*, que, quando começou a operar, trouxe sérios problemas no fluxo viário da rodovia e, ainda, o tamanho da obra interferiu de maneira expressiva na paisagem da entrada da cidade, conforme ilustrado na Figura 59.

Figura 59 – Parque Temático de Neve *indoor*

Fonte: Adaptado de Google Maps (2011b; 2015).

Estas imagens trazem os contrastes na paisagem e na infraestrutura viária promovidos pelo empreendimento, indicando os problemas que o executivo havia identificado e os quais evitaria com as novas propostas da lei.

Importante recordar que, na ocasião em que este empreendimento foi aprovado, estava em vigor a Lei Municipal 2497/2006. Conforme mostrado anteriormente, neste PDDI, as zonas de uso da região eram a Zona Comercial Um (ZC1) e a Zona Residencial Dois (ZR2). O Índice de Aproveitamento (IA) era, respectivamente, 1.00 e 0.60 e entre os 'Usos Característicos', a ZC1 previa 'Instalações de Recreação e Lazer – Indoor', 'Instalações de Hospedagem', 'Instalações Culturais e Sociais', comércios de grande porte, (GRAMADO, 2006a), entre outros, mostrados, a seguir, na Figura 60.

Figura 60 – Detalhe de Planilha presente na Lei Municipal 2497/2006

ZONA DE USO		ZONA	
01	USOS CARACTERÍSTICOS		
01-1	COMÉRCIO COTIDIANO	01-16	REST BARES CONGÊNERES
01-2	COMÉRCIO VAREJISTA	01-17	POSTOS DE ABASTECIMENTO
01-3	COMÉRCIO ATAC. E GD PORTE	01-18	POSTOS DE LAVAGEM VEÍCULOS
01-4	INST. RESID. UNIFAMILIAR		
01-5	INST. RESID. PLURIFAMILIAR		
01-6	ESCRITÓRIOS e GABINETES		
01-7	SERV. MÉDICO e TRAT. SAÚDE		
01-8	DIVERSÕES PÚBLICAS		
01-9	INST. RECR E LAZER -INDOOR		
01-10	INST. CULTURAIS E SOCIAIS		
01-11	INST. HOSPEDAGEM TRANSIT.		
01-12	INST. RELIGIOSAS		
01-13	AGÊNCIA DE VALORES		
01-14	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS		
01-15	ESTABELECIMENTO DE ENSINO		

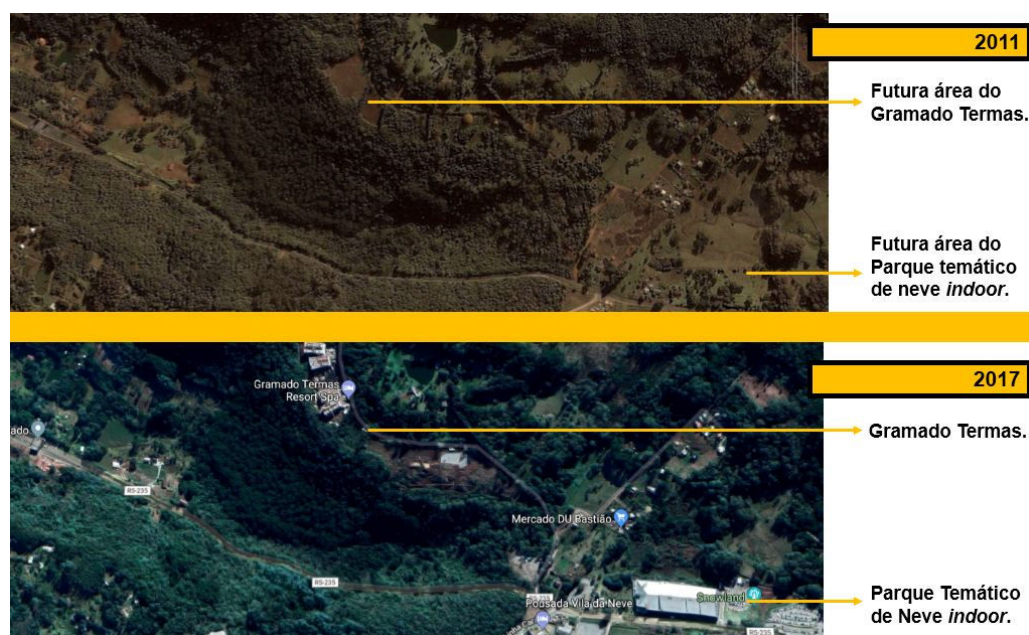
Fonte: Gramado (2006a).

Chama a atenção que esta mesma lei do PDDI de 2006, previa instrumentos como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) – que ainda consta na lei vigente – cuja finalidade era a de avaliar os impactos positivos e negativos de empreendimentos quanto à qualidade de vida da população, no que diz respeito à mobilidade urbana, preservação da paisagem, especulação imobiliária, oferta habitacional, impactos ambientais, entre outros (GRAMADO, 2006a). Não se tem conhecimento, até o presente momento, de que este estudo tenha sido exigido, no caso do empreendimento Parque Temático de Neve *indoor* como forma de respeitar as diretrizes fundamentais do plano. Segue o Artigo 132:

O EIV analisará os efeitos positivos e negativos do novo empreendimento ou atividade, quanto à "qualidade de vida da população" e a diretriz fundamental. § 1º O EIV levará em consideração os seguintes aspectos: I - conforto, tranquilidade, segurança e bem - estar da população; II - valorização ou desvalorização imobiliária; III - adensamento populacional; IV - uso e ocupação do solo; V - geração e ou aumento de tráfego; VI - demanda por transporte público; VII - equipamentos urbanos e comunitários; VIII - ventilação e iluminação, no entorno, e níveis sonoros; IX - paisagem urbana, patrimônio natural, cultural e turístico; X - outros elementos que, por ventura, venham interferir no entorno do empreendimento, por definição da CT-C-PDDI. [...]. (Redação dada pela Lei nº 2986/2011) (GRAMADO, 2006a).

Além disso, o Entrevistado 2 (2018) recordou que existia uma pressão de ocupação do entorno desta área com outros grandes empreendimentos, sendo preciso regradar a exploração imobiliária que foi criada no entorno. Abaixo, segue a Figura 61 com imagens de satélite da localização da ZT que mostram dois destes empreendimentos.

Figura 61 – Zona Temática - Imagem de Satélite



Fonte: Adaptado de Google Earth (2011; 2017b).

A partir de 2014, especialmente pela alteração dada pela lei de 2016, o impacto destes empreendimentos se estendeu 750 metros sobre a Zona Rural, mudando a tipologia de uso e ocupação do solo. Como já referido no capítulo quatro deste trabalho, na Figura 36.

Atualmente, quem vem para Gramado via Nova Petrópolis, identifica a materialização da lei no território e sua interferência na paisagem. A Figura 62, tirada do Google Street View, mostra o andamento das obras do empreendimento Gramado Termas Resort Spa. As setas amarelas apontam para o local onde as obras estavam acontecendo, atualmente, este empreendimento já está em funcionamento¹⁹.

¹⁹ Trata-se de empreendimento com proposta de venda fracionada de apartamentos. Observa-se que a propaganda do empreendimento, feita no site oficial, se apropria dos títulos recebidos pela cidade de Gramado como diferencial. Entre os títulos destacados estão que Gramado foi considerado o 2º Destino Turístico do Brasil em 2018, pela Traveller's Choice, a 4ª cidade com Melhor Reputação do Mundo, pela Global Reputation, o 5º Destino Turístico da América do Sul, pela Traveller's Choice e que está entre os dez destinos do Mundo para Lua de Mel. Disponível em: <http://www.gramadoparks.com/resorts/wgramado-termas-resort-spa/>, acesso em: 27/09/2019.

Figura 62 – Alterações na paisagem



Fonte: Adaptado de Google Maps (2011c; 2017b).

Quanto ao entendimento do significado do termo Zona Temática e do que ele representou para os cidadãos que participaram do processo, destaca-se que para Gomes (2013, A1), proprietário de dois parques temáticos na cidade, o Gramado ZOO e o Parque do Gaúcho, esta atividade era tida como uma realidade pois Gramado se destacava pelo entretenimento que oferecia e que, por isso, estas áreas dos parques temáticos precisavam ser contempladas no planejamento da cidade.

No entanto para Drecksler, P. R. (2019), antes de existir essa tendência apontada por Gomes (2013, A1), a cidade havia sido organizada a partir de um *“pensamento, de libertar as pessoas para respirar o ar, sentir as árvores, ver locais bonitos, sem ser um tema”* e isso seria mais autêntico, no entendimento dele, espaços temáticos ao estilo *“Walt Disney”* eliminam a história e a cultura da cidade.

Naumann (2018) entendia que era preciso *“evitar que Gramado se torne uma Disneylândia ou uma Las Vegas”*, conservando o *“turismo, por assim dizer, tranquilo, pacato, reconfortante, etc”* que havia sido seu propósito na época em que os veranistas eram o público alvo e admitiu que, no decorrer do processo participativo, não percebeu a importância que a Zona Temática teria e refletiu que seria o lugar:

“Onde a gente reúne justamente empreendimentos que exploram uma certa atividade recreativa. E isso parece inacreditável, mas faz tão pouco tempo, mas era uma novidade aqui em Gramado. Não tinha essa preocupação porque os poucos empreendimentos que tinham como o Mini Mundo, vamos dizer, estavam na periferia e não incomodando. Mas rapidamente surgiram projetos mais poluidores, mais impactantes, para a vizinhança e para a comunidade como um todo. E aí surgiu a necessidade de pensar em regradar isso. Vamos colocar onde? Vamos permitir o que? Etc”.

Segundo Koetz (2018), *“quando surgiu, ali o Snowland. Aí foi dado um enfoque muito importante à questão temática, se eu estou bem me lembrando, [...]”*. Lemos (2018) recordou que foi um assunto que evoluiu de *“forma muito natural”* e esta região ao longo da RS235 já estava enfrentando dificuldades para lidar com a demanda de público trazida pelo parque da neve e ressaltou que os *“problemas chegam antes”* de serem previstos e planejados pelos planos diretores.

Cerca de quatro anos depois de aprovado o novo PDDI, algumas pessoas como o Entrevistado 1 (2018), Corrêa (2018) e Wehr (2018) não recordavam desta proposta de Zona Temática e nem sabiam que havia sido aprovada e onde estava localizada.

Em compensação, a grande maioria dos entrevistados recordava do assunto e sabia que havia sido pensado para uma área ao longo da RS235, tais como Koehler (2018) e Gomes (2018) que compartilhavam da mesma ideia de Meneguzzo (2018), que explicou que, na visão dele a Zona Temática era:

“[...] um lugar destinado a espaços temáticos, parques temáticos, né. [...] eu vejo que tem que ser analisado bem essa questão dos parques, eles impactam fortemente na mobilidade principalmente, né. Gramado é uma cidade limitada por acidentes geográficos e os nossos gargalos são grandes, né. [...] eu até sou a favor assim, mas tem que ter junto uma infraestrutura e ser responsável. Que não fique só para o poder público resolver esse assunto, né. Porque [...] passamos todos pela RS235 ali, no caso. É, daqui uns dias se ela não for, precisa ser duplicada, ela precisa ser ajustada, precisa ser feita uma outra estrada. Então é um preço que queremos pagar. É bom? É bom. Mas então todos precisam saber que há uma comunidade no entorno, né. Então a Zona Temática até, eu acho que ela tem que ser, é opinião mesmo, eu acho que ela tem que ser mais ou menos concentrada, porque precisa de uma grande infraestrutura de acesso”.

Nesta mesma linha, para Moschem (2018), a tendência seria o surgimento de mais parques e empreendimentos hoteleiros naquela região e isso faria aumentar o tráfego na rodovia e, por isso, seria preciso planejar a estrutura pública como um todo para receber os trabalhadores que estes empreendimentos trarão e com eles vem as famílias que precisam ter onde morar, onde estudar, onde tratar da saúde, entre outros, e finaliza dizendo que:

“Eu não sou contra os empreendimentos, até sou a favor, quanto mais empreendimentos melhor. Mas o cálculo que fazem é muito simplório, no sentido, há, vai dar tanto empregos. Nós, gramadenses, não temos esses empregos aqui, as pessoas vão ter que vim de fora. As pessoas vão ter que morar aqui e nós não estamos preparando aquela zona da cidade pra isso. Nem preparamos pra onde teria a Zona Temática, nós teríamos que ter a zona onde teríamos que ter mais equipamentos públicos para recepcionar essas pessoas. Nós não fizemos, continuamos não fazendo e se não fizermos vai ter um colapso daqui a algum tempo. De água. Tanto é que a maior falta de água é naquela zona. E de saneamento também. São outras duas questões”.

Gress (2018), por exemplo, relacionou a Zona Temática com possíveis locais da cidade que eram utilizados para realizar eventos como o Grande Desfile de Natal, no Natal Luz, ou com a Festa da Colônia e ficou surpresa ao compreender que se tratava de uma grande área da cidade que havia sido destinada para receber empreendimentos fixos para entretenimento e não atividades itinerantes.

Na ocasião da segunda AP, Silveira (2013, A2), relatou que um morador da região onde a ZT seria implantada, estava preocupado que a ZT pudesse influenciar na alteração do valor dos impostos sobre a sua propriedade. Silveira (2013, A2), entendia que “não é justo que o simples fato da criação de uma Zona Temática, sem que ela tenha sido ocupada com este fim, que ela seja tributada” e que isto deveria ser considerado e ponderado em todas as instâncias municipais. Até o presente momento, a pesquisadora não teve acesso aos possíveis estudos relativos às mudanças que este zoneamento poderia promover sobre a Planta de Valores Municipal.

Moschem (2018) evidenciou que a Zona Temática havia sido criada sem nenhum planejamento. Diante disso, pode-se inferir que as supostas restrições representaram, conforme Bauman (1997, p. 306), um discurso típico do oportunismo de mercado onde a “primeira coisa a se considerar são os perigos que estão sistematicamente se amontoando como resultado direto, embora imprevisto, do jogo livre dos meios ‘liberados dos fins’”. Como referiu Ferreira (1992), trataram-se da priorização dos resultados secundários em detrimento dos resultados visados pela coletividade.

5.4 A LINGUAGEM ESPECIALIZADA COMO ESPAÇO DA CIDADANIA

Salienta-se, que os conteúdos de uma área de especialidade são produzidos e compreendidos por intermédio do domínio dos termos e conceitos que a diferencia das demais áreas do conhecimento (BENVENISTE, 2006). Villaça (1999a, p. 247) reflete, então, que o “destino do planejamento no Brasil [...], o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos planos diretores estão assim ligados aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares”.

Percebeu-se que, além dos termos e conceitos técnicos terem sido explorados tão somente pelo viés da sua aplicabilidade – como regra e condicionante técnica – as estratégias de planejamento adotadas, tais como a Zona Temática e o Coeficiente Hoteleiro, pareceram vincular-se mais ao viés mercadológico do que às questões ligadas à função social da propriedade, como proposto pela Constituição, e associadas às reais demandas da população.

Outra constatação foi que a falta de mecanismos didáticos de participação, como o aprofundamento do significado dos conceitos técnicos, deixou os participantes em desvantagem ao longo do processo, pois gerava dúvidas, e até polêmicas, como no caso da troca da sigla ‘APP’ para ‘APPA’ e o significado de ‘compra do índice’. Afinal, segundo Maricato (2010, p. 12), a:

adesão à concretude — social, econômica, política, cultural, urbana e ambiental — é sempre um avanço que permite desvendar ideologias mascaradoras da realidade e acabam tendo um efeito pedagógico sobre a leitura emancipadora das especificidades de cada sociedade.

Nesse sentido, chamou atenção o depoimento de Andreis (2013, A1) que, na primeira AP, colocou-se como “espectador e leigo no assunto” e disse que o debate havia sido positivo pois “conseguiu mexer com a cabeça de muito gramadense”. Assim como ele, Bordin (2018) aprendeu muita coisa sobre plano diretor, participando do processo.

Outros entrevistados como Lemos (2018), Meneguzzo (2018), e Moschem (2018) também comentaram que aprenderam sobre o assunto e sobre os termos técnicos ao longo do processo de participação social. Gomes (2018) recordou que, na época do processo, *“foi comentado que, nunca na história de Gramado, tinha se feito tantas Audiências Públicas, possibilitando que a comunidade soubesse o que estava acontecendo. E, também, tivesse a condição de opinar”*.

Segue abaixo a percepção de Koehler (2018), com relação ao processo institucional exigido por lei:

“Nessas Audiências Públicas, vem alguém ali e mostra 25 ou 30 lâminas sobre o que é, uma forma mais técnica. Eu me lembro de ter uma nesse sentido e, depois, cada um lá que tá representando a sua área o seu setor faz suas reivindicações. Mas não me parece ter sido uma discussão mais profunda. Ela me parece algo que vem mais de cima pra baixo, já construído e as Audiências Públicas não surtiram efeito, não tem força, as vezes, pra propor a mudança, porque já vem pronta. Já vem construído e ela acaba não tendo o objetivo dela. E isso é uma crítica para muitas Audiências, hoje, é mais pra tu falar do que pra tu ouvir. E tem que ser ao contrário. Tu tem que ouvir mais na Audiência Pública. Acho que as comunidade não são representadas. Não há um mecanismo que consiga atrair quem vai ser atingido diretamente na agricultura familiar, no bairro, lá naquela comunidade que tá ocupando áreas clandestinas”.

Neste sentido, Wehr (2018) lamentou que o processo parecesse defender um interesse específico, pois:

“[...] no fundo, tem muitas vezes um interesse político em cima disso. A gente sabe que eles apresentam algumas coisas, mas eles já sabem, a gente já sabe que, por trás, tem algum empresário que quer forçar, digamos, que liberem mais tal área, porque eles querem fazer um empreendimento lá”.

E o depoimento de Silveira (2018), de certa forma, confirma as impressões de Koehler (2018) e Wehr (2018), quando disse que, após todas as reuniões prévias ocorridas junto aos Conselhos Municipais, o Poder Executivo chegou bem embasado para as Audiências Públicas. E isto permitiu que os técnicos tivessem:

“Bastante subsídios, para argumentar, porque tinha sido muito discutido antes, não era uma coisa assim de pegar uma folha no ar e sair respondendo, não. Isso, talvez, tenha levado o plenário a ficar meio sem ter o que questionar. [...]. Se tu tem um argumento muito forte de um lado, como é que a outra pessoa que não tem tanta informação vai te responder, ou vai te questionar, né? Tu vai ali, tu praticamente esgota tudo”.

O que acabou por gerar um desequilíbrio no processo de participação social pois, assim como Drecksler, P. R. (2019), Koehler (2018) entedia que grande parte da população é leiga quanto aos assuntos referentes à cidade em que vive, pois:

“[...] desconhece como funciona uma cidade, a infraestrutura, como essas relações são muito complexas. E quem não tá envolvido, não faz parte do seu interesse pessoal, ou não é de uma área da tua atuação, as vezes as pessoas acabam não conhecendo e não entendendo, por exemplo, a importância de um plano diretor”.

Na opinião de Meneguzzo (2018), quem já tinha o domínio do conteúdo devido à experiências prévias ao processo teria as suas *“ideias honradas, em detrimento das pessoas que não conhecem nada. Então, isso dificulta a participação das pessoas que não entendem nada e só sentem os efeitos disso depois”.*

Considerando as constatações acima, percebe-se que, mesmo com as fragilidades apontadas no processo de participação social ocorrido em Gramado, vindas, especialmente, da hierarquia proveniente do poder público que se sobressai na tomada de decisões e da falta de conhecimento técnico por parte da população, este processo foi útil e serviu como experiência, despertando o interesse dos moradores pela cidade em que vivem e do que as leis representam nesse contexto.

Esta constatação serve de estímulo para a criação de alternativas que acabem com o que Maricato (2015, p. 21) chama de “analfabetismo urbanístico”, e que, segundo a autora, é

decorrente da “condição de dependência cultural”, reforçada pela mídia que “ocupa a função de um entorpecente das massas de baixa escolaridade” e, pode-se considerar também, de grupos mais esclarecidos. É nesta direção que a força do capital na exploração da “cidade como mercadoria” precisa ser enfrentada pois, de acordo com Harvey (1980, p. 270):

temos a oportunidade de criar espaço, de fortalecer criativamente as forças que trabalham para a diferenciação urbana. Mas, para agarrar essas oportunidades temos que defrontar as forças que criam cidades como ambiente estranhos, que impulsionam a urbanização em direções estranhas a novos propósitos individuais ou coletivos. Para enfrentar essas forças temos primeiro que compreendê-las.

E a linguagem especializada desempenha uma função dentro do cenário acima exposto. Berman (2007), demonstra isso quando reflete sobre como teria sido o futuro do Bronx se seus habitantes estivessem mais habilitados para defender seus ideais, conforme segue:

E se os habitantes do Bronx da década de 1950 tivessem contado com os instrumentos conceituais, o vocabulário, a ampla simpatia pública, o faro para a publicidade e a mobilização de massa que os moradores de muitos bairros norte-americanos iriam adquirir na década seguinte? [...] Quantos de nós estaríamos ainda no Bronx hoje em dia, cuidando dele e lutando por ele como se fosse nosso? [...] Individual e coletivamente, precisávamos nos perguntar quem éramos e o que queríamos ser, para onde corríamos e a que custo humano (BERMAN, 2007, p. 383).

Considerando a realidade gramadense, Meneguzzo (2013, PG) refletiu, que o futuro do interior dependeria do espaço que seria dado para que o agricultor se manifestasse e participasse das decisões contribuindo com seu conhecimento, pois esse saber “deve ser somado ao conhecimento técnico e à interação dos órgãos governamentais, da municipalidade”. Propiciar acesso a esses pontos, pode ser um meio pelo qual o cidadão tenha acesso às leis que regem o planejamento urbano (ou aos conceitos nelas implicados) e que, além disso, a população compreenda que tem o poder de mudar a realidade em que vive, apoderando-se do conhecimento presente nas leis e exercendo o direito à participação na tomada de decisões. Lessa (2006) afirma, por exemplo, que todo esse quadro pode ser melhorado por meio do que ele chama de “educação para a cidade”.

Para identificar formas de despertar esta consciência cidadã e democrática, tendo em vista a oportunidade de participação social que ocorreu em Gramado, destacou-se as manifestações que fizeram referência ao conteúdo e à maneira como ele foi exposto.

Ainda durante as Audiências Públicas, houveram manifestações referentes ao conteúdo, tais como a de Brakemeier (2013, A2) que participou das reuniões do CPDDI, onde a metodologia utilizada para apresentar as alterações na lei, contemplava apresentar via projeção em tela o texto da lei e a Planta de Zoneamento. Desta forma, era explicado o

que mudaria no texto de cada artigo e o motivo da alteração, onde o texto original aparecia escrito em cor diferente da alteração que estava sendo proposta. A crítica dele foi que, nas Audiências Públicas a apresentação poderia ter seguido a mesma lógica.

Poderiam, segundo Benetti (2013, A1), ter havido reuniões nos bairros para que as alterações fossem explicadas aos diretamente atingidos por elas, ou seja, “desenhar a casinha” para explicar como era e como vai ficar a “casinha”, fazendo com que as pessoas tivessem a chance de conhecer o conteúdo e refletir sobre o impacto que geraria na vida delas. Naumann (2013, A1), havia pedido, em uma das Audiências que um dos artigos que seriam alterados fosse explicado em uma “língua” que todos entendessem.

Outro ponto destacado por Adam (2013, PG), que participou do ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’, foi que este tipo de debate pode se aproximar também da “linguagem do jovem”, buscando investir no comprometimento das novas gerações para a implantação de propostas. Pois, do ponto de vista de Moschem (2018), somente oportunizando um espaço democrático para o debate de ideias, é que seria possível ganhar a confiança dos jovens e garantir o futuro de uma política justa.

Em 2018 foi questionado junto aos entrevistados o que eles acharam da forma como o conteúdo da alteração da lei do PDDI foi exposto pelo poder público e o que eles teriam para sugerir como forma de melhorar a experiência participativa.

Moschen (2018) recordou que a *“explicação que houve, [...] não foi, de certa forma, amplamente debatida, não haviam quadros comparativos. [...] para que a população leiga pudesse comparar”* o que existia antes e como ficaria após a aprovação da lei.

Bordin (2018), ao participar de uma das reuniões do CPDDI, sentiu-se confuso quando mostraram um *“quadro, vermelho, azul, cor de rosa, com um mapa cheio de cor”*. Segundo ele, era para mostrar que o zoneamento de um lote na Rua Tia Rita estaria com a *“cor errada”* e que, então, precisaria ser trocado. Ao contrário de Brakemeier (2013, A2), ele reclamou da forma como as alterações eram apresentadas nas reuniões do Conselho, pois ele não tinha um conhecimento prévio que permitisse compreender a Planta de Zoneamento, que ele via como um mapa *“cheio de cor”* e acabou por concluir que isso poderia induzir a favorecimentos específicos.

Percebe-se que não só a linguagem especializada escrita e falada, mas também a representação técnica por imagens deve ser uma questão melhor trabalhada nos processos participativos, pois, segundo Alverne e Musso (2009, p. 17), ela *“permite suscitar uma reflexão entre a produção de imagens e o discurso político. Trata-se na verdade de explorar as relações entre planejamento, seu imaginário e suas imagens”*. Onde o mapa ou, no caso a planta de zoneamento utilizada para planejar uma cidade, representaria diferentes *“pontos de vista, leituras do mundo. Como tais, impõem a verdade de seu discurso em relações de poder e funcionam, então, como um dispositivo de governo”* (FIALHO, 2010, p.105).

Conforme as ideias de Souza (2013, p. 335), o ideal de participação social pode ser visto como um exercício de autonomia e de reivindicação da democracia, a qual “pode proporcionar melhores chances de um exercício mais pleno da cidadania [...]”. Este ideal de participação poderia servir para inibir o chamado “consenso-cidadão”, conceito proposto por Sánchez (2001, p. 45), sendo ele “um elemento de medida da capacidade de atuação e do grau de confiança que merecem as elites locais para viabilizar futuros investimentos”, e que vem ao encontro à ideia de Jacobs (2011), relacionada ao poder de convencimento que determinadas classes sociais exercem sobre as pessoas para promover suas ações sobre o território.

Na experiência de Gramado, ficou evidente que alguns aspectos como o tempo disponibilizado para o debate, o formato da apresentação e os locais onde as mesmas ocorreram poderiam ter sido revistos e, além disso, para Moschem (2018):

“O conteúdo é muito técnico, ele é muito resumido, até porque ele não pode explicar tudo do plano diretor em uma Audiência Pública, né. Mas a temática, ela precisa ser mudada. Eu te confesso que, volto a falar, com uma temática mais voltada ao leigo e não tanto a parte técnica, né. Porque confunde muito, né. As vezes a gente tá votando, o vereador principalmente tá votando e a própria comunidade, que ela vota também, nós estamos votando algo que as vezes a gente desconhece, [...]. Então, quanto mais a linguagem for para leigos nessas apresentações melhor”.

O Entrevistado 3 (2018), também admitiu que, apesar de ter achado que o material foi bem apresentado e tinha qualidade, ele era complexo para um leigo, pois as questões técnicas são grandes e profundas.

Questionados se uma pessoa que estivesse passando na rua e entrasse para assistir uma das Audiências pela primeira vez, entenderia o conteúdo que foi apresentado, o Entrevistado 1 (2018), assim como, Corrêa (2018), Nieto (2018) e Koehler (2018), responderam que não. Gomes (2018), que tinha a mesma opinião, complementou dizendo que a pessoa não entenderia, “*porque, eu acredito, que foi uma inovação na época. E, normalmente, se fazia uma Audiência Pública, era uma obrigação*”, recordando da excepcionalidade que foi a realização de quatro Audiências sobre a elaboração do plano diretor.

Lemos (2018) opinou que o conteúdo foi bem elaborado e exposto. Koetz (2018), concordou que as Audiências seguiram:

“[...] o rito correto. [...] acho que houve uma transparência muito grande, na minha opinião. Falo como fazendo parte do Conselho e fazendo parte da comunidade. Não se escondeu nada. Nós somos, eu vou dizer nós, eu me vejo como conselheiro, eu me vejo como parte da comunidade. Foi muito cristalina essa apresentação”.

Poucos foram os entrevistados que disseram que já dominavam o assunto antes do processo por serem da área da engenharia e da arquitetura, tais como, Koetz (2018), Silva (2018), Naumann (2018) e o Entrevistado 1 (2018). Eles também informaram que já tinham experiência sobre o assunto pois haviam participado de atividades semelhantes, nas cidades em que moravam antes de estabelecerem-se em Gramado. O primeiro havia sido delegado do Orçamento Participativo em Porto Alegre e, o segundo, havia trabalhado em órgão público de uma cidade de Santa Catarina. Nesta linha Naumann (2018) apontou que sentiu falta de uma participação social descentralizada, onde mais pessoas pudessem contribuir e legitimar a lei, conforme segue:

“Se houvesse uma organização adequada, devia ser feito, no mínimo nas associações de bairro. Claro que essas não atingem toda a população, mas transpira. Uma associação, os militantes, que geralmente são poucos, mas eles tem seus círculos, os vizinhos, etc, onde eles comentam. Então se a gente, se esses funcionassem melhor, certamente de lá viriam também ideias que poderiam alimentar, poderiam enriquecer, especialmente da questão do planejamento da cidade, onde queremos chegar, o que queremos evitar. Quer dizer, então, eu sinto falta de que se procurasse manter uma aproximação com a sociedade, não só pelas audiências. É um método recomendado, exigido pelo Estatuto da Cidade, mas não é o suficiente. Podia se melhorar isto, a participação. Além das Audiências criar locais onde a população se encontra. Mais locais, se possível em todos os bairros, e isso em Gramado não existe, ainda falta, e eu enxerguei isso no primeiro tempo em que eu comecei a viver aqui”.

Lemos (2018), também levantou esta questão e refletiu, se os moradores do Bairro Piratini, por exemplo, haviam sido consultados:

“Será que o pessoal tá satisfeito com tudo que é decidido lá dentro da prefeitura, né? Então acho que uma, uma coisa importante seria levar essas audiências, descentralizar as audiências. [...] as vezes as pessoas até se inibem de ir para uma prefeitura. A pessoa mais simples pode achar, aquilo não é ambiente pra mim, ou vão falar de forma que eu não vou entender. Se você for, dependendo do público, então tu vais ter uma diferente perspectiva”.

Meneguzzo (2018) considerou que, para promover a descentralização da discussão para os Bairros e para a Zona Rural era preciso mudar a cultura de enxergar o plano diretor como norma construtiva e que para isso acontecer precisaria:

“[...] ser feito antes uma preparação mínima, pra se obter um mínimo de avanço nessa área, de mostrar a importância de um plano diretor. E pra isso o público interno da prefeitura tem que estar consciente também de que o plano diretor não é só construção”.

Gonçalves, Simão e Bernardes (2015) pontuam que os locais institucionalizados de participação social, como os Conselhos, acabam tornando-se espaço onde os

“representantes do setor popular mais aprendem do que colaboram nas decisões”. Nesta linha, Koehler (2018) considerou que a equipe técnica do Poder Executivo deveria se preparar e levar para os bairros:

“[...] um questionário dirigido, pra ter informações caras e preciosas, pra se fazer um bom plano diretor. É uma sugestão é um mecanismo. Essas oficinas são importantes. E também um exercício de democracia participativa, tu insere as pessoas na discussão. Embora nem todas tenham condições de entender o processo e conseguir, às vezes, dar uma contribuição que vá somar. As vezes, só o fato da pessoa estar lá ouvindo e participando, escutando, entendendo, vendo que aquilo ali é algo muito mais complexo, é um movimento”.

Nieto (2018) sentiu falta do apoio técnico de uma assessoria especializada que ajudasse a elaborar diagnósticos que dessem suporte para a tomada de decisão e citou como exemplo que não houve prioridade para a “*questão da habitação popular, da moradia. Que foi um problema que eu enfrentei bastante ali no setor que eu tava, [...] com irregularidades, invasões de áreas públicas, de áreas verdes*”. Moschen (2018) também sentiu falta de um debate mais abrangente e não só voltado às questões construtivas e que poderiam ter sido apresentados:

“[...] quadros comparativos entre a atual ordem e a ordem futura. Tem que se estabelecer metas. Esse planejamento deve objetivar metas futuras, com relação a índices sociais, como escolaridade, saneamento, saúde, questão da ocupação, do trânsito também. Abastecimento de água, enfim. Essas questões todas tem que ser levadas em conta antes de fazer uma alteração. E tem que ser fora, projetado na comunidade afetada de uma forma mais didática”.

Existe, portanto, uma oportunidade de contribuir para mudar a realidade urbana fazendo com que, conforme Hoffmann (2015a, p. 80), o conhecimento especializado aproxime-se da linguagem comum, pois o que existe são “barreiras linguísticas” e de informação manifestadas naturalmente em um mundo altamente desenvolvido na área técnica e científica, tendo em vista ainda, conforme o autor, que a fala de um especialista perante um leigo é também uma forma de provocar distinção social e de exercer domínio e poder.

Neste sentido, algumas iniciativas já foram tomadas para derrubar estas barreiras e abrir espaço para que a linguagem especializada seja uma promotora da cidadania. Uma das primeiras iniciativas ocorreu nos anos seguintes à aprovação do Estatuto da Cidade, quando o ainda existente Ministério das Cidades, que desde janeiro de 2019 é chamado de Ministério do Desenvolvimento Regional, desenvolveu guias e cartilhas que tiveram como objetivo contribuir com diretrizes básicas e processos que deveriam ser seguidos para que as prefeituras e os cidadãos pudessem reformular e elaborar seus planos diretores Municipais de forma democrática e participativa.

Entre eles pode-se citar o livro “Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos”, o qual foi elaborado através do Ministério das Cidades. Neste livro foram abordados de forma simples e acessível assuntos que deveriam servir de base para a elaboração dos planos diretores, entre eles, a política habitacional, o desenvolvimento econômico e as diferentes formas e métodos de se promover a participação social (BRASIL, 2004a).

Uma iniciativa recente, voltada especificamente para a educação infanto-juvenil, surgiu no Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), o qual lançou em fevereiro de 2019 um projeto que:

pretende desenvolver o olhar crítico de alunos do ensino fundamental para o meio urbano, para que estes possam compreender a cidade como um espaço complexo, em constante transformação, composto por sobreposição de camadas históricas e habitado por pessoas de origens e naturezas diversas (CAU/BR, 2019).

A primeira etapa do projeto contemplou uma pesquisa junto aos professores das escolas, que apoiaram a iniciativa, pois entenderam que o conteúdo que abrange o eixo cidade-educação corresponde à realidade direta das pessoas e elas só precisam despertar a consciência para aprimorar sua cidadania. O CAU/BR pretende, ainda, desenvolver material didático de apoio para que a “Educação Urbanística” seja inserida com qualidade e credibilidade dentro das escolas (CAU/BR, 2019).

Dentro dessa perspectiva de promoção de uma educação para a cidade e pensando em formas de tornar a linguagem especializada acessível nos processos de participação social, Broilo (2015) elaborou diretrizes que vislumbravam a possibilidade da criação do “Dicionário Especializado da Educação Urbana”, a partir do qual seria possível inserir didaticamente as questões urbanas na rotina dos alunos das últimas séries do Ensino fundamental.

O trabalho de Broilo (2015) considerou a importância das questões urbanas serem abordadas a partir da idade escolar e dentro da realidade do público a ser atingido, pois também identificou a necessidade de munir o cidadão de recursos para atuar conscientemente nos processos participativos, melhorando seu senso crítico ao ter acesso à informações corretas sobre a cidade e sobre as leis que a regulamentam. A escola foi reconhecida como espaço que possibilita a formação de forças transformadoras das cidades e inserir um recurso didático para a fixação dos termos da área de especialidade poderia contribuir para exploração desse potencial.

Entre as diretrizes, Broilo (2015) considerou que era preciso definir um público-alvo, reconhecer suas necessidades e demandas a respeito do conteúdo – no caso a compreensão

da linguagem aplicada no planejamento urbano – e que a ferramenta deveria se adequar à realidade da cidade e do contexto em que o público a ser atingido vivia²⁰.

Nesse campo, uma iniciativa educacional de destaque, ocorreu entre os anos de 2007 e 2008, quando a Universidade Federal de Viçosa, em Minas Gerais, desenvolveu um trabalho chamado “Educação Urbana: construindo cidadania e sociabilidade em escolas municipais de Viçosa/MG”, onde o objetivo foi despertar nos jovens da periferia da cidade de Viçosa a consciência de que existe uma realidade melhor e possível de ser alcançada com base na luta pelos direitos fundamentais por intermédio da participação democrática (FILHO, PASSOS e PAULINO, 2009).

Estas ações são válidas quando se considera que o "despertar da consciência na criança coincide sempre com a aprendizagem da linguagem, que a introduz pouco a pouco como indivíduo na sociedade" (BENVENISTE, 1976, p. 27).

Por entender a dimensão que os planos diretores tomaram no Brasil como instrumentos de planejamento urbano e que influenciam diretamente na transformação das cidades, o TheCityFix Brasil elaborou um dicionário informal com 33 termos que abrangem o tema e são relevantes para o cotidiano dos cidadãos, estando diretamente vinculados às principais legislações urbanas. Seguem abaixo dois termos com suas respectivas definições, que estão disponibilizados em reportagem online no site do TheCityFix Brasil:

Coefficiente/índice de aproveitamento (CA ou IA) – Define a quantidade de área (metros quadrados) que pode ser construída em um terreno, com base na área total do terreno. Por exemplo, um CA igual a 2 em um terreno de 100m² permite que 200 m² sejam construídos.
Zoneamento – Divisão da área urbana da cidade definindo as normativas urbanísticas a serem seguidas (TANSCHKEIT, 2017, grifos do autor).

Diante do exposto, com o aparato teórico e metodológico oferecido pelas disciplinas da linguagem, em especial a Terminologia e a Lexicografia, é possível tornar a linguagem especializada acessível ao cidadão comum e fazer valer a “cidade como obra de certos “agentes” históricos e sociais”, pois esta obra não existiria “sem uma sucessão regulamentada de atos e de ações, de decisões e de condutas, sem mensagens e sem códigos” (LEFEBVRE, 2008, p. 54, grifos do autor). Mas para que seja uma obra digna de consideração, é preciso que seja construída com conhecimento e responsabilidade e, por isso, é preciso incentivar o cidadão a participar e a aprender a compartilhar dos assuntos pertinentes ao local em que vive e se desenvolve. É preciso fazer valer o Direito à Cidade.

²⁰ Em 25 de agosto de 2015, a pesquisadora teve a oportunidade de assistir uma palestra da professora e pesquisadora espanhola Rosa Estopà, realizada na UNISINOS, em São Leopoldo/RS. Foi possível uma aproximação com o tema pesquisado e desenvolvido por Estopà, onde ela explicou a metodologia adotada na elaboração de um dicionário voltado para a educação de crianças na área das ciências naturais (ESTOPÀ, 2011 e 2013). Além da experiência de Estopà, destaca-se o trabalho de Araújo e Souza (2012).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A motivação central para a realização deste trabalho surgiu da inquietação provocada na pesquisadora quando teve a oportunidade de vivenciar um dos processos participativos mais longos e intensos envolvendo o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da cidade de Gramado. Isto ocorreu entre os anos de 2013 e 2014 e foi uma oportunidade única de refletir sobre a forma como transcorreu o processo de elaboração e aprovação da Lei Municipal 3296/2014 e, principalmente, de interagir com diferentes pessoas, percebendo o que Gramado significava para cada uma delas, naquele momento.

Não só para a cidade aquele era um momento inédito. Afinal, foi também para a pesquisadora a primeira vez em que ela teve, de fato, a oportunidade de presenciar – como Arquiteta e Urbanista e voluntária da ONG Movimento Ambientalista da Região das Hortênsias (MARH) – o que já conhecia, teoricamente, sobre planos diretores e participação social na gestão e no desenvolvimento das cidades brasileiras.

De certa forma, as inquietações surgiram porque já existia um senso crítico construído empiricamente. Todavia, ter vivido esta experiência, despertou o interesse de aprofundar ainda mais o conhecimento técnico e científico sobre planejamento urbano, planos diretores e participação social. Ao término do processo, a lição que ficou foi a de que era preciso que este conhecimento fosse amplamente compartilhado e, para isso, era preciso aprender mais para descobrir maneiras de fazê-lo.

A teoria aponta que as formas de exclusão nos processos participativos – neste caso específico, do processo de alteração do PDDI de Gramado – tem sempre, ou quase sempre, uma base cognitiva. E esta questão pode se manifestar a partir da falta de conhecimento sobre determinado assunto técnico ou sobre a maneira como este assunto é exposto nos processos participativos. E isso envolve desde a legislação propriamente dita, até os direitos e deveres relativos a ela, sendo, no caso deste trabalho, o envolvimento com a legislação urbana e acerca dos direitos dos cidadãos terem acesso à cidade.

Diante disso, este trabalho buscou responder **se é possível o conhecimento da linguagem especializada qualificar o processo de participação social na elaboração dos planos diretores municipais e auxiliar na conquista do Direito à Cidade?**

Para responder à questão, definiu-se como objeto de estudo o processo que compreendeu a elaboração do novo PDDI de Gramado, Lei Municipal 3296/2014, ocorrido entre os anos de 2013 e 2014. Processo este que abrangeu reuniões de Conselhos Municipais, o evento social chamado ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’ e as Audiências Públicas promovidas pela Câmara de Vereadores.

A partir do objeto de estudo, quatro **objetivos específicos** foram estabelecidos para responder à questão e atender ao objetivo principal: a) identificar como os planos diretores foram contemplados no contexto histórico da cidade de Gramado; b) esclarecer como ocorreu o processo de participação social para a elaboração da Lei Municipal 3296/2014 e de que maneira a linguagem especializada se destacou; c) demonstrar como ocorre a materialização da lei no território pelo viés da linguagem especializada abordada nos processos participativos; d) identificar maneiras de tornar a linguagem especializada acessível ao leigo.

Como estratégia para atender a estes quatro objetivos, traçou-se dois caminhos. O primeiro foi realizar uma análise da história de Gramado, o segundo, percorreu o objeto de estudo procurando indícios de como a linguagem especializada foi expressa no processo de participação social.

O **primeiro caminho** sobre a análise histórica da trajetória da cidade, foi guiado por dois aspectos, um deles buscou reconstruir os valores comunitários e simbólicos que transformou Gramado em um destino turístico reconhecido nacional e internacionalmente, desde antes da sua emancipação, em 1954. O outro aspecto buscou compreender de que maneira a legislação urbana da cidade estava inserida neste contexto.

Compreendeu-se que, desde os primórdios da ocupação territorial de Gramado, a vocação para o turismo estava presente. As belezas naturais, o clima ameno, a hospitalidade e o empreendedorismo das pessoas foram considerados os principais fatores para que o turismo evoluísse e passasse a ser, não só uma das atividades econômicas mais importantes, mas, sim, a atividade que mais promove Gramado para além das suas fronteiras políticas.

Em função disso, o turismo foi consolidado como um dos fatores de maior influência na ocupação territorial e no planejamento urbano da cidade. O primeiro Plano Diretor, em 1975, por exemplo, foi elaborado para regradar as edificações e manter a paisagem urbana harmônica ao melhor 'estilo europeu', objetivava tornar a cidade mais atrativa aos veranistas e turistas.

Atualmente, o turismo consta na diretriz principal do PDDI, como peça fundamental para a garantia do Direito à Cidade e do desenvolvimento municipal sustentável, destacando a preservação do meio ambiente e da qualidade de vida da população.

Nesse contexto, percebeu-se que os planos diretores tiveram um papel de destaque na história de Gramado desde a década de 70. Conforme visto, mesmo antes da obrigatoriedade Constitucional, em 1988, e com uma melhor regulamentação a partir de 2001 com a Lei Federal do Estatuto da Cidade que o definiu como instrumento básico da política urbana, a cidade já havia elaborado seu plano diretor.

Ao aprofundar a análise a respeito de cada plano diretor gramadense, identificou-se que o planejamento urbano municipal de Gramado seguiu a lógica do planejamento físico-territorial clássico. E isto pode ser confirmado por intermédio da influência de requisitos urbanísticos como a planta de zoneamento e o Índice de Aproveitamento (IA), que representam o que ‘pode ou não pode fazer’ em cada pedaço de terra urbanizada, destacando estes termos ao longo do tempo entre a sociedade.

Um dos objetivos dos planos era a organização da cidade por zonas de uso específicas, que definiam quais eram as atividades predominantes em cada setor, bem como, os índices que determinavam o tamanho das edificações.

A partir de 2006, em atendimento à Lei Federal do Estatuto da Cidade (EC), foi sancionada a Lei Municipal 2497/2006 que instituiu o primeiro ‘Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado’ de Gramado. Como ‘Desenvolvimento Integrado’, a lei entendia que as Zonas Urbana e Rural precisavam ser planejadas em conjunto, primando pela preservação ambiental e qualidade de vida da população e que o turismo, como setor da economia, era fundamental neste contexto. Para isso, foram contemplados, no texto, os instrumentos jurídicos e tributários previstos no EC, além de terem permanecido os instrumentos para o regramento físico-territorial.

Apesar de não existir uma Lei Federal maior, que determinasse a obrigatoriedade de implantação de um sistema de acompanhamento e monitoramento do plano diretor (o que passou a existir somente em 2001 com o EC), em Gramado, na década de 50, foi instituída uma lei que criou o ‘Conselho do Plano Diretor’, porém, a lei do plano, propriamente dita, surgiu cerca de vinte anos depois, acompanhada de uma nova lei de criação do conselho. Assim, historicamente, o conselho do plano diretor se destacou como principal órgão representativo da sociedade nas questões de planejamento urbano, sendo responsável pelo monitoramento e controle do plano diretor, pela deliberação dos casos que fossem omissos à lei e, ainda, pelos ajustes que se fizessem necessários no mesmo.

As explicações para existir um conselho sem a exigência legal, fez com que surgissem algumas especulações. Cabe apontar que existe registro das reuniões deste conselho somente a partir de 2005 – ano em que foi sancionada a lei atual que regulamenta o CPDDI –; dessa forma, supõe-se que as pessoas tinham credibilidade junto à comunidade e, por isso, não eram elaboradas atas das reuniões, pois suas decisões eram avalizadas pela população, sem maiores discussões. Como hipótese de pesquisa futura, pode-se averiguar se antes de 2005, este conselho colaborou com a elaboração dos planos diretores de 1975, 1988 e 1991, afinal, a partir de 2005 ele passou a ter papel fundamental neste processo junto ao PDDI.

Nessa linha, no que se refere à representatividade, ficou evidente a existência de uma dicotomia no processo participativo que ocorreu entre 2013 e 2014, pois, apesar da expressiva participação social envolvendo a elaboração da lei do plano diretor de 2014 em comparação com outros momentos, como o de 2006, surgiram problemas que fragilizaram o processo.

Entre os pontos que o enfraqueceram, destacou-se a estruturação das discussões que foram concentradas nas reuniões dos Conselhos Municipais – onde existe um número, determinado por lei, de instituições que participam, o que não necessariamente representa o conjunto da sociedade – e, em seguida, estas discussões foram levadas para as Audiências Públicas junto à Câmara de Vereadores, o que promoveria a acessibilidade do conteúdo para a comunidade como um todo.

Ademais, houve reclamações, tais como o fato de que alguns setores não se sentiram incluídos no processo de discussão, entre eles, o setor da indústria moveleira. Outra queixa, foi a de que as três primeiras Audiências Públicas ocorreram no mês de dezembro de 2013, o que acarretava pouco tempo, tanto para que o executivo apresentasse o conteúdo com clareza e transparência, como para que os interessados pudessem se apropriar do assunto, compreendê-lo e, por fim, se manifestar com conhecimento de causa.

Mesmo diante dessas adversidades, ocorreu uma notável mobilização de grupos que seriam diretamente afetados pelas propostas, tais como, a Associação dos Moradores do Bairro Planalto, membros da sociedade civil, bem como os ambientalistas, por intermédio da ONG MARH e o setor hoteleiro, por intermédio do SHRBS. Estes dois últimos grupos se organizaram e, assim como o arquiteto Vonei Benetti, apresentaram suas preocupações e recomendações ao Ministério Público (MP). O MP interferiu e impediu que a lei fosse votada ainda em 2013, oportunizando mais uma Audiência Pública em 2014 e mais tempo para discussão. Fato este que representou um ganho dentro do contexto de Gramado.

De qualquer forma, não foram criados mecanismos novos no processo de participação, tais como oficinas prévias, conferência da cidade, discussões nas associações de bairro ou atividades nas escolas, dentre outros possíveis. O poder público utilizou-se do mínimo exigido por lei, que são os Conselhos Municipais como representantes dos anseios da comunidade e das Audiências Públicas.

O **segundo caminho** utilizado para responder à questão principal deste trabalho, foi o de compreender como ocorreu o papel da linguagem especializada no processo participativo de elaboração do PDDI de Gramado, Lei Municipal 3296/2014.

Para a construção do conteúdo do presente trabalho, buscou-se no histórico de Gramado, nos seus valores e costumes, compreender em que contexto de cidade se desenrolou o processo de alteração da lei do PDDI. O público analisado abrangeu as pessoas envolvidas diretamente no processo de participação e, a partir disso, foi possível identificar

dificuldades e demandas surgidas em função da falta de entendimento relativo à linguagem especializada presente no conteúdo da área técnica que estava em discussão, no caso, o planejamento urbano e uma de suas ferramentas de trabalho, o plano diretor participativo.

Com base no registro de como o assunto foi tratado, explicado e elaborado nos principais meios de participação e comunicação utilizados – sendo eles, as reuniões dos Conselhos Municipais, o ‘Programa Gramado 100 Anos Antes e Depois’, as Audiências Públicas e, por fim, as matérias do Jornal de Gramado – foi possível atender ao **objetivo principal** desta pesquisa, que foi o de **compreender qual o papel da linguagem especializada no processo de elaboração de planos diretores participativos**.

Foram elencados três papéis fundamentais assumidos pela linguagem especializada, que consistiram em: possibilitar a expressão de uma área de especialidade; envolver a capacidade de compor um discurso de poder; e demonstrar o simbolismo existente por trás do termo especializado.

O **primeiro papel** que a linguagem assumiu foi o de possibilitar que uma área de especialidade, neste caso, a que trata dos planos diretores municipais se diferencie de outras, até mesmo dentro da multidisciplinaridade que envolve o planejamento urbano. E isto ficou evidente a partir do momento em que os elementos que compõem a lei apareceram como protagonistas no processo, entre eles as plantas de zoneamento e outras imagens necessárias para a representação do conteúdo, bem como os termos técnicos como o próprio ‘Plano Diretor’, e outros como ‘Zoneamento’, ‘Índice de Aproveitamento’, ‘Coeficiente Hoteleiro’ e ‘Zona Temática’.

E, aqui, buscou-se demonstrar a definição dos termos a partir da legislação, dos teóricos da área, da exposição do conteúdo e dos protagonistas do processo, o que contribuiu para verificar o grau de dificuldade que a lei oferece, bem como a capacidade do grupo técnico de expor o conteúdo de forma acessível e o grau de entendimento obtido por parte dos participantes. Percebeu-se que a participação social promovida, mesmo que incipiente, possibilitou que algumas pessoas se familiarizassem e se sensibilizassem com o tema referente ao plano diretor.

Pode-se inferir que existiu – e pode-se dizer que permanece existindo – entre a sociedade, uma certa resignação em aceitar o poder público como a instância principal da sociedade capaz de operar o planejamento urbano com vistas ao Direito à Cidade. E aqui aparece o **segundo papel** desempenhado pela linguagem que foi o de compor um discurso de poder, onde os técnicos se sobressaíram na tomada de decisões, principalmente os presidentes dos conselhos, como ficou registrado nas ocasiões das reuniões dos Conselhos Municipais e, também, nas próprias Audiências Públicas.

Afinal, citando um exemplo, os representantes do poder público e dos conselhos trouxeram um discurso de ‘Plano Diretor restritivo’, que os leigos aceitaram, se sujeitando a

ele, sem perceber, claramente, que os índices construtivos aumentaram em mais de 10% em diversas regiões da cidade, trazendo como uma das consequências a diminuição das áreas verdes e o aumento das áreas edificáveis.

A lógica do discurso restritivo confundiu as pessoas e acabou por ser representativo apenas dos interesses dos setores imobiliário e da construção civil, o qual pouco se manifestou nas Audiências Públicas, pois já havia consolidado seus interesses ao longo das reuniões prévias dos Conselhos Municipais. Confirma-se, a partir destas constatações, um dos **pressupostos** colocados por esta dissertação, de que a falta de conhecimento referente à linguagem especializada do planejamento urbano deixa o cidadão comum em desvantagem no processo de participação social de planos diretores municipais.

O que pareceu inédito na experiência de Gramado foi a criação de um zoneamento exclusivo para abarcar grandes empreendimentos promotores do turismo, porém, sem que tenham sido elaborados estudos preparatórios que antecedessem qualquer intervenção ao planejar o uso do solo. Neste caso, a linguagem representou um **terceiro papel**, o de carregar o simbolismo por trás do termo técnico, como foi o caso da 'Zona Temática'.

Afinal, cenarizar, enfeitar, copiar, reproduzir e tematizar, sempre foram práticas comuns em Gramado, desde os eventos produzidos até a tipologia arquitetônica. Até meados dos anos 80 tematizava-se as próprias origens e a própria cultura. A partir de então, além disso, Gramado populariza empreendimentos e eventos com temáticas diversas que, na sua grande maioria, nada mais tem de relação com a história do município.

Diante disso, a criação da Zona Temática contribuiu para ilustrar de que forma aconteceu a dinâmica do uso da linguagem especializada na lei do PDDI e, principalmente, como isto foi absorvido pela sociedade e se materializou no território. A ideia inicial era ampliar a Zona Urbana para abarcar este novo zoneamento, mas devido à pressão do Ministério Público e da sociedade civil organizada, o novo zoneamento ocupou o lugar de zoneamentos urbanos já existentes, trocando apenas a nomenclatura, mas, ainda assim, se sobrepôs alguns metros sobre a Zona Rural²¹.

Na ocasião, não foi aprofundado o debate sobre o que a Zona Temática representaria em termos de exclusão social; de descaracterização da área rural; de especulação imobiliária; de impacto ambiental; de impacto na paisagem e de desvalorização histórica e cultural. Ela foi apresentada como solução de embelezamento da entrada da cidade, de mobilidade urbana e de incentivo à economia. Ela vinha para regradar aquela região antecipando problemas que já haviam sido causados por uma experiência frustrada em que o poder público havia aprovado um grande empreendimento às margens da RS235, um Parque Temático de Neve, *indoor*.

²¹ Em 2014, a ZT havia se sobreposto 62 metros sobre a zona Rural. Todavia, em 2016, a ZT foi ampliada para 750 metros, mais uma vez sem respeitar as recomendações da Legislação Federal.

Nas entrelinhas da discussão ficou evidente que já havia outros investimentos previstos para aquela região, e áreas rurais já haviam sido compradas, antecipadamente, por valores correspondentes. E esta é uma outra possibilidade de estudos futuros na linha do que Rolnik (2015) explora quanto ao valor da terra, à exclusão social e aos conflitos de interesse que isso provoca. Afinal, aquela não era uma região urbanizada da cidade, era uma região com fortes características rurais e seria preciso investimentos públicos para torná-la viável para ocupação.

O Estatuto da Cidade exige no seu Artigo 42-B que sejam feitos estudos e laudos que sirvam para embasar as decisões quanto à ampliação do perímetro urbano (BRASIL, 2001). Considerando esta exigência, abre-se uma outra possibilidade de, futuramente, serem avaliadas as criações, trocas e substituições de zoneamentos ocorridas naquela ocasião, considerando os aspectos econômicos, sociais, ambientais e outros, como as medidas de acessibilidade e integração.

Além desses papéis assumidos pela linguagem especializada e da análise histórica realizada, outras constatações surgiram no andamento da análise do objeto de estudo. Uma delas foi que os instrumentos de política urbana propostos na Lei Federal do Estatuto da Cidade, ficaram renegados a meros textos sem importância na lei do PDDI de Gramado. O que pode indicar que, ou os técnicos do Poder Executivo não tinham domínio sobre estas importantes ferramentas de planejamento, ou pretendiam criar e apresentar mecanismos próprios que atendessem interesses de investidores e empreendedores em detrimento da coletividade.

Esta constatação dificulta e distancia a comunidade da real garantia do Direito à Cidade, que é considerada a diretriz fundamental do PDDI, fazendo com que tudo que seja relativo ao território urbano se torne oportunidade de negócios. Neste processo, a comunidade não percebe que se torna uma marionete nas mãos do capital, visão típica do imediatismo que impera hoje na sociedade globalizada.

Um dos motivos para este distanciamento, surge a partir de regras de ocupação e uso do solo por intermédio de instrumentos aplicáveis em certas áreas da cidade como, por exemplo, o Índice de Aproveitamento, que pode ser incrementado mediante a compra de índice. Esta é uma prática comum em Gramado, desde o PDDI de 2006, por intermédio da Outorga Onerosa do Direito de Construir que estabeleceu a Área de Terra Adicional Referencial (ATAR) e da Transferência do Direito de Construir e que gerou muita polêmica e discussão no processo participativo.

Cabe refletir, também, sobre outra inovação provinda desta alteração na lei do PDDI, a criação do Coeficiente Hoteleiro, pois, este instrumento foi proposto para melhorar a qualidade do serviço prestado nos futuros hotéis a serem construídos. Porém, nos cálculos e simulações apresentados nas Audiências Públicas, não foram considerados, por exemplo,

a oportunidade que se criava de surgirem empreendimentos com o intuito da compra compartilhada e, ainda, do aluguel por temporada. Todos com alto potencial de sobrecarregar a infraestrutura urbana, que havia sido utilizado como uma das justificativas e objetivos da alteração da lei. Ou seja, mais parece um instrumento a serviço das demandas do mercado, do que propriamente um instrumento que planeja a cidade e a qualidade do serviço, tendo em vista que a oferta de infraestrutura urbana interfere diretamente na qualidade do serviço prestado pelos empreendimentos.

Dessa forma, ao entrevistar pessoas que participaram do processo, ficou evidente a necessidade de capacitar a população e tornar a linguagem especializada acessível nos processos de participação social para a revisão/elaboração de planos diretores municipais. E isso deixa evidente outro **pressuposto** que foi respondido, o de que a conquista pelo Direito à Cidade passa pelo entendimento da linguagem especializada do planejamento urbano, pois o acesso a este conhecimento seria a chave para uma plena e satisfatória participação social de forma a garanti-lo nos processos de elaboração dos planos diretores.

E aqui, surge o que seria um **quarto papel** da linguagem especializada, que é o de possibilitar que sejam criados instrumentos de ensino para tornar acessível o conteúdo da área de especialidade. A participação social ocorrida no período estudado teve o mérito de dar visibilidade e amplitude midiática às questões urbanas. Assim, surge a oportunidade para inserir o tema no cotidiano das pessoas, pois as entrevistas mostraram que os cidadãos estão abertos para a discussão e dispostos a aprender e inclusive, compartilhar sugestões.

Neste sentido, a área da Linguística Aplicada, por intermédio da Ciência da Terminologia, oferece possibilidades de elaboração de material didático/pedagógico, tais como dicionários voltados para as áreas de especialidade e concebidos de forma a ‘traduzir’ os termos técnicos para o uso na linguagem comum. Tendo em vista que a cidade e o cotidiano das pessoas se misturam, criar instrumentos de ensino, pode contribuir para a democratização do debate sobre planos diretores e Direito à Cidade, tornando-o espontâneo e habitual, assim como já foi proposto por pesquisadores da área da Terminologia²², por exemplo.

As cidades são vivenciadas e compreendidas pelas pessoas por intermédio de suas próprias percepções, das notícias que recebem por reportagens e livros que cotidianamente chegam até elas, trazendo assuntos diversos ligados à infraestrutura, aos espaços públicos, à arquitetura, às relações sociais, entre outros. Isso é relevante e não pode ser ignorado, quando se almeja um planejamento urbano crítico operado por intermédio da participação social devidamente capacitada. Nesse sentido, o arquiteto e o urbanista devem retomar seu protagonismo na consolidação de um vínculo entre a comunidade e o poder público, por

²² Este assunto foi tratado no capítulo 5, subtítulo 5.4, a partir da p. 207.

possuírem o conhecimento e a habilitação de materializar os desejos e anseios da sociedade, projetando edificações e cidades.

Mesmo que de forma singular, o protagonismo dos profissionais da área apareceu na pessoa do arquiteto Vonei Benetti. Guardadas as suas reais motivações e proposições, ele desempenhou um papel importante no processo de elaboração do PDDI, pois levou suas críticas ao Ministério Público, alertando-o de possíveis irregularidades que estavam sendo cometidas. Entre elas, estavam a falta de transparência na divulgação do conteúdo e a condução das alterações para o atendimento de interesses específicos.

Percebe-se que é preciso criar oportunidades de gestão integrada dos mecanismos propostos em lei, sendo pertinente a reflexão sobre a importância de dominar os signos da cidade, incentivando a participação social e o despertar de uma consciência cidadã, ou de ser dominado por eles. Ainda mais quando se trata da construção do Direito à Cidade, baseado no “duplo caráter da centralidade capitalista: lugar de consumo e consumo de lugar” (LEFEBVRE, 2008, p. 130). Arrisca-se a sugestão de que as leis urbanas seriam representações, nas palavras de Olson (1997, p. 293), seriam “objetos dignos de contemplação”. Os cidadãos, ao apropriarem-se dos seus termos e significados, capacitam-se e podem tornar-se protagonistas das mudanças sociais. Segundo Lefebvre (2008, p. 138), uma “força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável” neste processo.

O desafio em Gramado parece ser despertar na sociedade a importância do planejamento urbano que transcenda ao plano diretor focado em regular as edificações por intermédio dos zoneamentos, mas sim, que pense e projete a cidade para o futuro. As constantes revisões dos planos diretores, ao longo do tempo, permitem supor que os mesmos não estão correspondendo às reais necessidades da maior parte da população, mas, sim, estão respondendo às demandas do mercado.

Romper com essa lógica passa, primeiro, por “desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual” (LEFEBVRE, 2008, p. 113) e seria a prática de uma “revolução cultural permanente” proposta por Henri Lefebvre, por fim, que levaria ao Direito à Cidade idealizado pelo autor e defendido neste trabalho.

O despertar de uma consciência cidadã surge a partir da criação de caminhos para que a sociedade, ao apropriar-se da cidade, perceba nela não só oportunidades de negócios e retorno financeiro, mas também de desenvolvimento pessoal baseado no convívio com as diferenças, que é a maior riqueza que podemos explorar como seres humanos.

Uma via de transformação pode ser a criação de material didático, ou outras ferramentas que ofereçam acessibilidade ao conhecimento e à linguagem especializada, voltados ao ensino de uma educação para a cidade que reflita os objetivos de alcançar o Direito à Cidade por intermédio dos planos diretores municipais.

REFERÊNCIAS

- 118 R. Pref. Nelson Dinnebier, Gramado, Rio Grande do Sul. In: **GOOGLE maps**. Street View: Google, 2017a. Disponível em: https://www.google.com.br/maps/@-29.3804521,-50.8758008,3a,75y,266.41h,101.81t/data=!3m6!1e1!3m4!1sL1gYtqOJBkK_7s9ZrFVTw!2e0!7i13312!8i6656. Acesso em: 16 set. 2019.
- 118 R. Pref. Nelson Dinnebier, Gramado, Rio Grande do Sul. In: **GOOGLE maps**. Street View: Google, 2011a. Disponível em: https://www.google.com.br/maps/@-29.3804343,-50.8758297,3a,75y,266.41h,101.81t/data=!3m7!1e1!3m5!1sAszvfKD40h4_2ihgZj3b7Q!2e0!5s20111101T000000!7i13312!8i6656. Acesso em: 16 set. 2019.
- ADAM, Rafael. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 9º PAINEL: Gramado e 100 anos de política, 27/11/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 2 min 34 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7oZAhvCMQ9E>. Acesso em: 11 de abril de 2019.
- AGUIRRE, André. Agora é com a Câmara. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1856, 20 jun. 2014a. p. 5.
- AGUIRRE, André. Audiência debate alterações ao PDDI. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1851, 3 jun. 2014b. p. 8.
- AGUIRRE, André. Audiência debateu regras para preservar o interior. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1805, 20 dez. 2013a. p. 8.
- AGUIRRE, André. Comunidade mobilizada para discutir novo PDDI. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1803, 13 dez. 2013b. p. 6.
- AGUIRRE, André. Conselho propõe Plano Diretor mais restritivo. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1792, 5 nov. 2013c. p. 1; 7.
- AGUIRRE, André. Decreto freia a construção civil. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 2352, 06 set. 2019. p.1; 8.
- AGUIRRE, André. MARH promove palestra sobre PDDI. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1852, 6 jun. 2014c. p. 6.
- AGUIRRE, André. MARH promoveu debate sobre plano. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1858, 27 jun. 2014d. p. 6.
- AGUIRRE, André. Mudança de Artigo. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1799, 29 nov. 2013d, p. 6.
- AGUIRRE, André. PDDI na mira do MP. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1810, 7 jan. 2014e. p. 6.
- AGUIRRE, André. PDDI será votado até 13 de janeiro. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1807, 27 dez. 2013e. p. 8.
- AGUIRRE, André. Plano Diretor vai para votação com 7 emendas. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1862, 11 jul. 2014f. p. 6.

AGUIRRE, André. Plano diretor volta a ser pauta na comunidade. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1858, 27 jun. 2014g. p. 6.

AGUIRRE, André. Plano Estratégico. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1799, 29 nov. 2013f, p. 6.

AGUIRRE, André. Projeto para novos hotéis estão barrados. **Jornal de Gramado**, Gramado, n.1763, 26 jul. 2013g. p. 1; 5.

AGUIRRE, André. Projeto que altera o PDDI chega à Câmara. **Jornal de Gramado**, Gramado, n.1796, 19 nov. 2013h. p. 6.

AGUIRRE, André. Registros. **Jornal de Gramado**, Gramado, n.1795, 14 nov. 2013i. p. 5.

AGUIRRE, André. Sindicato quer barrar novos hotéis. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1654, 29 jun. 2012. p.1; 16.

AGUIRRE, André. Vereadores chancelam novo Plano Diretor. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1864, 18 jul. 2014h. p. 5.

AGUIRRE, André; ZIMMERMANN, Rafael. Linha Nova: berço das origens de Gramado. **Jornal de Gramado**, Gramado, 3 jul. 2016. Disponível em: https://www.jornaldegramado.com.br/_conteudo/2016/06/noticias/341844-linha-nova-a-origem-de-gramado.html. Acesso em: 4 set. 2019.

ALBRECHT, Érico. Pró Emancipação de Gramado. [Entrevista cedida a] Maria Aparecida Wolf Cardoso (Org.). **Memória Legislativa da Câmara de Vereadores de Gramado**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

ALVERNE, Christel; MUSSO, Pierre. **L'aménagement du territoire em images**. Paris: La Documentation Française, 2009.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Leticia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Bruno. **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. 1 ed. Brasília, DF: Ipea. 2018. p. 20-44. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2019.

ARANTES, Pedro Fiori. **Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades**. 2013. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Da-Anti-Reforma-Urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades-/38/29523>. Acesso em: 26 set. 2019.

ARAÚJO, Mariângela de; SOUZA, Paulo Henrique de. **Uma contribuição dos estudiosos da linguagem ao ensino de ciências**: elaborando um dicionário terminológico das ciências naturais. 2012. Disponível em: <<http://www.nutes.ufrj.br/abrapec/viiienpec/resumos/R1306-1.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2019.

ARR - ASSOCIAÇÃO ROTA ROMÂNTICA. Institucional. Disponível em: <https://www.rotaromantica.com.br/pt/>. Acesso em: 23 de jul. 2019.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: romano Guerra, 2010.

AUDIÊNCIAS públicas discutem Plano Diretor de Gramado. **Jornal Integração**, Canela 10 jun. 2005.

BALBIM, Renato (Org.) **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161005_a_geopolitica.PDF. Acesso em: 26 set. 2019.

BARBACOVİ, Luia. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 2º PAINEL: Gramado, o comércio e a indústria, 24/04/2013. 9 janeiro 2014. 1 vídeo (2 h 7 min 51 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t8mrfhZYjZM>. Acesso em: 07 abr. 2019.

BARD, Arnaldo da Costa. **Mapa Município de Taquara**. Gramado: Arquivo Família Koetz, 1923. 1 mapa, color. Escala: 1:100.000.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das cidades: Aliança das cidades. 2010. p. 91-118. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf. Acesso em: 26 set. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Ética pós-moderna**. 1. ed. São Paulo: Paulus, 1997.

BENETTI, Vonei. Vereador na sétima legislatura. [Entrevista cedida a] Maria Aparecida Wolf Cardoso (Org.). **Memória Legislativa da Câmara de Vereadores de Gramado**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

BENVENISTE, E. **Problemas de Linguística Geral**. 1 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

BENVENISTE, E. **Problemas de Linguística Geral II**. 2 ed. Campinas: Pontes, 2006.

BERGAMO, Adelio. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 7º PAINEL: Gramado Rural e Gramado Urbano, 25/09/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2 h 30 min 37 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-FN3xP9y1kQ>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BERTOLUCCI, Daniel Willrich. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 6º PAINEL: Gramado, a educação e a cultura, 28/08/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 31 min 02 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Hj3lwtn7qzc>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

BERTOLUCCI, Fábio. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 3º PAINEL: Gramado o veranismo e o turismo, 29/05/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (1 h 27 min 08 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eGNAMt9VRww>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

BERTOLUCCI, Mariana. **Walter Bertolucci e a História de Gramado**. Erechim: Edelbra Gráfica Ltda, 2019.

BERTOLUCCI, Pedro Henrique. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 5º PAINEL: Gramado e o planejamento urbano, 31/07/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (1 h 55 min 07 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ArCSz-hy46l>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

BERTOLUCCI, Walter. Emancipação de Gramado. [Entrevista cedida a] Maria Aparecida Wolf Cardoso (Org.). **Memória Legislativa da Câmara de Vereadores de Gramado**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

BEZZI, Alexandre. GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 1º PAINEL: Sessão de abertura, 2/4/2013. 9 janeiro 2014. 1 vídeo (1h 2 min 17 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dQ5vzZfD_fU. Acesso em: 7 abr. de 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 26 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Dicionários em sala de aula**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Avalmat/polleidicio.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conselho das cidades**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>. Acesso em: 09 abr. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004a. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/260/titulo/plano-diretor-participativo>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano. Brasília, DF: Ministério das Cidades: 2004b. Disponível em: https://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/1PoliticaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf. Acesso em: 26 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Índices de competitividade do turismo nacional**. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2016. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/assuntos/5302-%C3%ADndice-de-competitividade-do-turismo-nacional.html>. Acesso em: 18 fev. 2019.

BROCKER TURISMO. **Portico Gramado – RS235**. Gramado: 18 nov. 2004. 1 fotografia, color. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/brockerturismo/7159526022/in/album-72157629971809072/>. Acesso em: 14 de set. 2019.

BROILO, Francine Roehe. **A terminologia da educação urbana para a formação de um cidadão participativo**: diretrizes para a criação de um dicionário especializado. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Estratégica do Território Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Estratégica do Território Urbano, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2015. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/5514/Francine%20Roehe%20Broilo_.pdf?sequence=1&isAllowed=y >. Acesso em: 11 abr. 2018.

BROILO, Francine Roehe. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 7º PAINEL: Gramado rural e Gramado urbano, 25/09/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 30 min 37 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-FN3xP9y1kQ>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

BUENO, Eduardo. O sonho de João. In: REID, Liliana (org.). **Uma História de Canela**. Canela, RS: Coan Indústria Gráfica, 2016. p. 13-42.

BUENO, Silveira. **Silveira Bueno**: minidicionário da língua portuguesa. São Paulo: FTD, 2000.

BURKE, Peter; PORTER, Roy (org.). **Línguas e jargões**: contribuições para uma história social da linguagem. Tradução de Alvaro Hattner. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.

CALIARI, André. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 8º PAINEL: Gramado, a gastronomia e a hospedagem, 30/10/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (1h 39 min 55 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=W6OTGyr_jeY&t=5s. Acesso em: 08 de abril de 2019.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. 2ª Audiência Pública. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1804, 17 dez. 2013a, p. 20.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. 3ª **Sessão Especial de Audiência Pública**: Apresentação do Substitutivo nº 01/2013 ao Projeto de Lei do Executivo nº 119/2013 que Dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do Município de Gramado, institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e dá outras providências. Ata e vídeo da sessão. Disponível em: Arquivo público Câmara de Vereadores Gramado. Gramado: 26 dez. 2013b.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. 4ª **Sessão Especial de Audiência Pública**: PLE nº 54/2014, Projeto do Plano de desenvolvimento urbano e rural do Município de Gramado, que institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e dá outras providências. Ata e vídeo da sessão. Disponível em: Arquivo público Câmara de Vereadores Gramado. Gramado: 27 jun. 2014a.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. **2ª Sessão Especial de Audiência Pública:** Apresentação do Substitutivo nº 01/2013 ao Projeto de Lei do Executivo nº 119/2013 que Dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do Município de Gramado, institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e dá outras providências. Ata e vídeo da sessão. Disponível em: Arquivo público Câmara de Vereadores Gramado. Gramado: 18 dez. 2013c.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. Audiência Pública. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1856, 20 jun. 2014b, p. 35.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. Resumo da sessão ordinária do dia 16 de dezembro de 2013. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1805, 20 dez. 2013d. Informe Comercial, p. 15.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. Resumo da sessão ordinária do dia 25 de junho de 2012. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1654, 29 jun. 2012. Informe Comercial, p. 26.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. Resumo da sessão ordinária do dia 2 de dezembro de 2013. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1801, 6 dez. 2013e. Informe Comercial, p. 15.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. Resumo da sessão ordinária do dia 2 de junho de 2014. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1852, 6 jun. 2014c. Informe Comercial, p. 16.

CÂMARA DE VEREADORES GRAMADO. **Sessão Especial de Audiência Pública:** Apresentação do Substitutivo nº 01/2013 ao Projeto de Lei do Executivo nº 119/2013 que Dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do Município de Gramado, institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e dá outras providências. Ata e vídeo da sessão. Disponível em: Arquivo público Câmara de Vereadores Gramado. Gramado: 10 dez. 2013f.

CARDOSO, Maria Aparecida Wolf (Org.). **Memória Legislativa da Câmara de Vereadores de Gramado**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

CASTELLI - CASTELLI ESCOLA SUPERIOR DE HOTELARIA. Castelli ESH. Disponível em: <https://www.castelli.edu.br/>. Acesso em: 13 de jan. 2019.

CASTELLO, Lineu. **Repensando o lugar no projeto urbano**. Variações na percepção de lugar na virada do milênio (1985-2004). 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

CAU/BR – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. CAU/BR vai produzir material sobre Educação Urbanística para escolas. **CAU/BR**. 6 fev. 2019. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/cau-br-vai-produzir-material-sobre-educacao-urbanistica-para-escolas/>. Acesso em: 24 set. 2019.

CAOURB - CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS. **Análise da adequação do Plano Diretor de Gramado em face do Estatuto da Cidade. Parecer nº 14/2012**. PR nº: 00958.00767/2012-9. Porto Alegre, RS: CAOURB, 2012. Disponível em: Ministério Público do Rio Grande do Sul, Promotoria de Justiça de Gramado. 21. jun. 2012.

COLETTI, Alemir Klusener. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 5º PAINEL: Gramado e o planejamento urbano, 31/07/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (1 h 55

min 07 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ArCSz-hy46l>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

COREDE - CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO COREDE HORTÊNSIAS. Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional do COREDE Hortênsias: 2015-2030. Canela, RS: COREDE Hortênsias, 2017. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09144213-plano-hortensias.pdf>. Acesso em: 25 de jul. 2019.

CPDDI - Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. **Atas:** reuniões ordinárias do Conselho ocorridas em 2012 e 2013. Disponível em: Arquivo público Prefeitura Municipal de Gramado. Gramado: 2013; 2014.

CT-COMDEMA - Câmara Técnica do Conselho Municipal do Meio Ambiente. **Atas:** reuniões ordinárias do Conselho ocorridas em 2012 e 2013. Disponível em: Arquivo público Prefeitura Municipal de Gramado. Gramado: 2013; 2014.

DALONSO, Yoná da Silva. *et al.* O papel do Plano Diretor na constituição das políticas públicas para o turismo: Um estudo da cidade de Gramado, Rio Grande do Sul (Brasil). **Turismo. Revista Turismo e Desenvolvimento. Journal of Tourism and Development**, Aveiro, v. 2, n. 17/18, p. 909-923, 2012.

DAROS, Marília. **Grãos:** Coletânea histórica. Porto Alegre: Ed. do Autor, 2008.

DAROS, Marília; Como chegar a gramado. In: DAROS, Marília; BARROSO, Vera Lúcia Maciel (org.). **Raízes de Gramado:** V encontro dos municípios originários de Santo Antônio da Patrulha. 2. ed. Porto Alegre: Edições EST, 2000. p. 57-67.

DRECKSLER, Carlos Gilberto. **Gramado contrastes.** 1 ed. Porto Alegre: Evangraf, 2012.

DRECKSLER, Carlos Gilberto; KOPPE, Iraci Casagrande. **Era um vez...! Relatos de Gramado.** Gramado: Nogbeck, 1993.

DRECKSLER, Carlos Gilberto; KOPPE, Iraci Casagrande. **Eterna Recreio...** Gramado: [s. n.], 2005.

ESTOPÀ, Rosa Bagot. **Jugando a definir la ciencia.** 2011. Disponível em: http://defciencia.iula.upf.edu/index_esp.htm. Acesso em: 22 set. 2015.

ESTOPÀ, Rosa Bagot. **Mi primer diccionario de ciência.** Barcelona: Tallers Gràfics, 2013.

FAGERLANDE, Sérgio Moraes Rego. **A Construção da imagem em cidades turísticas:** tematização e cenarização em colônias estrangeiras no Brasil. 2012. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/UFRJ), Rio de Janeiro, 2012.

FEE - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Corede Hortênsias. Porto Alegre, RS: FEE, [2017?]a. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Hort%EAnsias>. Acesso em: 18 de set. 2018.

FEE - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Município: Gramado. Porto Alegre, RS: FEE, [2017?]b. Disponível em:

<https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Gramado>. Acesso em: 18 de set. 2018.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das cidades: Aliança das cidades. 2010. p. 55-70. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf. Acesso em: 26 set. 2019.

FERRARO, Lilian Wa. **A evolução do núcleo urbano de Gramado em função do turismo**. 1982. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1982.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FERRO, Sérgio. “O canteiro e o desenho”. In: Arantes, Pedro (org.). **Sérgio Ferro, arquitetura e trabalho livre**. São Paulo: Cosac Naify, 2006. p. 105-151.

FIALHO, Daniela Marzola. **Cidades Visíveis: Para uma história da Cartografia como documento de identidade urbana**. 2010. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FILHO, Geraldo B. Ribeiro; PASSOS, Flora d'El Rei Lopes; PAULINO, Carolina de Moura. **Educação urbana: construindo cidadania e sociabilidade em escolas municipais de Viçosa - MG**. 2009. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/reveducpop/article/download/20066/10705>. Acesso em: 27 set. 2019.

FRANZEN, Marília Daros. **Janelas, Portas, Varandas e – Saudade** - Gramado, em Algum Momento do Passado. Porto Alegre: Evangraf, 1993.

FRIZON, Valdecir. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 2º PAINEL: Gramado, o comércio e a indústria, 24/04/2013. 9 janeiro 2014. 1 vídeo (2 h 7 min 51 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t8mrfhZYjZM>. Acesso em: 07 abr. 2019.

G, Paulo. Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil. **Prefeitura Municipal de Gramado**. Gramado: Secretaria Municipal de Planejamento, 1988. 1 mapa, color. Escala: 1:10.000.

G, Paulo. Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil. **Prefeitura Municipal de Gramado**. Gramado: Secretaria Municipal de Planejamento, 1991. 1 mapa, color. Escala: 1:10.000.

G, Paulo. Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil. **Prefeitura Municipal de Gramado**. Gramado: Secretaria Municipal de Planejamento, 1993. 1 mapa, color. Escala: 1:10.000.

GALGARO, Jacson Clei. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 7º PAINEL: Gramado rural e Gramado urbano, 25/09/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 30 min 37 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-FN3xP9y1kQ>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

GALLINA, Luiz Paulo. Luta pela terra. A polêmica em torno do novo Plano Diretor. **Revista Veja Rio Grande do Sul**. São Paulo, ano 24, n. 33, p. 12, 14 ago. 1991.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GEHLEN, Alexandre David. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 8º PAINEL: Gramado, a gastronomia e a hospedagem, 30/10/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (1h 39 min 55 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=W6OTGyr_jeY&t=5s. Acesso em: 08 de abril de 2019.

GERBASE, Carlos. Super 8 no Festival de Gramado. In: QUINTANS, Davide (coord.),. **Gramado: 30 anos de cinema brasileiro – história visual**. Gramado: CICSAT, 2002. p. 109-120.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Ilton Luiz Bianchi. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 5º PAINEL: Gramado e o planejamento urbano, 31/07/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (1 h 55 min 07 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ArCSz-hy46l>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

GONÇALVES, Raquel Garcia; SIMÃO, Karina Machado de Castro; BERNARDES, Brenda Melo. Participação popular institucionalizada e participação espontânea: entre consensos, dissensos, táticas e estratégias. In: Encontro nacional da Ampur: ENAMPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos** [...]. Belo Horizonte: UFMG, 2015. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/2387/2366>. Acesso em: 26 set. 2019.

GRAMADO Chama Joãosinho Trinta para fazer Carnaval no Natal. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 05 de. 2001a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/turismo/noticias/ult338u1399.shtml>. Acesso em: 16 ago. 2019.

Gramado Inesquecível. 29ª Festa da Colônia. 2019a. Disponível em: <http://gramadoinesquecivel.tur.br/evento/29a-festa-da-colonia>. Acesso em: 16 de ago. 2019.

Gramado, Rio Grande do Sul. In: **Google Earth**. 11 jan. 2017a. Acesso em: 4 set. 2019.

Gramado, Rio Grande do Sul. In: **Google Earth**. 18 jul. 2017b. Acesso em: 4 set. 2019.

Gramado, Rio Grande do Sul. In: **Google Earth**. 19 mai. 2011. Acesso em: 4 set. 2019.

GRAMADO. Arquivo Público Municipal. **Planta rudimentar do Município de Gramado**. Gramado: Arquivo Público Municipal, [1954?]. 1 mapa, color. Escala: 1:100.000.

GRAMADO. Conheça Gramado. Curiosidades: Bandeira, Brasão. 2019b. Disponível em: <https://www.gramado.rs.gov.br/pagina/conheca>. Acesso em 16 set. 2019.

GRAMADO. **Decreto nº 105 de 9 de maio de 2014**. Prorroga a vigência do Decreto 120/2013 e 254/2013, que suspende o protocolo de projetos arquitetônicos para hotéis nos órgãos do Município de Gramado e dá outras providências. Gramado: Prefeitura Municipal, 2014a.

GRAMADO. **Decreto nº 120 de 24 de julho de 2013.** Suspende pelo prazo de 90 dias o protocolo de projetos arquitetônicos para hotéis nos órgãos do Município de Gramado e dá outras providências. Gramado: Prefeitura Municipal, 2013a.

GRAMADO. **Decreto nº 13 de 17 de janeiro de 2014.** Prorroga a vigência do Decreto 120/2013 e 254/2013, que suspende o protocolo de projetos arquitetônicos para hotéis nos órgãos do Município de Gramado e dá outras providências. Gramado: Prefeitura Municipal, 2014b.

GRAMADO. **Decreto nº 166 de 30 de setembro de 2011.** Aprova o regimento interno do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Gramado e revoga Decreto nº123/2005. Gramado: Prefeitura Municipal, 2011c.

GRAMADO. **Decreto nº 171 de 30 de setembro de 2013.** Prorroga a vigência do Decreto 120/2013, que suspendeu pelo prazo de 90 dias o protocolo de projetos arquitetônicos para hotéis nos órgãos do Município de Gramado. Gramado: Prefeitura Municipal, 2013b.

GRAMADO. **Decreto nº 174 de 13 de agosto de 2014.** Revoga o Decreto nº 105/2014, que suspende o protocolo de projetos arquitetônicos para hotéis nos órgãos do Município de Gramado e dá outras providências. Gramado: Prefeitura Municipal, 2014c.

GRAMADO. **Decreto nº 251 de 20 de dezembro de 2013.** Suspende o protocolo de novos projetos arquitetônicos e urbanísticos no Município de Gramado e dá outras providências. Gramado: Prefeitura Municipal, 2013c.

GRAMADO. **Decreto nº 254 de 20 de dezembro de 2013.** Revoga o Decreto nº 251/2013 e Prorroga a vigência do Decreto 120/2013, que suspende o protocolo de projetos arquitetônicos para hotéis nos órgãos do Município de Gramado e dá outras providências. Gramado: Prefeitura Municipal, 2013d.

GRAMADO. **Decreto nº 35 de 26 de maio de 2004.** Institui o projeto Gramado mais 50 anos, designa sua comissão executiva e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 2004. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/decreto/2004/4/35/decreto-n-35-2004-institui-o-projeto-gramado-mais-50-anos-designa-sua-comissao-executiva-e-da-outras-providencias?q=035>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Decreto nº 61 de 11 de abril de 2011.** Suspende pelo prazo de 120 dias a protocolização, análise e aprovação de projetos arquitetônicos e os que envolvam aquisição de índice de aproveitamento (ATAR) e dá outras providências. Gramado: Prefeitura Municipal, 2011a.

Gramado. In: **GOOGLE maps.** Street View: Google, abr. 2015. Disponível em:
<https://www.google.com.br/maps/@-29.3944522,-50.9202718,3a,75y,303.45h,81.22t/data=!3m7!1e1!3m5!1scRzFjkvMCzezhdfzqj3zyA!2e0!5s20150401T000000!7i13312!8i6656>. Acesso em: 28 set. 2019.

Gramado. In: **GOOGLE maps.** Street View: Google, nov. 2011. Disponível em:
<https://www.google.com.br/maps/@-29.3944559,-50.9203151,3a,75y,303.45h,81.22t/data=!3m6!1e1!3m4!1sPNB5Yz0LdlvXfqmBE4hchw!2e0!7i13312!8i6656>. Acesso em: 28 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 101, de 5 de janeiro de 1961.** Oficializa a festa das hortênsias e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 1961a. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1961/11/101/lei-ordinaria-n-101->

1961-oficializa-a-festa-das-hortensias-e-da-outras-providencias?q=101%2F1961. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 1033, de 25 de setembro de 1991.** Institui o plano diretor de Gramado e aprova suas diretrizes. Gramado: Câmara Municipal, 1991. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1991/104/1033/lei-ordinaria-n-1033-1991-institui-o-plano-diretor-de-gramado-e-aprova-suas-diretrizes?q=1033>. Acesso em: 11 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 116 de 25 de setembro de 1961.** Cria limites urbanos da cidade de Gramado. Gramado: Câmara Municipal, 1961b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1961/12/116/lei-ordinaria-n-116-1961-cria-limites-urbanos-da-cidade-de-gramado?q=116%2F1961>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 13, de 20 de junho de 1955.** Cria departamento de estradas. Gramado: Câmara Municipal, 1955. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1955/2/13/lei-ordinaria-n-13-1955-cria-departamento-de-estradas?q=13%2F1955>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 1424 de 21 de maio de 1996.** Altera o artigo segundo, item 2.3, da lei nº 716/83 e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 1996. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1996/143/1424/lei-ordinaria-n-1424-1996-altera-o-artigo-segundo-item-23-da-lei-n-716-83-e-da-outras-providencias?q=14243>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 1553 de 11 de março de 1998.** “Considera de preservação permanente parte da vegetação existente no perímetro urbano e dá outras providências”. Gramado: Câmara Municipal, 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1998/156/1553/lei-ordinaria-n-1553-1998-considera-de-preservacao-permanente-parte-da-vegetacao-existente-no-perimetro-urbano-e-da-outras-providencias?q=1553>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 1878 de 14 de dezembro de 2001.** “Cria os limites urbanos do Município de Gramado e dá outras providências”. Gramado: Câmara Municipal, 2001a. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2001/188/1878/lei-ordinaria-n-1878-2001-cria-os-limites-urbanos-do-municipio-de-gramado-e-da-outras-providencias?q=1878%2F2001>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 1879 de 18 de dezembro de 2001.** “Dispõe sobre a isenção da cobrança do imposto predial e territorial urbano para áreas de proteção paisagística e de defesa ecológica no município de Gramado e dá outras providências”. Gramado: Câmara Municipal, 2001b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2001/188/1879/lei-ordinaria-n-1879-2001-dispoe-sobre-a-isencao-da-cobranca-do-imposto-predial-e-territorial-urbano-para-areas-de-protecao-paisagistica-e-de-defesa-ecologica-no-municipio-de-gramado-e-da-outras-providencias?q=1879>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 188 de 1965.** Texto Incompreensível. Gramado: Câmara Municipal, 1965. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1965/19/188/lei-ordinaria-n-188-1965-texto-incompreensivel?q=188%2F1965>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 2098 de 15 de julho de 2003**. “Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento do conselho municipal de desenvolvimento – COMUDE e dá outras providências”. Gramado: Câmara Municipal, 2003a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2003/210/2098/lei-ordinaria-n-2098-2003-dispoe-sobre-a-criacao-estruturacao-e-funcionamento-do-conselho-municipal-de-desenvolvimento-comude-e-da-outras-providencias?q=2098>. Acesso em: 18 ago. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 2117 de 07 de outubro de 2003**. “Altera dispositivo da lei municipal nº 1878/2001 e dá outras providências”. Gramado: Câmara Municipal, 2003b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2003/212/2117/lei-ordinaria-n-2117-2003-altera-dispositivo-da-lei-municipal-n-1878-2001-e-da-outras-providencias?q=2117>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 227 de 31 de agosto de 1967**. Isenta de impostos os hotéis em construção na forma que especifica. Gramado: Câmara Municipal, 1967. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1967/23/227/lei-ordinaria-n-227-1967-isenta-de-impostos-os-hoteis-em-construcao-na-forma-que-especifica?q=227%2F1967>. Acesso em: 09 ago. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 2346 de 09 de agosto de 2005**. “Cria o conselho do plano diretor de desenvolvimento integrado (C-PDDI), revoga leis municipais e dá outras providências”. Gramado: Câmara Municipal, 2005a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2005/235/2346/lei-ordinaria-n-2346-2005-cria-o-conselho-do-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-c-pddi-revoga-leis-municipais-e-da-outras-providencias?q=2346>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 2351 de 18 de agosto de 2005**. “Dispõe sobre o parcelamento do solo no município de Gramado, revoga leis municipais em contrário e dá outras providências”. Gramado: Câmara Municipal, 2005b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2005/236/2351/lei-ordinaria-n-2351-2005-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-no-municipio-de-gramado-revoga-leis-municipais-em-contrario-e-da-outras-providencias?q=2351>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 2377 de 18 de outubro de 2005**. Cria o fundo municipal para preservação ambiental – fundo verde, com a finalidade de aquisição de áreas destinadas a preservação ambiental, e outros investimentos urbanos e rurais, dispõe sobre outorga onerosa do direito de construir, e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 2005c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2005/238/2377/lei-ordinaria-n-2377-2005-cria-o-fundo-municipal-para-preservacao-ambiental-fundo-verde-com-a-finalidade-de-aquisicao-de-areas-destinadas-a-preservacao-ambiental-e-outras-investimentos-urbanos-e-rurais-dispoe-sobre-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 28 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 2378 de 18 de outubro de 2005**. Altera dispositivos da lei municipal nº 1033/91 e suas alterações, regulamenta o fornecimento de alvarás, habite-se, e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 2005d. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2005/238/2378/lei-ordinaria-n-2378-2005-altera-dispositivos-da-lei-municipal-n-1033-91-e-suas-alteracoes-regulamenta-o-fornecimento-de-alvaras-habite-se-e-da-outras-providencias?q=2378>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 2497, de 19 de setembro de 2006**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do município de Gramado, institui o novo plano diretor de desenvolvimento integrado (PDDI), revoga as leis municipais contrárias, e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 2006a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2006/239/2497/lei-ordinaria-n-2497-2006-dispoe-sobre-o-desenvolvimento-urbano-e-rural-do-municipio-de-gramado-institui-o-novo-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-pddi-revoga-as-leis-municipais-contrarias-e-da-outras-providencias>

ordinaria/2006/250/2497/lei-ordinaria-n-2497-2006-dispoe-sobre-o-desenvolvimento-urbano-e-rural-do-municipio-de-gramado-institui-o-novo-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-pddi-revoga-as-leis-municipais-contrarias-e-da-outras-providencias?q=2497. Acesso em: 11 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 2667 de 20 de maio de 2008.** Cria o zoneamento de uso da publicidade e propaganda, regulamenta os tipos, modelos e demais requisitos a serem atendidos para o licenciamento de engenhos publicitários, revoga as leis municipais 1255/94, 1281/94, 1511/97, 1656/99, 1638/99, 1809/01, 1842/01, 1977/02 e o decreto 036/2005 e dispositivos da lei municipal 2398/05 e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 2008a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2008/267/2667/lei-ordinaria-n-2667-2008-cria-o-zoneamento-de-uso-da-publicidade-e-propaganda-regulamenta-os-tipos-modelos-e-demais-requisitos-a-serem-atendidos-para-o-licenciamento-de-engenhos-publicitarios-revoga-as-leis-municipais-1255-94-1281-94-1511-97-1656-99-1638-99-1809-01-1842-01-1977-02-e-o-decreto-036-2005-e-dispositivos-da-lei-municipal-2398-05-e-da-outras-providencias?q=2667>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 2707 de 04 de dezembro de 2008.** Altera dispositivos da lei nº 2497 de 19 de setembro de 2006 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 2008b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2008/271/2707/lei-ordinaria-n-2707-2008-altera-dispositivos-da-lei-n-2497-de-19-de-setembro-de-2006-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-e-da-outras-providencias?q=2707>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 2721, de 22 de dezembro de 2008.** Dá nova estruturação ao Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMDEMA – e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 2008c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2008/273/2721/lei-ordinaria-n-2721-2008-da-nova-estruturacao-ao-conselho-municipal-do-meio-ambiente-comdema-e-da-outras-providencias?q=2721>. Acesso em: 16 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 2808 de 29 de dezembro de 2009.** Altera dispositivos das leis nº 2497 de 19 de setembro de 2006 e nº 2707 de 04 de dezembro de 2008 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2009/281/2808/lei-ordinaria-n-2808-2009-altera-dispositivos-das-leis-municipais-n-2497-de-19-de-setembro-de-2006-e-n-2707-de-04-de-dezembro-de-2008-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-e-da-outras-providencias?q=2808>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 281 de 26 de novembro de 1969.** Na lei nº 188/65, de 19 de novembro de 1965, que divide a zona urbana da cidade em seis categorias são incluídas as seguintes alterações. Gramado: Câmara Municipal, 1969. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1969/29/281/lei-ordinaria-n-281-1969-na-lei-n-188-65-de-19-de-novembro-de-1965-que-divide-a-zona-urbana-da-cidade-em-seis-categorias-sao-incluidas-as-seguintes-alteracao?q=281%2F1969>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 2986 de 27 de dezembro de 2011.** Altera dispositivos da lei nº 2497 de 19 de setembro de 2006 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, consolida e revoga outros dispositivos das leis municipais nº 2707/2008 e 2808/2009. Gramado: Câmara Municipal, 2011b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2011/299/2986/lei-ordinaria-n-2986-2011-altera-dispositivos-da-lei-n-2497-de-19-de-setembro-de-2006-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-consolida-e-revoga-outros-dispositivos-das-leis-municipais-n-2707-2008-e-2808-2009?q=2986>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 3040 de 26 de junho de 2012.** Altera o anexo II da lei nº 2497 de 19 de setembro de 2006 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Gramado: Câmara Municipal, 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2012/304/3040/lei-ordinaria-n-3040-2012-altera-o-anexo-ii-da-lei-n-2497-de-19-de-setembro-de-2006-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado?q=3040>. Acesso em: 13 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 3296, de 21 de julho de 2014.** Dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do município de Gramado, institui o novo plano diretor de desenvolvimento integrado (PDDI), e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 2014d. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2014/330/3296/lei-ordinaria-n-3296-2014-dispoe-sobre-o-desenvolvimento-urbano-e-rural-do-municipio-de-gramado-institui-o-novo-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-pddi-e-da-outras-providencias?q=3296>. Acesso em: 11 abr.2018.

GRAMADO. **Lei nº 3420, de 16 de julho de 2015.** Altera dispositivos da lei nº 3296, de 21 de julho de 2014, que dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do município de Gramado, institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Gramado: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2015/342/3420/lei-ordinaria-n-3420-2015-altera-dispositivos-da-lei-n-3296-de-21-de-julho-de-2014-que-dispoe-sobre-o-desenvolvimento-urbano-e-rural-do-municipio-de-gramado-institui-o-novo-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-pddi?q=3420>. Acesso em: 16 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 3501, de 21 de setembro de 2016.** Altera dispositivos da lei nº 3296, de 21 de julho de 2014, que dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do município de Gramado, institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Gramado: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/2016/351/3501/lei-ordinaria-n-3501-2016-altera-dispositivos-da-lei-n-3296-de-21-de-julho-de-2014-que-dispoe-sobre-o-desenvolvimento-urbano-e-rural-do-municipio-de-gramado-institui-o-novo-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-pddi?q=3501>. Acesso em: 16 set. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 355 de 31 de agosto de 1972.** Prorroga a isenção para hotéis, e similares, nos termos da lei nº 227/67, de 31 de agosto de 1967. Gramado: Câmara Municipal, 1972. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1972/36/355/lei-ordinaria-n-355-1972-prorroga-a-isencao-para-hoteis-e-similares-nos-termos-da-lei-n-227-67-de-31-de-agosto-de-1967?q=355%2F1972>. Acesso em: 09 ago. 2019.

GRAMADO. **Lei nº 37, de 19 de dezembro de 1956.** Delimita zona urbana. Gramado: Câmara Municipal, 1956. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1956/4/37/lei-ordinaria-n-37-1956-delimita-zona-urbana?q=37%2F1956>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 422 de 19 de dezembro de 1974.** Disciplina a altura das edificações e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 1974. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1974/43/422/lei-ordinaria-n-422-1974-disciplina-a-altura-das-edificacoes-e-da-outras-providencias?q=422%2F1974>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 456, de 31 de dezembro de 1975.** Determina a minuta de legislação da criação do conselho diretor de Gramado. Gramado: Câmara Municipal, 1975a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1975/46/456/lei-ordinaria-n->

456-1975-determina-a-minuta-de-legislacao-da-criacao-do-conselho-diretor-de-gramado?q=456%2F1975. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 457, de 31 de dezembro de 1975.** Institui o plano diretor de Gramado e aprova suas diretrizes. Gramado: Câmara Municipal, 1975b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/RS/GRAMADO/LEI-457-1975-GRAMADO-RS.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 51, de 1957.** Cria o conselho municipal do plano diretor. Gramado: Câmara Municipal, 1957. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1957/6/51/lei-ordinaria-n-51-1957-cria-o-conselho-municipal-do-plano-diretor?q=51%2F1957>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 716 de 23 de dezembro de 1983.** Cria novos limites urbanos da Cidade de Gramado/RS. Gramado: Câmara Municipal, 1983. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1983/72/716/lei-ordinaria-n-716-1983-cria-novos-limites-urbanos-da-cidade-de-gramado-rs?q=716%2F1983>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 771 de 15 de novembro de 1985.** Cria o conselho do plano diretor do Município de Gramado. Gramado: Câmara Municipal, 1985. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1985/78/771/lei-ordinaria-n-771-1985-cria-o-conselho-do-plano-diretor-do-municipio-de-gramado?q=771>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 861, de 4 de agosto de 1988.** Institui o plano diretor de Gramado e aprova suas diretrizes. Gramado: Câmara Municipal, 1988. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1988/87/861/lei-ordinaria-n-861-1988-institui-o-plano-diretor-de-gramado-e-aprova-suas-diretrizes?q=861>. Acesso em: 11 abr. 2018.

GRAMADO. **Lei nº 917 de 20 de junho de 1989.** Altera a redação do artigo 4º da lei nº 861/88 de 4 de agosto de 1988 e dá outras providências. Gramado: Câmara Municipal, 1989. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/rs/g/gramado/lei-ordinaria/1989/92/917/lei-ordinaria-n-917-1989-altera-a-redacao-do-artigo-4-da-lei-n-861-88-de-4-de-agosto-de-1988-e-da-outras-providencias?q=917>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRAMADO. Leis Municipais. Gramado: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <https://www.gramado.rs.leg.br/>. Acesso em: 11 abr. de 2018.

GRAMADO. Secretaria Municipal de Educação. **Simplemente Gramado.** Gramado: Secretaria Municipal de Educação, 1987.

GRAMADO. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Licença Prévia LP nº 007/2014.** Gramado, RS: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2014e. Disponível em: <http://ecoplan.sysnova.com.br/7.0/HomeVisitante.aspx?pmid=5&SS=637053000691645617>. Acesso em: 15 mai. 2019.

GRAMADO. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Plano Ambiental Municipal de Gramado.** Gramado, RS Secretaria Municipal de Meio Ambiente: 2008d.

GRAMADO. Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil. **Planta Anexo II - PDDI.** Gramado: Secretaria Municipal de Planejamento, 2012. 1 mapa, color. Escala: 1:8.500.

GRAMADO. Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil. **Planta Anexo II - PDDI**. Gramado: Secretaria Municipal de Planejamento, 2006b. 1 mapa, color.

GRAMADO. Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil. **Planta de Zoneamento**. Gramado: Secretaria Municipal de Planejamento, 1999. 1 mapa, color.

GRAMADO. Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil. **Gramado Jardim das Hortênsias**. Gramado: Secretaria Municipal de Planejamento, [1961?]. 1 mapa, color. Escala: 1:5.000.

GRAMADO. Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil. **Gramado Estado do Rio Grande do Sul**. Gramado: Secretaria Municipal de Planejamento, 1979. 1 mapa, color.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. 1º Ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

HOFFMANN, Lothar. TEXTO 1: O papel das linguagens especializadas desde meados do século XX. In: FINATTO, Maria José Bocorny; ZILIO, Leonardo. **Textos e termos por Lothar Hoffmann**. 1 ed. Porto Alegre: Palotti. 2015a. p. 21-32. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppglettras/pdf/Hoffmann-web2a.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.

HOFFMANN, Lothar. TEXTO 2: Conceitos básicos da linguística de linguagens especializadas. In: FINATTO, Maria José Bocorny; ZILIO, Leonardo. **Textos e termos por Lothar Hoffmann**. 1 ed. Porto Alegre: Palotti. 2015b. p. 40-48. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppglettras/pdf/Hoffmann-web2a.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.

HOFFMANN, Lothar. TEXTO 4: Linguagem especializada. In: FINATTO, Maria José Bocorny; ZILIO, Leonardo. **Textos e termos por Lothar Hoffmann**. 1 ed. Porto Alegre: Palotti. 2015c. p. 74-82. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppglettras/pdf/Hoffmann-web2a.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.

HOFFMANN, Lothar. TEXTO 4: Linguagem especializada. In: FINATTO, Maria José Bocorny; ZILIO, Leonardo. **Textos e termos por Lothar Hoffmann**. 1 ed. Porto Alegre: Palotti. 2015d. p. 74-82. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppglettras/pdf/Hoffmann-web2a.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.

HÖPPNER, Jussara. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 8º PAINEL: Gramado, a gastronomia e a hospedagem, 30/10/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (1h 39 min 55 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=W6OTGyr_jeY&t=5s. Acesso em: 08 de abril de 2019.

IBGE - FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Panorama Gramado. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/gramado/panorama>. Acesso em: 18 de set. 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Gramado, Panorama. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/gramado/panorama>. Acesso em: 11 set. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Taquara Rio Grande do Sul – RS, Histórico. Rio de Janeiro: IBGE, [2009?]. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riograndedodosul/taquara.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2019.

IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil. Q+50 Seminários de Política Urbana, Quitandinha+50. **Revista Arquitetura**, ed. 82, 2014.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martin fontes, 2011.

JORGE, Carlos Eduardo Lourenço. Debates uma Tradição. In: QUINTANS, Davide (coord.),. **Gramado: 30 anos de cinema brasileiro – história visual**. Gramado: CICSAT, 2002. p. 103-108.

KNORR, Ilga Korndörfer. **Parque Knorr: a história de um sonho**. Porto Alegre: Gráfica Sinodal, 2000.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2012.

KOETZ, Orlando. Como foram traçadas as ruas de Gramado. [Entrevista cedida a] Maria Aparecida Wolf Cardoso (Org.). **Memória Legislativa da Câmara de Vereadores de Gramado**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

KOETZ, Orlando. **Planta da Cidade de Gramado**. Gramado: Arquivo Família Koetz, 1959. 1 mapa, color. Escala: 1:5.000.

KOETZ, Orlando. **Planta das zonas sub-urbana e urbana de Gramado**. Gramado: Arquivo Família Koetz, 1965a. 1 mapa, color. Escala: 1:25.000.

KOETZ, Orlando. **Planta do Município de Gramado**. Gramado: Arquivo Família Koetz, 1965b. 1 mapa, color. Escala: 1:25.000.

KOPPE, Iraci Casagrande. **Gramado: o lago, as hortênsias e o turismo**. Caxias do Sul: Lorigraf, 2018.

KRAFTA, R. Cidades versus planos diretores. In: PANIZZI, Wrana M. (org.). **Outra Vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento**. Porto Alegre: CirKula, 2016.

KRIEGER, Maria da Graça; FINATTO, Maria José Bocorny. **Introdução à Terminologia: teoria e prática**. São Paulo: Editora contexto, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

LEMOS, Sandra Ferrapontoff. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 1º PAINEL: Sessão de abertura, 2/4/2013. 9 janeiro 2014. 1 vídeo (1h 2 min 17 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dQ5vzZfD_fU. Acesso em: 7 abr. de 2019.

LESSA, Pedro Augusto. Urbanismo e educação. **Olhar Virtual**, Rio de Janeiro, ed. 126, 10 ago. 2006. Disponível em: http://www.olharvirtual.ufrj.br/2006/index.php?id_edicao=126&id_tp=3&codigo=06_08_10. Acesso em: 09 abr. 2018.

LISBÔA, Luis Carlos. As celebridades necessárias. In: QUINTANS, Davide (coord.), **Gramado: 30 anos de cinema brasileiro – história visual**. Gramado: CICSAT, 2002. p. 27-32.

LUTZENBERGER, José. **Garimpo ou gestão**: crítica ecológica ao pensamento econômico. Porto Alegre: Mais Que Nada Administração Cultural, 2009.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAGALHÃES, Sérgio. **Sobre a cidade**. Habitação e democracia no Rio de Janeiro. 19. ed. São Paulo: Pro Editores, 2002.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das cidades: Aliança das cidades. 2010. p. 5-22. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf Acesso em: 26 set. 2019.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTELOTTA, Mário Eduardo. **Manual de Linguística**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Atlas, S.A., 2007.

MENDES JÚNIOR, Cláudio Wilson; AYUP-ZOUAIN, Ricardo Norberto. Expansão da Ocupação Urbana de Gramado: Estudo de Caso da Aplicação de Fotografias Aéreas de Pequeno Formato e SIG. **Revista Pesquisas em Geociências**, Instituto de Geociências, UFRGS, Porto Alegre, v. 31, n.2, p. 3-14, 2004.

MENEGUZZO, Alexandre. GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 7º PAINEL: Gramado rural e Gramado urbano, 25/09/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 30 min 37 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-FN3xP9y1kQ>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

MPL – Movimento Passe Livre – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. *et al.* **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 13-18.

MP/RS - MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GRAMADO. **Recebimento Diverso: 00782.00705/2013**. 2014a. Gramado, RS. 7 jan. 2014.

MP/RS - MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GRAMADO. **Recebimento Diverso: 00782.00705/2013**. Gramado, RS. 2 out. 2013.

MOSCHEM, Evandro João. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 9º PAINEL: Gramado e 100 anos de política, 27/11/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 2 min 34 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7oZAhvCMQ9E>. Acesso em: 11 de abril de 2019.

MOSCHEM, Nelson. Vice-presidente do legislativo nos anos de 1979 e 1980, secretário da mesa nos anos de 1977 e 1978. [Entrevista cedida a] Maria Aparecida Wolf Cardoso (Org.). **Memória Legislativa da Câmara de Vereadores de Gramado**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

MOURE, Telmo Remião. **História do Rio Grande do Sul**. São Paulo: FTD, 1994.

MÜLLER, Ilton. Novo Texto do Plano Diretor é mais restritivo. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1859, 1 jul. 2014, p. 8.

NASSIF, Thais. **Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano**: uma análise a partir de duas experiências participativas no município de Belo Horizonte. 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-AKJHZB/1/dissertac_a_o_thai_s_nassif.pdf. Acesso em: 05 mai. 2017.

NELZ, Hermann Ulrich. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 7º PAINEL: Gramado rural e Gramado urbano, 25/09/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 30 min 37 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-FN3xP9y1kQ>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

NETO, João Ângelo Miron. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 9º PAINEL: Gramado e 100 anos de política, 27/11/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 2 min 34 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7oZAhvCMQ9E>. Acesso em: 11 de abril de 2019.

NETO, João Ângelo Miron. João Ângelo Miron Neto. [Entrevista cedida a] Maria Aparecida Wolf Cardoso (Org.). **Memória Legislativa da Câmara de Vereadores de Gramado**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

NETTO, Ruy Diniz. Gramado em Festa. **Revista do Globo**, Porto Alegre, ed. 890, p. 72-73, 16 jan. 1965.

OLIVEIRA, Sebastião Fonseca. **Antigos Povoadores de Gramado**. Um olhar às novas origens. Gramado: Editora das Hortênsias Ltda, 2013.

OLSON, David R. **O mundo no papel**: As implicações conceituais e cognitivas da leitura e da escrita. 1. ed. São Paulo: Editora Ática, 1997.

ONU - Organização das Nações Unidas. **A Nova Agenda Urbana**: foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016. Tradução de CAU/BR, 2019. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXlRgDbBjF81bF2GSzY527FWdAY>. Acesso em: 26 set. 2019.

OPÇÕES ficam por conta do litoral. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, ed. 16A, 05 jan. 1980. p. 38. Disponível em: <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>. Acesso em: 09 ago. 2019.

PAULUS, Guilherme. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 3º PAINEL: Gramado o veranismo e o turismo, 29/05/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (1 h 27 min 08 seg).

Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eGNAMt9VRww>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

PERINE, Gino Marius. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 4º PAINEL: Gramado e o Turismo de Eventos, 26/06/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (2 h 6 min). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZXdsy8NWZ8I>. Acesso em: 07 abr. 2019.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. 9. ed. Porto Alegre: Editora Mercado Aberto Ltda, 2002.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História e história cultural**. 2. ed. Belo Horizonte, 2004.

PESSOA, M. L. (Org.). Clima do RS. In: **Atlas FEE**. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: <http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/socioambiental/clima/>. Acesso em: 2 set. 2019.

PINHO, Jacy. Assim estava Gramado na II festa das hortênsias. **Revista do Globo**, Porto Alegre, ed. 787, p. 8-12, 04 fev. 1961.

PINTO, Carlos Vinícius da Silva; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Q. Estratégias Espaciais Urbanas: Mercado de terras e segregação. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Bruno. **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. 1 ed. Brasília: Ipea. 2018. p. 60-73. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2019.

PIZETTA, Mário. **Gramado Ontem e Hoje**. Caxias do Sul: Gráfica das Edições Paulinas, 1973.

POLONI, Rogério. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 4º PAINEL: Gramado e o Turismo de Eventos, 26/06/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (2 h 6 min). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZXdsy8NWZ8I>. Acesso em: 07 abr. 2019.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e planejamento urbano: O processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**. 2008. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

QUINTANS, Davide (coord.), **Gramado: 30 anos de cinema brasileiro – história visual**. Gramado: CICSAT, 2002.

REID, Liliana (org.). **Uma História de Canela**. Canela, RS: Coan Indústria Gráfica, 2016.

RIEGEL, Romeo Ernesto. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 1º PAINEL: Sessão de abertura, 2/4/2013. 2013a. 9 janeiro 2014. 1 vídeo (1h 2 min 17 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dQ5vzZfD_fU. Acesso em: 7 abr. de 2019.

RIEGEL, Romeo Ernesto. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 5º PAINEL: Gramado e o planejamento urbano, 31/07/2013. 2013b. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (1 h 55 min 07 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das

Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ArCSz-hy46l>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

RIEGEL, Romeo Ernesto. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 9º PAINEL: Gramado e 100 anos de política, 27/11/2013. 2013c. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 2 min 34 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7oZAhvCMQ9E>. Acesso em: 11 de abril de 2019.

RIEGEL, Romeu Ernesto. Quatro raízes e uma árvore. In: DAROS, Marília; BARROSO, Vera Lúcia Maciel. **Raízes de Gramado: V encontro dos municípios originários de Santo Antônio da Patrulha**. 2. ed. Porto Alegre: Edições EST, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 2.522, de 15 de dezembro de 1954**. Cria o Município de Gramado. Porto Alegre, RS: Assembleia Legislativa, 1954. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=46&hTexto=&Hid_IDNorma=46. Acesso em: 30 de mar. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Índice do Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE**. Porto Alegre, RS: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-novo-ide-se>. Acesso em: 06 set. 2019.

RISSI, Waldomiro. Vice-presidente do legislativo nos anos de 1989, 1990 e 1992. Secretário da mesa nos anos de 1970 a 1972. [Entrevista cedida a] Maria Aparecida Wolf Cardoso (Org.). **Memória Legislativa da Câmara de Vereadores de Gramado**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flávio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca. **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP. 2008. p. 131-148. Disponível em: http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf. Acesso em 26 set. 2019.

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o estatuto da cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das cidades: Aliança das cidades. 2010. p. 23-34. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSSA, Leticia. Natal Luz teve um lucro de R\$ 5,1 mi. **Jornal de Gramado**, Gramado, ed. 2231, 02 mar. 2018. P. 1; 3.

ROSSI, Aldo. **A arquitetura da cidade**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RS-235, Rio Grande do Sul. In: **GOOGLE maps**. Street View: Google, 2011c. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/@-29.3907106,-50.9365086,3a,75y,93.94h,79.65t/data=!3m6!1e1!3m4!1scdqQlbsS5JxqutVKuM6DSg!2e0!7i13312!8i6656>. Acesso em: 16 set. 2019.

RS-235, Rio Grande do Sul. In: **GOOGLE maps**. Street View: Google, 2017b. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/@-29.3907492,-50.9363257,3a,75y,98.54h,89.42t/data=!3m6!1e1!3m4!1s6kePU3C75sb5WIUhlaLyvA!2e0!7i13312!8i6656>. Acesso em: 16 set. 2019.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B.. **Metodologia de Pesquisa**. 5° Ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 16, p. 31-49, jun. 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3584/2841>. Acesso em: 09 de abr. de 2018.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017a.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 26. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017b.

SASSEN, Saskia. **As Cidades na Economia Mundial**. 1 ed. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
SCHAMA, Simon. **Paisagem e Memória**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SCHAUMLÖFFEL, Jaime. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 9º PAINEL: Gramado e 100 anos de política, 27/11/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 2 min 34 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7oZAhvCMQ9E>. Acesso em: 11 de abril de 2019.

SECCHI, Bernardo. **Primeira lição de urbanismo**. 1 ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

SECRETARIA da Agricultura de Gramado incentiva plantio de hortênsias em Gramado. **Portal da Folha**, Canela, 8 julho 2019. Disponível em: <https://portaldafolha.com.br/2019/07/08/secretaria-da-agricultura-de-gramado-incentiva-plantio-de-hortensias-em-gramado/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

SERRA Gaúcha – Opção Interessante para passar as próximas férias. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, ed. 16A, 05 jan. 1980. p. 34. Disponível em: <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>. Acesso em: 09 ago. 2019.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

SILVEIRA, Adriana; RAMOS, Halder. União de Sonhos. **Jornal de Gramado**, Gramado, ed. 2299, 26 out. 2018. Editorial CVC Serra Gaúcha 30 anos, p. 2.

SILVEIRA, José Carlos. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 7º PAINEL: Gramado rural e Gramado urbano, 25/09/2013. 11 janeiro 2014. 1 vídeo (2h 30 min 37 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-FN3xP9y1kQ>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

SIMÕES, José Daniel Craidy. **O tempo do agora: as transformações da paisagem do percurso rua Duque de Caxias – rua Professor Annes Dias**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano

e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/197824>. Acesso em: 11 set. 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma "teoria aberta" do desenvolvimento sócio-espacial. **Revista território**. Rio de Janeiro, n.1, jul./dez.1996.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**. 9 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SPINDLER, Pedro Henrique. **As finanças públicas dos municípios de Canela, Gramado, Nova Petrópolis e São Francisco de Paula e o desenvolvimento econômico e social da região no período de 2000 a 2009**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Economia), Faculdade de ciências econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34858/000781254.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 set. 2019.

TANSCHKEIT, Paula. Planos Diretores de A a Z. **TheCityFix Brasil**. 17 nov. 2017. Disponível em: <https://thecityfixbrasil.com/2017/11/17/planos-diretores-de-a-a-z/>. Acesso em: 26 set. 2019.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, ed. 104, v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016.

TEDESCHI, Sebastián; ACOSTA, Cláudia; SAULE, Nelson Jr.; ROMEIRO, Paulo. **Direito à cidade**. Para conhecer e fazer cumprir! São Paulo: [s.n.], 2008.

TISSOT, Clarindo. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 2º PAINEL: Gramado, o comércio e a indústria, 24/04/2013. 9 janeiro 2014. 1 vídeo (2 h 7 min 51 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t8mrhZYjZM>. Acesso em: 07 abr. 2019.

TOMAZELI, Luiz Carlos Caio. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 5º PAINEL: Gramado e o planejamento urbano, 31/07/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (1 h 55 min 07 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ArCSz-hy46I>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

UCS-UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL Campus Universitário da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.ucs.br/portais/cahor/>. Acesso em: 13 de jan. 2019.

VALDUGA, Felipe. **[Bairro Piratini]**. Gramado: 18 nov. 2016. 1 fotografia, color. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/felipevalduga/30442189670/in/album-72157680386269676/>. Acesso em: 03 de set. 2019.

VALDUGA, Felipe. **[Vista do Vale chamado de 'Quilombo']**. Gramado: 30 mai. 2015. 1 fotografia, color. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/felipevalduga/18240887729/in/album-72157680386269676/>. Acesso em: 03 de set. 2019.

VESSONI, Eduardo. Cinco roubadas que você deve evitar em Gramado, na Serra Gaúcha. **Viagem em Pauta**. 24 jul. 2017. Disponível em: <http://viagemempauta.com.br/2017/07/24/cinco-roubadas-que-voce-deve-evitar-em-gramado-na-serra-gaucha/>. Acesso em: 14 set. 2019.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: [s.n.]. 2005.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. ed. especial. São Paulo. 1999a. p. 237-248. Disponível em: http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%C3%A7a.pdf. Acesso em: 26 fev. 2018.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999b. p. 170-243.

VOLK, Horst Ernest. Presidente do legislativo no ano de 1964, secretário da mesa nos anos de 1966 e 1967. [Entrevista cedida a] Maria Aparecida Wolf Cardoso (Org.). **Memória Legislativa da Câmara de Vereadores de Gramado**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

VOLK, Horst Ernst. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 2º PAINEL: Gramado, o comércio e a indústria, 24/04/2013. 9 janeiro 2014. 1 vídeo (2 h 7 min 51 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t8mrfhZYjZM>. Acesso em: 07 abr. 2019.

ZIMMERMANN, Rafael. Projeto do PDDI é retirado da pauta no Legislativo. **Jornal de Gramado**, Gramado, n. 1813, 17 jan. 2014, p. 6.

ZORZANELLO, Eduardo. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 4º PAINEL: Gramado e o Turismo de Eventos, 26/06/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (2 h 6 min). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZXdsy8NWZ8I>. Acesso em: 07 abr. 2019.

ZORZANELLO, Enoir Antônio. PROGRAMA GRAMADO 100 ANOS ANTES E DEPOIS – 3º PAINEL: Gramado o veranismo e o turismo, 29/05/2013. 10 janeiro 2014. 1 vídeo (1 h 27 min 08 seg). Publicado pelo canal Visão-Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eGNAMt9VRww>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Base de perguntas feitas aos entrevistados(as):

- 1) Qual o seu nome?
- 2) Quantos anos você tem?
- 3) A quanto tempo mora em Gramado?
- 4) Acompanhou o processo de alteração da lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de Gramado entre os anos de 2013 e 2014?
- 5) De que forma?
- 6) Por que você participou do processo?
- 7) Você sabe o que foi discutido no processo de alteração do plano diretor de Gramado?
- 8) O que entende dos seguintes termos:
 - a. Plano Diretor
 - b. Plano Diretor restritivo
 - c. Zoneamento
 - d. Zona Temática
 - e. Índice de Aproveitamento
 - f. Coeficiente Hoteleiro
- 9) Você aprendeu esses conceitos antes ou depois desse processo?
- 10) Tendo participado das Audiências Públicas, o que achou da forma como o conteúdo foi exposto e explicado pelo poder público?
- 11) Tendo acompanhado as notícias pela mídia local, o que achou da forma como o conteúdo foi exposto?
- 12) Teria alguma sugestão de como esse processo de participação no planejamento da cidade deveria ter sido feito?