

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM POLÍTICAS SOCIAIS E
DINÂMICAS REGIONAIS – PPGPS

QUEILA RAMOS GIACOMINI

**CONSISTÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO
DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ-SC**

Chapecó-SC, 2017

QUEILA RAMOS GIACOMINI

**CONSISTÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO
DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ-SC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ).

Orientadora: Prof. Dra. Clarete Trzcinski

Chapecó-SC, mar. 2017

Ficha catalográfica

G429c	<p>Giacomini, Queila Ramos Consistência da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó-SC / Queila Ramos Giacomini. 2017. 144 p. : il.</p> <p>Orientadora: Prof^a. Dr^a. Clarete Trzcinski Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais) - Universidade Comunitária da Região de Chapecó, 2017 Inclui bibliografias</p> <p>1. Planejamento urbano - Chapecó (SC). 2. Planejamento urbano - Chapecó (SC) - Participação do cidadão. I. Trzcinski, Clarete. II. Título.</p> <p>CDD 23 -- 711.4098164</p>
-------	--

Catálogo na fonte Bibliotecária Daniele Lopes CRB 14/989



UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ

Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Políticas Sociais e

Dinâmicas Regionais

**CONSISTÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE
REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ-SC**

Queila Ramos Giacomini

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau de
Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais
sendo aprovada em sua forma final.

Prof. Cláudia Trzcinski, Dra. em Engenharia da Produção
Orientadora

BANCA EXAMINADORA

Prof. Camila Fujita, Dra. em Arquitetura e Urbanismo

Prof. Cristiane Tonezer, Dra. em Desenvolvimento Rural

Prof. Reginaldo Pereira, Dr. em Direito

Chapecó, 31 de março de 2017

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, a Deus por me dar vida, sabedoria e força para enfrentar, e sair vitoriosa, em todos os obstáculos que apareceram em minha vida.

A minha família, que é a base de tudo, que sempre esteve presente em todos os momentos, mostrando-me que vale a pena acreditar em mim e que com Deus tudo é possível. Especialmente ao meu pai Valmor, minha mãe Izalete, meu irmão Marcos, meu sogro e sogra, cunhados, cunhadas e sobrinhos que sempre acreditaram em mim e em meu potencial.

Ao meu esposo Jeferson Giacomini, que esteve sempre ao meu lado, me pondo para cima e me fazendo acreditar que posso mais do que imagino. Sempre se mostrou solidário e prestativo, auxiliando-me em tudo o que foi possível, sem se importar com horários ou outros compromissos, fazendo com que este trabalho fosse concretizado.

Aos amigos e compadres que compartilharam das alegrias, angústias e preocupações e sempre me deram forças para continuar firme na busca pelos meus objetivos.

Aos professores da Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da UNOCHAPECÓ, e de modo especial à professora Clarete Trzcinski, minha orientadora. Ao professor Giovanni Olsson, do Mestrado em Direito, onde cursei duas disciplinas. Aos professores doutores Reginaldo Pereira, Camila Fujita e Cristiane Tonezer, pelas valiosas contribuições na banca de qualificação do projeto de pesquisa. Também a Luciana, competente secretária do programa, sempre disposta a ajudar no que lhe é possível.

Aos colegas da pós-graduação, por todos os momentos de partilha, alegrias e companheirismo.

Aos colegas professores do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNOCHAPECÓ, pelo companheirismo, compreensão e apoio durante esses dois anos.

A Tainá Pravato, bolsista de pesquisa, meu braço direito, muito obrigada, sua ajuda foi imprescindível!

À Prefeitura Municipal de Chapecó, que me disponibilizou documentos do processo de revisão do Plano diretor, em especial, ao Sr. Nemésio da Silva, que sempre esteve pronto para esclarecer dúvidas do processo. A todos os entrevistados, que se disponibilizaram e auxiliaram muito para o resultado atingido.

À Secretaria de Estado de Educação de Santa Catarina, que, por meio do programa de bolsas UNIEDU/FUMDES, contribuiu com recursos financeiros para a realização da pesquisa de mestrado. À UNOCHAPECÓ, que também apoiou financeiramente com bolsa de estudos para egresso.

Enfim, gostaria de agradecer a todas as pessoas que, de uma forma ou de outra, colaboraram para a concretização deste trabalho, que significa mais uma etapa alcançada em minha vida! Obrigada!

“Tudo posso naquele que me fortalece.” (Fl. 4:13)

RESUMO

A presente dissertação busca refletir sobre a participação popular no Planejamento Urbano, analisando o processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó (SC) no ano de 2014, levando em consideração o que preconiza a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. A Constituição define o Brasil como Estado Democrático de Direito, criando novo padrão de gestão pública, que estimula a participação popular. Posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) reafirma instrumentos participativos de formulação e implantação de políticas públicas. Este estudo tem por objetivo geral analisar a consistência da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014. A pesquisa caracterizou-se como exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa. A pesquisa foi delineada como bibliográfica e documental de fontes primárias. As fontes documentais foram realizadas com base nas listas de presença das conferências e audiências, além de atas das audiências públicas da revisão do Plano Diretor de 2014. Como técnica de pesquisa foi utilizada a da entrevista do tipo semiestruturada aplicada através de roteiro de perguntas abertas e fechadas. Para a análise dos dados, utilizaram-se os parâmetros de indicadores de Souza (2006) para a análise da consistência da participação popular, sendo eles: 1) Profundidade decisória da participação; 2) Extensão da participação; 3) Grau de transparência e *accountability*; 4) Caráter participativo da malha territorial; 5) Inclusividade; 6) Grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”. Os dados analisados mostram que em Chapecó o processo de revisão do Plano Diretor teve início em 2013, sendo sancionado em novembro de 2014. O processo foi participativo, mas observaram-se alguns entraves na participação, em que certos segmentos organizados participaram mais e defenderam seus interesses; já a sociedade civil, por não ser organizada e capacitada, pouco participou, deixando algumas decisões por conta de alguns segmentos. Conclui-se que existem lacunas no processo, que acabaram dificultando a participação da população no processo de revisão do Plano Diretor de 2014, o que leva a conclusão que a participação na revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014 se deu de forma parcial.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Participação popular. Plano Diretor de Chapecó.

ABSTRACT

This dissertation seeks to reflect on popular participation in Urban Planning, analyzing the revision process of the Chapecó Master Plan (SC) in 2014, taking into account what the Federal Constitution of 1988 and the City Statute recommend. The Constitution defines Brazil as a Democratic State of Law, creating a new pattern of public management, which encourages popular participation. Subsequently, the City Statute (Federal Law 10,257 / 2001) reaffirms participatory instruments for the formulation and implementation of public policies. This study aims to analyze the consistency of popular participation in the review process of the Chapecó Master Plan of 2014. The research was characterized as exploratory and descriptive, with a qualitative approach. The research was delineated as bibliographical and documentary of primary sources. The documentary sources were based on the attendance lists of the conferences and hearings, as well as minutes of the public hearings for the review of the 2014 Master Plan. As a research technique, the semi-structured interview method was applied through a script of open questions and Closed. For data analysis, the parameters of Souza's indicators (2006) were used for the analysis of the consistency of the popular participation, being: 1) Depth decision of the participation; 2) Extension of participation; 3) Degree of transparency and accountability; 4) Participatory character of the territorial network; 5) Inclusiveness; 6) Degree of active support for the participation of "vulnerable groups". The data analyzed show that in Chapecó the process of revising the Master Plan began in 2013 and was sanctioned in November 2014. The process was participatory, but there were some obstacles in participation, in which certain organized segments participated more and defended their Interests; Since civil society was not very organized and did not have a training before the process, heliday participated, leaving some decisions for some segments. It is concluded that there are gaps in the process, which ended up favoring the non-participation of the population in the process of reviewing the 2014 Master Plan, directing that the consistency of participation in the revision of the Chapecó Master Plan of 2014 occurred in a partial way.

Keywords: Urban planning. Popular participation. Master Plan of Chapecó.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Situação geográfica de Chapecó (SC).....	14
Figura 2 – Mapa das regiões do OP de Chapecó (SC)	66
Figura 3 – Mapa mental do Plano Diretor	74
Figura 4 – Mapa das regiões geográficas de Chapecó (SC).....	83
Figura 5 – Mapa dos bairros de Chapecó (SC), 2005.....	87
Figura 6 – Mapa das regiões, 2005.....	107
Figura 7 – Mapa das regiões do Plano Diretor de 2014	108
Figura 8 – Mapa das regiões do Plano Diretor de 2014	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de pessoas que seriam entrevistadas em cada segmento	17
Tabela 2 – Quantidade de pessoas que foram entrevistadas em cada segmento	18
Tabela 3 – Grau de abertura para com a participação popular	46
Tabela 4 – Indicadores da consistência da participação popular	51
Tabela 5 – Planejamento Urbano de Chapecó (SC)	59
Tabela 6 – Cronograma das Oficinas Temáticas da revisão do Plano Diretor 2013/2014, Chapecó (SC).....	77
Tabela 7 – Conferências do processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó (SC), 2014....	81
Tabela 8 – Participação nas Audiências Públicas para revisão do Plano Diretor de Chapecó (SC).....	83
Tabela 9 – Indicadores de consistência participativa e variáveis	89

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	CAPÍTULO I – PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	20
2.1	PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA	20
2.2	PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL.....	25
2.3	REFORMA URBANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL	31
2.4	ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR	38
3	CAPÍTULO II – PARTICIPAÇÃO COM CONSISTÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL	46
3.1	GRAUS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	46
3.2	INDICADORES DE CONSISTÊNCIA.....	49
3.3	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ (SC)	53
3.4	PLANOS DIRETORES DE CHAPECÓ.....	58
3.4.1	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Chapecó (1974)	60
3.4.2	Plano Diretor Físico-Territorial de Chapecó (1990)	63
3.4.3	Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade (2004)	65
3.4.4	Revisões do Plano Diretor (2006/2007)	70
4	CAPÍTULO III – RESULTADOS	74
4.1	REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ DE 2014	74
4.1.1	Participação popular na revisão do Plano Diretor de 2014	75
4.1.2	Entraves da participação popular consistente	89
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
	REFERÊNCIAS	118
	APÊNDICES	129
	APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	130
	APÊNDICE B – Termo de consentimento para uso de imagem e voz	131
	ANEXOS	132
	ANEXO A – Resolução Normativa n. 01, de 21 de maio de 2015	133

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, entre o fim do século XIX e o começo do século XX, mais precisamente a partir de 1850, teve início um processo de transformação e mudanças no perfil de urbanização. Passou-se de um país tipicamente rural para um país urbano, em que, de acordo com Maricato (2003, p. 158), “[...] aproximadamente 10% da população era urbana no final do século XIX, no final do século XX aproximadamente 20% dela é rural.” Muitas cidades nasceram, ou seja, foi um período em que o país se urbanizou muito.

Esse crescimento acelerado trouxe para muitas cidades o inchamento populacional sem a infraestrutura necessária, causando problemas como falta de moradias, infraestrutura básica, congestionamento de tráfego, poluição das águas, entre outros. As grandes cidades se expandiram, formando regiões metropolitanas, com periferias ocupadas pela população vinda de áreas rurais, de outros pontos do território brasileiro em busca de trabalho, renda e equipamentos urbanos.

Com tais problemáticas, o planejamento urbano surge como alternativa que possibilita um ordenamento na condução do crescimento urbano, coordenado pelo Estado. Planos foram elaborados a partir da década de 1930 em algumas cidades brasileiras, mas esses tinham um caráter tecnocrático e, em sua maioria, descomprometidos com a cidade real. “A maior parte desses planos foram elaborados por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais.” (VILLAÇA, 1999 *apud* MARICATO, 2000, p. 139).

Na década de 1960, começaram a surgir vários movimentos aclamando por uma reforma urbana. Com o Golpe de Estado em 1964, a reforma urbana teve de esperar quase vinte anos, e na década de 1980, o processo de redemocratização da sociedade brasileira estimulou movimentos sociais urbanos que trazem uma proposta de legislação urbana para as cidades brasileiras. Na Constituição Federal de 1988, surge um capítulo específico (Capítulo II) sobre a Política Urbana, para ordenar o desenvolvimento urbano e assegurar o direito à cidade¹ a todo cidadão.

A Constituição também aponta para a participação da população na Política Urbana, sendo este um grande avanço para a época. Mas, de acordo com Pereira e Pereira (2010, p. 63), “[...] como no Brasil a cultura jurídica não trabalha com leis autoaplicáveis, foi

¹ Conceito desenvolvido por Henri Lefebvre em seu livro de 1968 *Le droit à la ville*. Ele define o direito à cidade como um direito de não exclusão da sociedade urbana das qualidades e benefícios da vida urbana. O Direito à Cidade, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, é uma garantia que todo brasileiro tem de usufruir da estrutura e dos espaços públicos de sua cidade, com igualdade de utilização.

necessário elaborar uma Lei de Desenvolvimento Urbano, como estabelece o artigo 182 da Constituição Federal.” Em virtude disto, no ano de 2001, 13 anos depois da Constituição, surge o Estatuto da Cidade.

A participação popular corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. (GADOTTI, 2014).

A Política Urbana, a partir do Estatuto da Cidade, busca trazer ao planejamento urbano a participação popular. Os Planos Diretores, que basicamente apontavam questões relacionadas à regulamentação físico-territorial, após o Estatuto da Cidade, passaram a ter como obrigatoriedade a necessidade de uma elaboração participativa com os diversos setores da sociedade, possibilitando espaços de construção e prática da cidadania, trazendo para a discussão a realidade existente no município e meios para que a população participe, proporcionando a inserção dos segmentos urbanos que até então estavam ausentes das discussões sobre a cidade.

O Plano Diretor é um dos principais mecanismos para a implementação do desenvolvimento urbano, consistindo em uma lei específica nos municípios brasileiros. De acordo com o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, deve destinar-se à plena realização das funções sociais da cidade², garantindo o bem-estar a seus habitantes (BRASIL, 2001).

No Plano Diretor, a sociedade ocupa posição de destaque em todas as suas fases de elaboração, com previsão legal e garantia de participação, decidindo os mecanismos de aplicação da lei no município conjuntamente com o Poder Público.

No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a participação direta da população na construção das políticas públicas, sendo um princípio norteador apontado na Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), o qual é norma expressa em seu primeiro artigo: “[...] todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (art. 1º, parágrafo único, Constituição Federal de 1988). Para Dallari (1996, p. 13-51), a participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 “[...] é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à

² As funções sociais da cidade estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais. Habitação, trabalho, lazer e mobilidade, educação, saúde, proteção, segurança e sustentabilidade urbana, são algumas das funções sociais da cidade.

defesa de seus interesses.” Possibilita, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos. No entanto, a participação não pode ser feita de qualquer forma, faz-se necessário uma participação de qualidade. É fundamental a busca do nivelamento dos conhecimentos a respeito do município e das possibilidades de intervenção no território.

Para que a participação qualificada aconteça, os atores envolvidos em todos os processos precisam ter conhecimento acerca da política, dos seus objetivos, diretrizes, demandas e das ações necessárias para a resolução dos problemas, para que, assim, possam ter o entendimento necessário para participar ativamente dos assuntos tratados e participar das tomadas de decisão de forma autônoma.

Entretanto, Moisés (1995) aponta que a população, em alguns casos, não tem interesse em participar, e isso se dá pela falta de habilidade em ocupar o espaço público e construir ou reconstruir a cidade que almejam.

Essa participação, chamada por Bandeira (1999, p. 31) de capital social, termo utilizado pelo autor para significar os “[...] os traços culturais característicos de uma comunidade que contribuem para fazer com que seus membros se tornem propensos a colaborar na solução de problemas de interesse comum [...]”, aumenta e legitima o poder dos grupos de interesse (técnico, econômico etc.) nos processos decisórios.

Segundo Bandeira (1999, p. 31), quando os indivíduos de uma comunidade se conhecem e possuem relações de amizade e confiança, eles se envolvem com mais facilidade na solução de problemas comuns. Por outro lado, a inexistência de laços dificulta a associação colaborativa entre os integrantes de uma comunidade.

Faz-se necessário, nesse sentido, a adoção de

[...] medidas que contribuam para a acumulação de capital social, fortalecendo a coesão das comunidades, promovendo a colaboração na solução de problemas comuns e estimulando os vários atores sociais a participarem ativamente da discussão das questões de interesse público. (BANDEIRA, 1999, p. 21).

A inexistência da participação popular nas tomadas de decisões públicas possibilita a adoção de medidas divergentes ou dissonantes da realidade, que não levam em consideração os anseios da população, gerando como consequência uma legislação ineficiente e, sobretudo, ilegítima.

Alguns Planos Diretores são rotulados como participativos, mas, de acordo com Pena Jr. (2007, p. 01), “[...] o que se percebe é que a forma que tem sido utilizada para realizar tais processos não atende as reais expectativas. O caráter ‘participativo’, na prática não existe.” Nas argumentações do autor, a população a ser atendida é, no máximo, consultada e a

‘participação’ fica restrita a alguns técnicos interessados nos projetos, principalmente de políticas públicas de desenvolvimento local. A população que, às vezes, participa de reuniões e audiências públicas, por não ter o devido entendimento, acaba não contribuindo com a definição da política. Nestes casos, a participação fica a cargo da esfera pública e os interesses coletivos nem sempre são levados em consideração.

Portanto, a participação da população no planejamento e na gestão urbana e, sobretudo, no processo de elaboração de Planos Diretores é uma questão de grande complexidade que envolve muitos fatores para o seu bom desenvolvimento. Entraves podem vir a dificultar o processo, e para isso estratégias precisam ser pensadas.

É importante que a população tenha o entendimento que o Plano prevê e inclui as contribuições trazidas pelo Estatuto da Cidade na gestão democrática e participativa, para induzir o desenvolvimento. A participação e a articulação dos atores sociais³ são essenciais para um bom desenvolvimento. Para Pinheiro Jr. (2015, p. 193), a interação entre a sociedade civil e a administração pública é indispensável, uma vez que as políticas públicas são indutoras de desenvolvimento, e elas só se tornam eficazes a partir do momento em que há a participação efetiva da comunidade na formulação, implementação e avaliação das ações governamentais, de maneira a tornar o ambiente favorável para a interação entre os vários atores sociais, públicos e/ou privados.

Entende-se que a participação da população nas decisões e ações políticas é de vital importância, entretanto, é um tema complexo, pois o planejamento urbano do município “[...] deve ser capaz de pensar a cidade estrategicamente, garantindo um processo permanente de discussão e análise das questões urbanas e suas contradições inerentes, de forma a permitir o envolvimento de seus cidadãos.” (GREEN, 2002, p. 1).

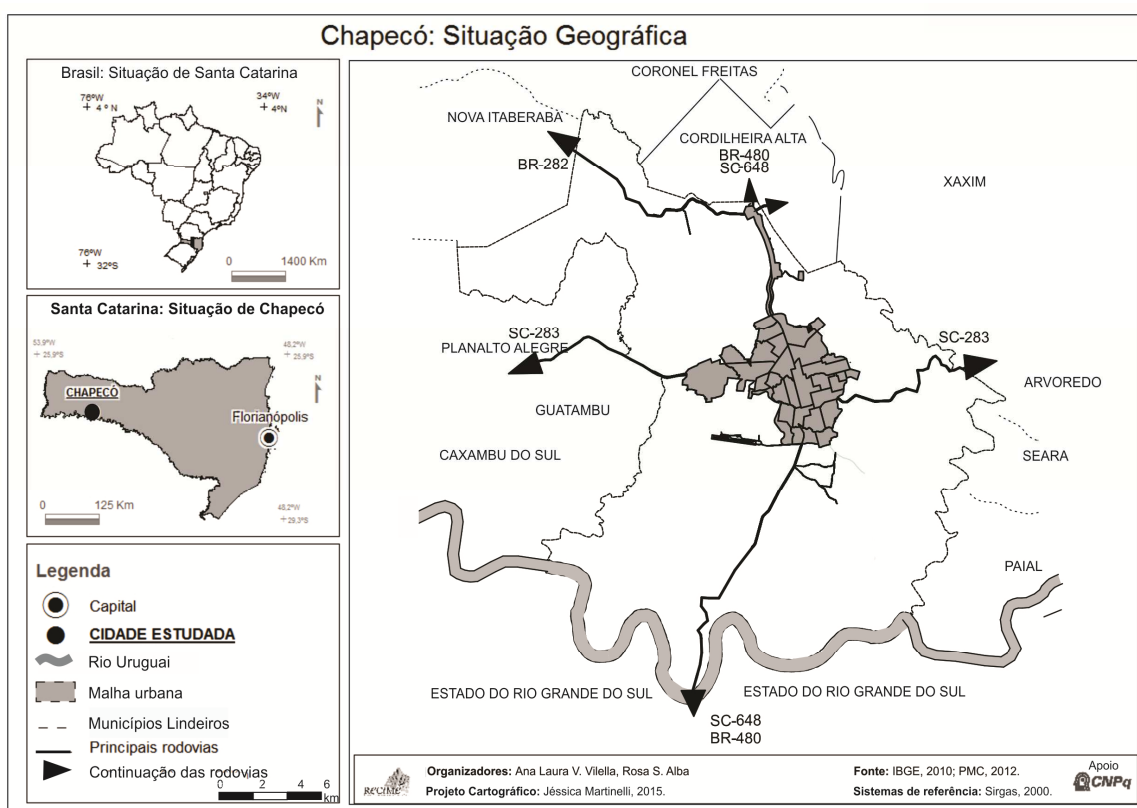
Chapecó, lócus de pesquisa, cidade localizada a oeste do estado de Santa Catarina, desde sua criação, em 1917, conta com crescimento contínuo. Conforme estimativas do IBGE, em 2016, a cidade possuía 209.553 habitantes, sendo assim considerada a maior cidade da mesorregião oeste catarinense, que representa 40% dos municípios do estado. Portanto,

³ De acordo com Buarque (1999, p. 9), *Atores sociais* são os grupos e os segmentos sociais diferenciados na sociedade que constituem conjuntos relativamente homogêneos segundo sua posição na vida econômica e na vida sociocultural e que, por sua prática coletiva, constroem identidades e espaços de influência dos seus interesses e suas visões de mundo. Podem ser dividido em três conjuntos: *Corporativos* – expressos em diferentes organizações (sindicatos, federações e associações profissionais e empresariais); *Comunitários* – expressos em associações comunitárias; *Temáticos* – expressos em movimentos sociais que representam visões do mundo e propostas acima dos interesses de grupos sociais e territoriais (meio ambiente, direitos civis, etc.). É importante distinguir os atores sociais das Organizações Não Governamentais (ONGs), entidades privadas sem fins lucrativos. Normalmente, as ONGs representam uma *racionalidade técnica* e não interesses sociais, embora tendam a assumir *compromissos políticos* e ideológicos que os aproximam dos segmentos sociais marginalizados.

Chapecó acaba por exercer grande influência regional, não só por conta disso, mas por sua localização geográfica, ocupando posição de destaque no Mercosul (SILVA, N., 2011).

Considerada polo agroindustrial do Sul do Brasil, ocupa destaque na economia de Santa Catarina. Assim, Fujita (2012) afirma que sua importância na rede urbana regional é caracterizada tanto pela persistência de seu papel como polo regional, quanto pela progressiva estruturação como cidade média, exercendo funções de intermediação nas relações de caráter horizontal e vertical, profundamente influenciada pela articulação entre o rural e o urbano.

Figura 1 – Situação geográfica de Chapecó (SC)



Fonte: Matiello et al., 2016.

Em 2004, criou-se o primeiro Plano Diretor promulgado após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, fazendo com que Chapecó fizesse parte dos primeiros municípios do Brasil com plano elaborado com base na referida normativa legal. Segundo Fujita (2014), seu processo de formulação contou com boa participação de setores representativos da sociedade, com estruturação de um sistema de informações para auxílio ao planejamento territorial e com assessoria de diferentes especialistas da temática.

Em 2006, houve a primeira revisão, a segunda aconteceu recentemente, no ano de 2014, a qual será objeto de estudo para análise da participação nesse processo.

Cabe ressaltar que empiricamente a autora deste estudo participou dos dois processos de revisão do Plano Diretor de Chapecó, no caso da segunda revisão, foi delegada nas conferências e esteve em várias reuniões, oficinas, audiências, o que despertou seu interesse em estudar a fundo como deveria ser a participação popular, por ter vivenciado alguns conflitos e entraves.

Como visto anteriormente, o fato de ser a participação popular obrigatória não significa que ela aconteça da melhor forma.

Conforme prescreve a Constituição Federal, todos os segmentos da sociedade devem ter voz e vez nas decisões que dizem respeito à tomada de decisões de interesse da coletividade. De acordo com Saule Jr. (1995, p. 91): “Todos os cidadãos têm o direito e dever de intervir na realidade de seu município.”

Nas Políticas Públicas, a participação popular contribui muito para o desenvolvimento local e regional, o que possibilita uma melhora na qualidade de vida de toda a população.

Bandeira (1999, p. 10) elenca cinco argumentos que demonstram a importância da participação popular para o desenvolvimento, seja ele nacional, regional ou local. O primeiro argumento trata da necessidade de consulta a todos os segmentos da sociedade em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a avaliação dos programas. O segundo realça a importância de uma sociedade viva e atuante na vida pública para a boa governança e para o desenvolvimento participativo. Segundo Bandeira (1999, p. 10), “[...] uma das conexões desse argumento é a implicação de que a participação da sociedade civil é importante para assegurar a transparência das ações e para permitir o combate eficiente à corrupção no setor público.” O terceiro argumento vincula a participação à acumulação de capital social.

[...] o capital social – composto por um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas – constitui-se em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento. (BANDEIRA, 1999, p. 10).

O quarto conecta a operação de mecanismos participativos na formulação e realização de Políticas Públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região. Na quinta argumentação, Bandeira (1999, p. 10) ressalta “[...] o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais, que facilitam a construção de consensos básicos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento.”

Considerando e reconhecendo a importância de debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na elaboração de Planos Diretores, a presente dissertação, desenvolvida no âmbito da linha de pesquisa Dinâmicas Territoriais e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais, da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), pretende responder a seguinte questão: Qual a consistência da “participação popular” na revisão do Plano Diretor Municipal de Chapecó?

Para responder à pergunta, definiu-se os seguintes objetivos específicos: a) descrever o Planejamento Urbano de Chapecó de 1974 a 2014; b) identificar os mecanismos de participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014; c) identificar os atores envolvidos no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014; d) verificar o nível de participação do processo de revisão do Plano Diretor.

A presente pesquisa, quanto aos aspectos metodológicos, é qualitativa. Quanto aos objetivos, é uma Pesquisa Exploratória, a qual, de acordo com Gil (1991, p. 45), visa “[...] proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses”.

Com base nos procedimentos técnicos adotados em relação às fontes de informação e procedimentos de coleta, definiu-se pela pesquisa bibliográfica e documental.

De acordo com Gil (1991), a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de material já publicado, normalmente livros, artigos e, atualmente, material disponibilizado na internet.

A pesquisa documental foi elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico. Esses registros foram obtidos na Prefeitura Municipal, onde boa parte desse material encontra-se arquivado. De posse desses documentos, iniciou-se uma minuciosa leitura e, em seguida, o mapeamento do Planejamento Urbano de Chapecó, a identificação dos mecanismos de participação popular e os atores sociais que, direta ou indiretamente, participaram do Plano Diretor de Chapecó 2014. O propósito da pesquisa não foi apontar falhas, mas identificar a qualidade da participação da população, sobretudo, sua consistência. As fontes documentais foram realizadas com base nos seguintes materiais: atas e listas de presença das audiências e conferências. Foram 15 conferências, das quais se têm listas de presença, e nove audiências públicas.

A Prefeitura Municipal disponibilizou apenas as listas de presenças das conferências e das audiências públicas, não se teve acesso as listas de presença das oficinas. A partir desses documentos foram analisadas as listas que tinham identificação dos segmentos que cada ator social representava, sendo essas apenas as das conferências. Foram identificados nessa fase

162 delegados, a intenção, portanto, era realizar entrevista com pelo menos um de cada segmento. Observaram-se, nas listas, dez segmentos, que são: 1) Entidades Empresariais (EE); 2) Movimentos Sociais (MS); 3) Entidades Profissionais e Universidades (EPU); 4) Comissão do Plano Diretor (CPD); 5) Poder Público Estadual (PPE); 6) Organizações Não Governamentais (ONGs); 7) Poder Legislativo Municipal (PLM); 8) Poder Público Federal (PPF); 9) Entidades Trabalhistas Sindicais (ET); e 10) Poder Público Municipal (PPM).

Optou-se por uma amostra do tipo intencional. Foram usados três critérios para a escolha dos entrevistados: a) Uma pessoa de cada segmento, sendo escolhido aquele que tivesse participação em mais reuniões; b) Os segmentos que apresentaram maior número de delegados foram: Comissão do Plano Diretor, Poder Público Municipal, Movimentos Sociais, Entidades Profissionais e Universidades, desses segmentos optou-se por entrar em contato com os três que mais participaram das reuniões; c) Do Poder legislativo foi escolhido o que mais participou das reuniões e mais dois que fizeram parte da Comissão Especial que organizou o processo do Plano Diretor depois que foi para a Câmara de Vereadores. Esses critérios foram usados para que a amostra fosse mais equilibrada e fosse possível compreender o processo como um todo, a partir de vários olhares. Portanto, seriam vinte entrevistados (Tabela 1).

Tabela 1 – Quantidade de pessoas que seriam entrevistadas em cada segmento

Segmento	Entrevistados
Entidade Empresarial	1
Movimento Social	3
Entidades Profissionais e Universidades	3
Comissão do Plano Diretor	3
Poder Público Estadual	1
Organizações Não Governamentais	1
Poder Legislativo Municipal	3
Poder Público Federal	1
Entidades Trabalhistas Sindicais	1
Poder Público Municipal	3
TOTAL	20

Fonte: elaboração da autora, 2016.

De posse destas informações, visando à complementação das informações, na coleta dos dados utilizou-se também a técnica da entrevista do tipo semiestruturada aplicada através de roteiro de perguntas abertas e fechadas (previamente formuladas).

Com a amostra definida, vinte pessoas, entrou-se em contato para agendar entrevistas, alguns desses não responderam, outros marcaram e não foram no local acordado. Portanto, para a análise dos dados, foram 15 representantes que se prontificaram a participar da entrevista, conforme demonstrado a seguir (Tabela 2).

Tabela 2 – Quantidade de pessoas que foram entrevistadas em cada segmento

Segmento	Entrevistados
Movimento Social	3
Entidades Profissionais e Universidades	2
Comissão do Plano Diretor	3
Organizações Não Governamentais	1
Poder Legislativo Municipal	3
Poder Público Municipal	3
TOTAL	15

Fonte: elaboração da autora, 2016.

Através das entrevistas, foi possível analisar os principais entraves da participação consistente da população, observando como foi a realidade participativa da população, qual foi a opinião deles sobre o processo, o que poderia melhorar, se acham importante e sentem-se capacitados para participar de processos como este. A pesquisa de campo foi realizada nos meses de outubro a dezembro de 2016. Os dados da pesquisa de campo auxiliam na confirmação de informações e de argumentos apresentados. Destaca-se que, para esta análise, utilizou-se a pesquisa documental de algumas atas e listas de presença dos mecanismos utilizados para ter participação popular no processo. Entretanto, cabe ressaltar que não foram encontradas as listas e as atas de nenhuma das oficinas, apenas das conferências e audiências públicas. Além disso, foram feitas entrevistas com alguns participantes das audiências e conferências, tentou-se contato por *e-mail*, com participantes de todos os segmentos da sociedade, que tinham seus nomes nas listas de presença disponibilizadas, mas muitos deles não deram retorno, outros até marcaram entrevista, mas não compareceram, e alguns responderam que não tinham interesse em participar da pesquisa, reduzindo, assim, a amostra. Foram feitas gravações das entrevistas e na sequência foram transcritas e analisadas, esse procedimento foi realizado com o intuito de obter com o máximo de fidelidade a opinião dos atores. Foi apresentado, discutido e assinado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A) com todos os entrevistados, resguardando os seus dados pessoais e garantindo o sigilo das informações prestadas.

Para a análise dos dados foram utilizados os indicadores elaborados por Souza (2006), que apontam parâmetros que desempenham o papel de indicadores da consistência da participação popular. Conforme Souza (2006, p. 427-428), os indicadores de consistência utilizados pertencem à família dos indicadores de *performance*, do tipo qualitativo:

[...] os Indicadores podem pertencer a duas famílias, à dos indicadores de situação (que muitos chamam de 'sistêmicos'), que descrevem e radiografam a realidade, ou à dos indicadores de performance, que servem, em primeiro lugar, para avaliar e monitorar políticas públicas e apoiar processos decisório.

Souza traz seis indicadores: 1) Profundidade decisória da participação; 2) Extensão da participação; 3) Grau de transparência e *accountability*; 4) Caráter participativo da malha territorial; 5) Inclusividade; 6) Grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”. Cada um desses indicadores será observado no processo participativo da revisão do Plano Diretor de Chapecó 2014.

Dependendo do apuro de sua seleção, podem ser muito úteis para auxiliar na avaliação e monitoramento do desempenho de um processo de participação popular, porém, longe de pretender servir como resposta única, objetiva e quantificada, de um processo tão complexo quanto a participação popular.

Esta dissertação é organizada sob a forma de capítulos, os quais versam sobre o tema participação popular na elaboração de Planos Diretores. A estrutura do documento é iniciada por uma introdução, que apresenta a natureza do problema de pesquisa e do cenário atual e sua justificativa. Também são apresentados os objetivos geral e específicos, bem como, a justificativa e a metodologia. O Capítulo 1 descreve a trajetória do Planejamento Urbano e da participação popular no Brasil. O Capítulo 2 realiza análise da importância da Participação popular, os graus de abertura da participação e a participação consistente para chegar ao Desenvolvimento Local. Na sequência apresenta o Histórico do Planejamento Urbano em Chapecó de 1974 a 2014, com estudos dos Planos Diretores e revisões anteriores. O Capítulo 3 apresenta os resultados analisando o processo de Revisão do Plano Diretor de Chapecó em 2014, verificando as variáveis de mensuração de qualificação da participação, especificamente sobre os graus de participação popular abordada por Marcelo Lopes de Souza (2006). No capítulo, ainda, se identifica os mecanismos de participação popular no processo e apontam os principais entraves à participação consistente da população. Por fim, as considerações finais e as referências.

2 CAPÍTULO I – PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

2.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA

A participação da população na gestão é um dos fundamentos básicos para que as políticas não sejam vistas apenas por um olhar técnico. Além disso, os instrumentos de planejamento só adquirem verdadeira importância ao terem sua regulamentação e sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos (SOUZA, 2004a, p. 321).

Segundo Bordenave (1983), a democracia é um estado de participação que se tornou sinônimo da “democracia” existente em diversos países que se intitulam como tal, mas nem sempre estes regimes podem ser considerados efetivamente democráticos, apesar de se autoafirmarem como tal, tratando-se apenas de um “sistema democrático”, ou seja, apenas no âmbito representativo, não sendo efetivada a democracia direta, a qual seria a participação da população de forma eficaz, atuando direta e significativamente nas tomadas de decisões políticas (SOUZA, 2004a, p. 322). Neste sentido:

De fato, o sistema democrático prevalece em grande parte do orbe, embora nem sempre os regimes o sejam efetivamente. Duas razões fundamentais explicam esse quadro. Por um lado, o pensamento político ocidental, que certamente hoje prepondera pelo mundo afora, encarece tal sistema, que não raro apresenta como o único legítimo. Por outro [...] a efetivação do sistema democrático, quer dizer, a implantação de um regime verdadeiramente democrático, é tarefa delicada e difícil. Seguramente, não é toda parte da terra que se encontram as condições propícias à democracia, como não é fácil coordenar e implantar os diferentes subsistemas que a ela são necessários. (FERREIRA FILHO, 2001, p. 217).

Souza (2006, p. 35) aborda a existência desses dois tipos de democracia, a direta e a representativa, e afirma que entre essas espécies existem ainda outras, as quais a literatura político-filosófica denomina de democracia deliberativa, democracia participativa, democracia associativa etc. Tais espécies se aproximam muito da democracia representativa, “[...] consistindo em versões ‘mitigadas’, menos ou mais ‘participativas’, do sistema representativo.” (SOUZA 2006, p. 35).

Sobre a democracia direta, podemos citar o exemplo das cidades gregas da Antiguidade, como Atenas, onde existiu de fato tal tipo de democracia no período de 510 a.C. a 322 a.C. Para Souza (2004a, p. 322), esse é o exemplo mais conhecido de experiência de democracia direta.

Em Atenas, a cidade chamada de polis era constituída pelo *demos*, este composto por diferentes classes da população, todos classificados como cidadãos podiam decidir, exceto as mulheres – que na época não possuíam os mesmos direitos que os homens –, os escravos e os estrangeiros (*metecos*), que também não podiam decidir.

As decisões políticas importantes eram dadas pela assembleia dos cidadãos denominada *ecclesia*. Essa assembleia se reunia regularmente nas ágoras, e era formada por todos os cidadãos atenienses que quisessem fazer parte dela. Cabe destacar, portanto, que essa participação não era compulsória, mas sim voluntária e vista com grande importância por todos. Para a realização destas assembleias havia uma preparação envolvendo pautas de discussões a fim de tornar efetivos os encontros realizados (SOUZA, 2004a).

Souza (2004a, p. 324) aponta ainda que:

É essencial notar que os cidadãos, mesmo quando atribuíam a outros [...] certas tarefas específicas, não alienavam seu poder decisório a respeito de coisas importantes a favor de outrem. [...] Ou seja, o mandato dos delegados deve ser sempre entendido como um mandato imperativo, isto é, um mandato para ser portavoz de um grupo, não para decidir livremente em nome deste grupo.

A referida citação trata da democracia direta, neste caso, chamada por Souza (2006, p. 39) de delegação, que difere da democracia representativa, a qual se faz presente até hoje em diversos países denominados democráticos. O princípio da representação é de alienar poder decisório a favor de outrem.

Souza (2006, p. 39) faz uma comparação entre a democracia representativa e a democracia direta, afirmando que na primeira se exerce um mandato que ele denomina como “mandato livre”, no qual os representantes têm o direito de decidirem livremente em nome dos eleitores. Em contraponto, na democracia direta, aqueles que recebem a delegação exercem um mandato “imperativo”, ou seja, uma delegação para realizar algo específico, ou para transmitir os pensamentos e as decisões da coletividade que representam.

Do ponto de vista do pensador italiano Bobbio (2009, p. 65), “[...] democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos – no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra, mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente.” A interação das duas se dá com a destinação de caráter auxiliar para a democracia direta, que na percepção do autor funciona como corretivo útil para a democracia indireta.

Diferentes formas de democracia direta e representativa não são novidade, porém, tiveram significativa raridade na história da humanidade (SOUZA, 2004a, p. 325). Nesse

ponto, a história relata há milênios a existência de uma constante luta para que o maior número de pessoas possa participar e tomar decisões juntamente com “classes mais altas”.

A respeito disso, Dallari (1981, p. 27):

No final da Idade Média, quando se verificou o aparecimento e o crescimento da burguesia, apenas os reis, os nobres, os bispos da Igreja Católica e, em alguns lugares, os grandes proprietários, os banqueiros e os comerciantes mais ricos, é que tomavam decisões políticas. Nos séculos dezessete e dezoito a burguesia conquistou para todos os seus membros o direito de participação, eliminou a diferença entre nobres e plebeus e estendeu os direitos políticos a todos os que tinham propriedade ou bons rendimentos, ampliando-se desse modo o número de participantes.

Dallari (1981) aduz que no século XIX formou-se o proletariado urbano, consequência da Revolução Industrial, esse, por meio de muitas lutas, conseguem conquistar o direito de participar nas políticas, e, mais tarde, os assalariados começaram também a participar de tais decisões, porém, ainda com restrições e preconceitos, devido à situação econômica inferior.

E é a partir disso que vão sendo modificadas as Constituições, trazendo consigo avanços quanto à participação e direitos de igualdade, ficando, dessa forma, consagrado o sistema de Sufrágio Universal, o qual garante a todos o direito de votar.

Posteriormente a isso, no Brasil, as normativas previstas tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei 10.257/2001 contribuíram para ampliar canais participativos por garantirem a obrigatoriedade da realização de audiências públicas, e formação de conselhos consultivos deliberativos. Todavia, a existência das instâncias de participação popular acaba por não garantir a eficácia e a qualidade dessas.

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 classificou o Brasil como um Estado Democrático de Direito, e inclusive a participação popular nos atos decisivos do poder, e, por tal razão, estabeleceu a democracia como um dos pilares para este novo modelo de Estado.

Souza (2004a, p. 39) destaca que a expressão “participação popular”, por mais corriqueira que seja nas atividades de planejamento urbano, deve ter seus conteúdos e métodos de mobilização analisados de forma mais profunda e crítica. Ainda, Souza (2004a) frisa que atualmente no Brasil tentam-se corrigir distorções do sistema representativo, citado anteriormente, através de legislações que instiguem a participação direta.

Os instrumentos de participação popular vigente no processo legislativo do Brasil estão presentes no Art. 14º da Constituição Federal de 1988, que são: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Além disso, a constituição aborda outras formas de participação em esferas municipais, como audiência pública, orçamento participativo, consultas ou por qualquer outra forma que manifeste a ação popular.

Segundo Nunes (2006, p. 14), “[...] num país onde o poder de decisão foi historicamente monopolizado pelos representantes de uma elite econômica muito restrita, a participação da população significa uma democratização desse poder. ”

Desse modo, a Constituição Cidadã inovou com os mecanismos que possibilitam o exercício da democracia participativa, trazendo em alguns casos, inclusive, sua obrigatoriedade para gestão pública. Assim, foi ampliado o papel dos cidadãos dentro do cenário político, que antes se restringia apenas à escolha de seus representantes.

O conjunto hierarquizado de normas jurídicas brasileiro não carece de normativas para que se tenha um uso efetivo da participação popular na gestão pública. Porém, essa participação encontra-se escassa devido à falta de compreensão por parte de associações, conselhos e, principalmente, da sociedade civil quanto ao uso eficiente de normas já efetivadas. Isso pois a existência de instâncias participativas não é condição única para qualificar um sistema político como participativo. Portanto necessita-se também da compreensão de grupos da sociedade, conselhos e associações gerando assim uma participação mais consistente.

Então, nota-se que os métodos de mobilização a respeito da participação devem ser vistos de maneira mais crítica, e também serem analisados mais profundamente, a fim de promover uma democracia participativa mais consistente, gerando vínculos entre a população e o poder público, pois os métodos ainda são limitados.

A democracia participativa tem partido da democracia representativa, utilizando instrumentos e mecanismos que proporcionam ao povo a iniciativa nas questões políticas, gerando uma participação direta, a fim de legitimar questões de importância para a sociedade, esta sendo feita através dos instrumentos de participação previstos na Constituição Federal de 1988 ou para esferas municipais já trazidos anteriormente.

De modo geral, podemos entender por democracia participativa:

[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública. (SELL, 2006, p. 93).

Bordenave (1981, p. 76) afirma que: “A participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas. ” O autor traz ainda o conceito de que a participação “[...] é uma das necessidades não óbvias das pessoas, assim como o pensamento

reflexivo, a auto valoração e auto expressão.” (BORDENAVE, 1981, p. 76). Afirma também que privar os homens de satisfazerem estas necessidades equivale a mutilar o desenvolvimento harmônico de sua personalidade integral.

Cabe destacar que toda população que participa do planejamento é corresponsável.

A participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo. Toda vez que o povo participa do planejamento e execução de uma atividade ou processo, ele se sente proprietário do mesmo e co-responsável de seu sucesso e fracasso. Um projeto participativo não se acaba quando se retiram as fontes externas de assistência, pois as pessoas os consideram ‘seu’. (BORDENAVE, 1981, p. 77).

Nesse sentido, registra-se que, ao ter a devida participação nas decisões tomadas, a população se sentirá mais responsável pelo resultado de cada medida que for legitimada, e, por consequência, irá sentir a necessidade de fiscalizar o cumprimento de tais medidas.

Do ponto de vista dos planejadores democráticos, a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade. (BORDENAVE, 1981, p. 12).

Porém, grande parte da população, por vezes, não tem interesse em participar, visto que não possuem certo conhecimento técnico sobre assuntos abordados.

A respeito disso:

É importante lembrar que mesmo os que se recusam a participar são obrigados, inúmeras vezes, a manifestar sua opinião. E quando isso ocorre encontram muita dificuldade e são facilmente enganados, pois não estão preparados para tomar decisões. É preciso analisar, aliás, que, qualquer pessoa consciente, que se disponha a participar ativamente, pode, com relativa facilidade, obter informações necessárias para decidir sobre orientação básica em relação aos grandes problemas. (DALLARI, 1981, p. 34).

Com a afirmativa acima se percebe como é agravante a questão da falta de empoderamento da população nas questões políticas, sendo que as pessoas acabam manipuladas pelos que estão acima delas em questão de conhecimento e poder, sem ter como questionar as decisões tomadas.

Para que a população possa participar ativamente, necessita-se de uma capacitação para essa. Portanto, conciliar saberes técnicos e empíricos, em uma atuação compartilhada entre os técnicos e a população em geral, pode contribuir para um melhor planejamento urbanístico.

Nota-se, hoje, a não viabilidade de criar um planejamento urbanístico somente em esfera técnica, pois se a sociedade civil não participa, direta ou indiretamente, dessas políticas urbanísticas desde o momento de sua idealização, podê-lo-á presenciar interesses individuais, com prejuízos para toda sociedade.

2.2 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Planejamento é o ato ou efeito de planejar, criar um plano para otimizar o alcance de um determinado objetivo. Esta palavra pode abranger muitas áreas diferentes. Para Souza (2006, p. 149),

[...] planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno, explicitar intenções de ação, estabelecer metas e diretrizes. [...] buscar similar os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor se precaver contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.

A atividade de planejar acompanha o ser humano desde a sua “origem”. A caça, as migrações, em tudo exigia um planejamento. O simples fato de pensar antes de agir acaba sendo uma forma de planejar.

Saindo do nível individual, verificamos que todas as sociedades, inclusive as mais simples, planejam suas atividades; de diferentes formas e com diferentes graus de complexidade, é verdade (e daí é que vem uma das riquezas da humanidade: as diferentes formas de se planejar o futuro, imersas em distintos contextos culturais), mas nenhuma deixa, de algum modo, de planejar. (SOUZA, 2004a, p. 16).

Planejamento Urbano, de forma geral é a atividade de planejar as cidades para o futuro, mas, para isso, fez-se necessário analisar questões de diferentes áreas, tais como: urbanísticas, econômicas, políticas, sociais, fazendo com que esta atividade se tornasse multidisciplinar.

[s]e planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos das circunstâncias. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja qual for (MATUS, 1996 *apud* SOUZA, 2006, p. 155).

Nas décadas de 1970 e 1980, de acordo com Souza (2006, p. 151), muitos geógrafos e sociólogos de esquerda geraram anticorpos a simples menção da palavra planejamento, alegando que era sinônimo de intervenção estatal a serviço dos interesses capitalistas; a partir

daí, o termo “Gestão” foi muito usado, alguns até colocam como sinônimo de Planejamento Urbano, erroneamente. Outros, de acordo com Souza (2006, p. 153), consideram que a palavra “gestão” possui a conotação de um controle mais democrático, pois, em contraposição ao planejamento, visto como rígido e tecnocrático, aquela pautar-se-ia por operar com base em acordos e consenso. Este termo passou a ser usado por urbanistas, pela municipalidade e pela própria sociedade, entendendo que a gestão teria a participação dos diferentes grupos sociais, haveria mais democratização e participação popular, buscando o desenvolvimento urbano em um curto espaço de tempo. Souza (2006, p. 153) aponta que “[...] essa pretendida substituição de planejamento por gestão é, em termos imediatos, uma incompreensão dos termos envolvidos.” Em outro livro, o autor cita que:

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão [...] o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, por tanto, no curto e médio prazo, o hiperprivilegiamento da ideia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do ‘mercado livre’. (SOUZA, 2004a, p. 31).

Com isso, pode-se entender que para o autor o horizonte temporal é a diferença básica entre essas duas expressões, sendo o planejamento uma atividade que se remete ao futuro, e a gestão urbana uma atividade do presente que está relacionada à administração de situações imediatas, rotineiras e que demandam curto espaço de tempo. “São, portanto, duas atividades diferentes, mas não necessariamente rivais, e muito menos uma é mais relevante que a outra. Elas deveriam ser vistas como complementares.” (SOUZA, 2004a, p. 15). O planejamento e a gestão devem andar juntos e tanto em um quanto em outro deve haver a democratização para alcançar desenvolvimento seja ele local ou regional.

A ideia de gestão urbana que vem se consolidando, em detrimento do planejamento urbano, reforça a importância de uma intervenção mais direta no ambiente urbano construído, evidenciando a ação coletiva entre os vários agentes, como as prefeituras, as instituições e organizações que de alguma maneira participam da organização municipal. (JULIANO, 2012, p. 26).

O planejador urbano tem como responsabilidade “prever” o futuro, cabendo a ele criar cenários possíveis, simular desdobramentos e soluções para problemas possíveis. E, para isso, é preciso que o planejamento seja multidisciplinar, que tenha o entendimento de todas as áreas, a fim de projetar cenários que deem conta da complexidade da vida social contemporânea. Alguns acreditam que o planejamento urbano é a solução dos problemas, é o instrumento que irá recuperar as cidades da desordem que algumas se encontram. A falta

deste planejamento foi, e é ainda hoje para alguns, o que conduz(iu) ao crescimento “desordenado” do espaço urbano no Brasil.

Quando se fala no enfrentamento das dificuldades observadas nas cidades, é comum que se pense no planejamento como solução. A todo momento, nos diversos veículos de comunicação, como rádios, jornais e revistas, lemos ou ouvimos especialistas, leitores, políticos e jornalistas dizerem que um dos grandes problemas das cidades brasileiras – ou até mesmo o grande problema – seria a ‘falta de planejamento’. Portanto, a mensagem implícita é que, se houvesse planejamento, todos os problemas estariam resolvidos: do trânsito, do meio ambiente, ou até mesmo da multiplicação de favelas e loteamentos, entre muitos outros. Mas... seria assim tão simples? (SOUZA, 2004a, p. 9).

Este tipo de expectativa em relação ao planejamento urbano, que era associado à figura do Estado, advém de um discurso que historicamente reforçou o planejamento como campo restrito aos “técnicos”. Estes seriam alçados ao patamar de “especialistas” responsáveis pela produção de planos que conduziriam a uma cidade ideal, além disso, surgem muitas críticas sobre os interesses, escondidos por trás dos planos e intervenções urbanísticas, propostos autoritariamente pelo Estado brasileiro ao longo do século XX.

No século XIX, o Brasil contava com uma economia basicamente rural, a maioria da população habitava o campo, de acordo com Maricato (2003, p. 152): “As mudanças políticas havidas na década de 1930, com a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade.” Nessa época existiam oportunidades de trabalho e aparente melhora da qualidade de vida nas cidades maiores, favorecendo a população imigrante e migrante, mas décadas depois, no início do século XX, estas parecem quase extintas e a expansão das periferias urbanas aumenta a cada dia, como Maricato (2003, p. 152) relata:

A extensão das periferias urbanas (a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles) tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homogeneamente disseminada. Pela primeira vez na história do país registram-se extensas áreas de concentração de pobreza, a qual se apresentava relativamente esparsa nas zonas rurais antes do processo de urbanização. A alta densidade de ocupação do solo e a exclusão social representam uma situação inédita.

Nesse contexto, já com muitos problemas urbanísticos, começam surgir legislações, que deveriam trazer formas de solucionar as problemáticas, mas estas apresentam interesses imobiliários e de elite, como se pode observar no texto de Maricato (2003, p. 154):

A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX, tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial.

[...]

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização).

Com a citação acima, percebe-se que as ocupações irregulares aumentam a cada dia e os planos urbanísticos dessa época surgem para a elite, com muitas ideias vindas da Europa, a justificativa era combater doenças e “modernizar” as cidades. “A inspiração era fundamentalmente europeia e mais marcadamente francesa.” (REZENDE, 1999 *apud* MARICATO, 2000, p. 137). Na década de 1930 surgem os planos de melhoramento e embelezamento urbano, estes traziam propostas de abertura de vias, alargamento de algumas avenidas, obras de saneamento e higienização, essas ações aconteciam em áreas pontuais. Como relata Villaça (2005, p. 193), “foi sob a égide do embelezamento que nasceu o planejamento urbano brasileiro”. O Rio de Janeiro, então capital do País, teve tais intervenções promovidas pelo planejamento urbano estatal no Brasil, para alargar avenidas muitas famílias foram retiradas do local, houve demolição de centenas de casas e quarteirões de cortiços, afetando, principalmente, as populações mais pobres. Como consequência, milhares de pessoas migram gradualmente para áreas cada vez mais longe da Área Central ou ocupam os morros situados no centro da cidade, dando origem às primeiras favelas (ABREU, 2008, p. 65-66). “Era preciso acabar com a noção de que o Rio era sinônimo de febre amarela e de condições anti-higiênicas e transformá-lo num verdadeiro símbolo do ‘novo’ Brasil.” (ABREU, 2008, p. 60).

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno, ‘à moda’ da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação de epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para morros e franjas da cidade. (MARICATO, 2000, p. 17).

Entendidas na época como “desenvolvimento urbano”, reformas urbanísticas de caráter autoritário e antipopular, como as citadas anteriormente, aconteciam em várias cidades

brasileiras e em outros países. É claro que existiam problemas de saneamento e os demais, mas estes foram “resolvidos” somente na área central, para apenas uma classe social, e “indiretamente” acabou trazendo a segregação dos pobres. E aí vem a pergunta: Para quem são os melhoramentos? o desenvolvimento? Para Souza (2005), a expressão “desenvolvimento urbano” desde o começo esteve ligada à ideia de “modernização da cidade”, entendida como uma “transformação do espaço urbano com fito de adaptá-lo à ‘modernidade’ capitalista”.

Nos anos 1930 a 1965, pensando na “modernização da cidade” e desenvolvimento, surgem muitos planos diretores nas cidades brasileiras, exemplos disso são os Planos Agache, para o Rio de Janeiro, e o de Prestes Maia, para São Paulo.

De acordo com Villaça (2005), esses trazem como novidade o destaque para infraestrutura e o transporte, mas mantém-se “[...] o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem, e nesse sentido o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção dos planos. No discurso, entretanto, pretende-se abordar a cidade inteira.” (VILLAÇA, 2005, p. 206).

Percebe-se que os problemas prosseguem, as áreas centrais continuam sendo o foco para investimentos, mantendo a desigualdade social e a dualidade entre cidade-formal (com infraestrutura básica, equipamentos) e cidade-informal (irregular e sem qualquer infraestrutura), o que mudou foi apenas o discurso. O autor ainda traz que este período foi

[...] marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso. Nasceram expressões como caos urbano, crescimento descontrolado, e necessidade de planejamento, para tentar justificar a falta de soluções para os ‘problemas urbanos’. (VILLAÇA, 2005, p. 206).

A maioria dos planos, que surgem nessa época, foram feitos, de acordo com ideais do movimento moderno e urbanismo funcionalista, que teve como principal expoente o arquiteto Le Corbusier – com a Carta de Atenas de 1933, tendo como princípios: isolar, separar e arrumar as principais funções na Cidade: Habitar, Trabalhar, Recrear e Circular – onde o zoneamento é um dos principais focos dos planos. Assim,

[...] planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a ‘cidade ideal’. [...] Trata-se [assim] de uma redução menos ou mais acentuada do planejamento urbano a um planejamento de organização espacial. [...] marcadamente regulatório. (SOUZA, 2005, p. 123).

E, além disso, durante muitas décadas, houve nas cidades brasileiras importações do pensamento urbanístico europeu e/ou norte-americano e com isso os problemas continuaram e

em alguns casos até se agravaram, pois cada local apresenta uma realidade. Maricato (2003, p. 122) fala nesse contexto:

O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar, porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias.

Nas décadas de 1960 e 1970, surge no país a era dos superplanos e do planejamento integrado, foram deixados para trás os planos de embelezamento e sanitários propriamente ditos. Conforme Villaça (2005, p. 212), esses superplanos traziam a ideia de que “[...] os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana; eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região.”

Para Martins (1995, p. 187): “A nova concepção de urbanismo e cidade planejada que se alastram pelos países desenvolvidos na metade desse século chegam ao nosso país onde irá buscar-se o planejamento integrado da cidade.”

Esse planejamento era chamado de “integrado”, pois integrava setores, tinha a

[...] pretensão de planejar conjuntamente quatro processos de desenvolvimento: o espacial, o econômico, o social e o institucional. [...] As propostas do Plano de Desenvolvimento Local Integrado deveriam, portanto, resultar teoricamente de amplas análises dos setores econômico, social, físico-espacial e institucional. (RIBEIRO, 1992 *apud* LICHT; CAFRUNI, 2005, p. 65).

Nessa época o país estava no período do Golpe de Estado (1964) e a instauração do Regime Militar, e foi onde o planejamento urbano mais se desenvolveu no país, conforme Maricato (2000, p. 138). Muitos planos foram elaborados e de acordo com Villaça (2005, p. 216):

[...] estes planos foram elaborados de maneira totalmente diversa dos planos do século passado e do Prestes Maia. Enquanto estes consolidavam o pensamento dominante em sucessivas administrações municipais e estaduais, sendo elaborados dentro das prefeituras, os superplanos são peças da mais pura tecnocracia, elaborados por especialistas de escritórios privados. Essa prática dominou o período do SERFHAU.

O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) foi um dos órgãos criados nessa época, se tratava de uma entidade autárquica do Estado, que entre outras atividades prestava assistência na elaboração dos planos diretores. Em 1966, depois do Decreto-Lei n.

59.917/66, passa a atuar no campo do planejamento local integrado, inclusive, estabelecendo normas para a elaboração dos planos diretores municipais durante o Regime Militar.

O SERFHAU tinha por finalidade “induzir os municípios brasileiros a elaborarem planos diretores”. Surge, então, uma “indústria” de Planos Diretores, ou seja, escritórios técnicos se multiplicam e começam a prestar assessoria e desenvolver planos, mas todos de forma tecnocrática, o que resultava em planos que não condiziam com a realidade dos municípios. Villaça (2004, p. 172) diz que o “Serfhau pretendeu (sem conseguir) estimular o planejamento urbano no Brasil, pois quis estimular planos individuais de cada cidade.”

Ficou claro neste momento a intensão do governo, mas infelizmente não alcançou o sucesso, pois acabou por incentivar uma política de planejamento centralizadora, pois, muito embora o discurso do planejamento urbano estivesse calcado na ação dos municípios, esses deveriam corresponder aos objetivos nacionais.

Pode-se observar que avanços aconteceram em relação ao planejamento urbano, mas, pelo país estar no Regime Militar, período de privações de direitos, a população não participava.

Com o fim do poder centralizador ditatorial, nos anos 80, sob a competência dos governos municipais, os planos começam a ser ‘enxugados’, de acordo com os objetivos pragmáticos de uma sociedade desigual (fruto das políticas concentracionistas da Ditadura Militar), e da pouca disponibilidade de recursos do Estado para investimentos na cidade. O Plano Diretor abrangente é reduzido a apenas o zoneamento e aos índices urbanísticos, instrumentos de caráter técnico principais do planejamento nesse período. (RECHE, 2008, p. 25).

Nos anos 1970, voltam à tona questões relativas ao planejamento urbano, principalmente as problemáticas urbanas que já vinham sendo discutidas e foram interrompidas pelo golpe militar em 1964. Marcelo Lopes de Souza diz que “a reforma urbana teve que hibernar com o golpe militar de 1964”.

2.3 REFORMA URBANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

A participação popular compreende as múltiplas ações que distintas forças sociais desenvolvem para influenciar diferentes formas de ação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas ou serviços básicos nas áreas sociais. É a autoridade do povo em execução, sendo a expressão concreta da efetividade de execução do poder político por seus representantes. Sendo assim, é imanente e indispensável à democracia. Segundo Valla (1998, p. 8), “[...] a ideia

de participação popular surge para se distinguir de outra concepção de sociedade, onde quem tem estudo e recursos aponta o caminho 'correto' para as classes populares.”

Buscando trazer uma retrospectiva histórica destinada a melhor compreensão sobre a função da participação popular juntamente com sua inserção em uma pátria democrática, deve-se referir que foi após a Segunda Guerra Mundial que a participação popular ganhou crescente relevo.

No início de 1930, governos totalitários, com fortes objetivos expansionistas e militaristas na Europa, cometiam abusos contra a humanidade, os quais acabaram por fazer com que os Estados pertencentes à Organização das Nações Unidas (ONU) percebessem a incongruência destes regimes com a consumação dos direitos humanos fundamentais, enfatizando os benefícios de uma pátria democrática. Assim Gavronski (2006, p. 1) traz:

Como resultado dessa percepção, no ano de 1948, esses Estados, ao proclamarem em Assembleia Geral a Declaração Universal dos Direitos do Homem, consignaram que 'Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos' (art. 21, item I). (GAVRONSKI, 2006, p. 1).

Portanto, como afirmam Pereira e Pereira (2010, p. 75), “o final da II Guerra Mundial (1945) trouxe para o mundo vitória dos ideais democráticos”. Assim, a participação popular é encarada como triunfo dos cidadãos na governança de seu país, sendo a melhor forma de proteger os direitos fundamentais da população e instrumento de, não só cobrança, mas fiscalização nas áreas sociais.

Porém, no Brasil foram necessários em média quarenta anos para que se alcançassem os ideais de tal feito. No início da década de 1950 grupos de mobilização a favor de uma educação popular seguiam os princípios de Paulo Freire, o qual buscava uma ação de libertação e emancipação das pessoas. Paiva (1987, p. 230), referindo-se aos diferentes grupos de mobilização, esclarece “[...] pretendiam todos, a transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas do país, sua recomposição fora dos supostos da ordem vigente; buscavam criar a oportunidade de construção de uma sociedade mais justa e mais humana.” Ou seja, essas organizações populares pretendiam uma forma de inclusão à participação popular.

No início da década de 1960, começou-se observar no Brasil um novo direcionamento para as questões urbanas. No ano de 1963, foi promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana. De acordo com Souza (2006, p. 213), a expressão

Reforma Urbana nos anos 1960 “[...] significa uma reforma social estrutural, de caráter distributivista e universalista. [...] que tinha por finalidade, reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e destecnocratizar o planejamento e a gestão urbana.” Nessa época, a reforma agrária encontra-se em evidência, e juntando-se a ela surgiram outras grandes reformas sociais nacionais: da educação, saúde, dentre outras, ganhando visibilidade perante a sociedade. Segundo Marcelo Lopes de Souza, ressalta que:

O ano de 1963 foi particularmente importante. Naquele ano o Presidente da República, João Goulart, enviou uma mensagem ao Congresso sobre o tema da habitação e da reforma urbana, e em julho do mesmo ano o IAB e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) promoveram, no Rio (na verdade, em Petrópolis, no Hotel Quitandinha) e em São Paulo um seminário, que teve por título, precisamente, Habitação e Reforma Urbana. Participaram do seminário cerca de duas centenas de pessoas, na sua grande maioria profissionais vinculados ao planejamento e a gestão urbanos, além de alguns deputados e estudantes. (SOUZA, 2006, p. 214).

O documento elaborado ao fim do seminário trazia de forma mais centralizada a questão habitacional; Souza (2006, p. 215) reforça que uma das principais medidas propostas foi a criação de um órgão executor da política habitacional e urbana e um Fundo Nacional de Habitação que também seria criado para dar subsídio às ações. Aguiar, ao citar Adauto Lúcio Cardoso, esclarece que a proposta encaminhada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU):

[...] procurou se centralizar principalmente nos chamados direitos urbanos, portanto ligados diretamente ao papel do Estado como esfera responsável pela reprodução social, além da defesa de uma nova concepção de democracia que incorpora a participação popular na gestão da cidade. (CARDOSO, 2003, p. 31).

No entanto, com o Golpe Militar de 1964 (que durou até 1985), essas questões urbanas foram enfraquecidas. Desse modo, assim como as demais propostas de “reformas de base” existentes, a proposta de reforma urbana entra numa espécie de “hibernação”, como descreve Souza (2006, p. 216).

Isso levou a participação a ser restrita ao voto em algumas determinadas eleições, permanecendo assim até o ano de 1977, quando, segundo Pereira e Pereira (2010, p. 78), o povo passa a eleger dois terços do Senado, porém, com o restante composto por senadores que não eram diretamente eleitos.

A repressão e a violência por parte dos militantes aos que se contrapusessem à sua ideologia eram frequentes e abusivas, e toda essa hostilidade atingiu grupos comprometidos às causas populares.

De fins da década de 60 até meados do decênio seguinte, mais precisamente até o final do governo do General Médici, teve lugar não apenas o período mais cruento e sombrio do regime militar, devido à expansão da prática de tortura e ao desrespeito pelos direitos humanos, mas igualmente, a fase mais dura da remoção de favelas na cidade do Rio de Janeiro. (SOUZA, 2006, p. 216).

Os temas da reforma urbana voltariam à tona nos anos 1980 quando, aos poucos, os movimentos sociais ganhavam mais visibilidade e relevância política, com a reorganização do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU). Nesse período, os problemas urbanos só aumentavam e a população rural passava a apenas um terço. A Igreja Católica deu uma grande contribuição ao lançar o documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, no qual defendia a função social da propriedade urbana. Esse texto foi um marco muito importante na luta pela reforma urbana.

Em 1982, ocorreu a primeira eleição direta para governadores de Estado, desde 1965, após lutas por redemocratização do País. Então, com esse processo, novas manifestações populares vieram, como traz Pereira e Pereira (2010, p. 80): “Em 1984 a luta pelas ‘Diretas Já’ foi o maior movimento de massas que o Brasil já viveu.” Esse movimento pretendia reestabelecer as eleições diretas para Presidente da República.

De acordo com Souza (2006, p. 216 e 217), “[...] com o término do regime militar e a ‘redemocratização’, em 1985, estava claro que o país necessitaria de uma nova Constituição, que substituísse a de 1967, emendada em 1969.”

Entretanto, a mais importante mobilização popular foi a ocorrida na convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, que resultou na atual Constituição Federal (1988), também conhecida como a Constituição Cidadã, por estabelecer vários mecanismos de participação popular e social.

Participaram do MNRU, movimentos populares, associações de moradores, ONGs, sindicatos, além de um conjunto de associações profissionais de engenheiros e arquitetos envolvidos na política urbana e organizados nacionalmente. Segundo Cymbalista (2007, p. 26):

A principal diferença do movimento articulado na década de 1980 em relação às iniciativas anteriores de revisão do marco legal do planejamento e da política urbana no país era a correlação de forças políticas envolvida. O movimento pela reforma urbana da década de 1980 foi articulado em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, que faziam parte dos novos interlocutores que surgiam no país naquele momento, pressionando por reformas em várias áreas do Estado. Os novos movimentos sociais foram atores fundamentais no processo de redemocratização brasileiro nos anos seguintes, e foram um fator fundamental para a criação de um tónus político para a negociação e aprovação de uma série de conquistas posteriores.

A Reforma Urbana era contra o urbanismo como forma de acumulação e trazia ideias voltadas à cidade para todos, em que todos deveriam ter acesso aos custos e benefícios de urbanização, prevalecendo o direito à cidade.

Três pontos são apontados como base para formulação de uma estratégia de atuação articulada com processos sociais mais gerais: a redefinição do direito de propriedade, impondo limites à propriedade privada, submetendo-a ao interesse público através de sua função social; a redefinição da relação Estado-sociedade, devendo o Estado assumir o papel de regulador das relações sociais e de mediador dos conflitos urbanos, e estar submetido ao controle social efetivo a ser exercido pela sociedade civil, que deve participar da gestão da cidade, através de seus setores organizados; a ampliação da cidadania, com extensão dos direitos dos cidadãos aos chamados ‘direitos sociais urbanos’. (FELDMANN, 2015, p. 1).

O MNRU propôs uma emenda da Reforma Urbana baseado nos seguintes princípios:

- O direito à cidade, que faz parte da própria ampliação de direitos na tradição legal brasileira (SAULE JR., 1995, p. 23). Com o direito a cidade o movimento quer dizer que a reforma urbana traga uma ligação entre os vários setores de uma cidade: saúde, habitação, transporte, educação, entre outros.
- A subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana. A emenda popular da reforma urbana propôs os seguintes instrumentos de regulação: o imposto progressivo sobre a propriedade urbana, o imposto sobre o valor agregado da mesma, a preferência do Estado no processo de expropriação da terra urbana.
- Democratização da cidade. A emenda popular introduziu diversos instrumentos para o exercício da governança democrática, entre eles o estabelecimento de audiências públicas, da iniciativa popular, do veto popular à legislação com o apoio de pelo menos 5% do eleitorado. (AVRITZER, 2010, p. 208).

De acordo com Souza (2006, p. 217), em 1987 foi criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), expressão do Movimento Nacional da Reforma Urbana, no mesmo ano a Emenda Popular de Reforma Urbana granjeou cerca de 150 mil assinaturas de eleitores e foi apresentada a Assembleia Nacional Constituinte.

Mesmo com um número significativo de assinaturas, “[...] a emenda foi descaracterizada, [...] a emenda popular era bastante abrangente, mas, na Constituição de

1988, foram inseridos dois magros artigos, o Art. 182 e Art. 183 [...]” (SOUZA, 2006, p. 217-218), reproduzidos a seguir:

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Para esses artigos terem validade, um dos requisitos era ter um Plano Diretor Urbano e uma Lei Federal para regulamentar tais artigos, os quais serão abordados no próximo item.

Em relação à participação popular na Constituição Federal de 1988, no Capítulo II, que trata da Política Urbana, nada consta. O Art. 1º, parágrafo único, fala em um contexto mais genérico: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Por meio disso, pode-se constatar que o principal Poder Estatal deriva do povo, e este, por sua vez, é o seu titular. Dessa forma, o Estado é quem deve servir à população, de modo democrático, digno e igualitário.

Das apresentações de emendas ao projeto de Constituição, verifica-se que o povo brasileiro conseguiu conquistar espaço no que diz respeito à elaboração de políticas públicas.

Nesse sentido, cita-se a soberania popular, a qual será exercida por meio do “Sufrágio Universal” e pelo voto livre e com valor igual para todos. Assim, a participação popular se manifesta como um importante mecanismo de se garantir a cidadania, mediante a participação

em plebiscitos e referendos e projetos de lei de iniciativa popular (art. 14º, da Constituição Federal de 1988).

Outro artigo da Constituição que faz menção a participação é o Art. 29, em seu inciso XIII, que prevê a possibilidade de “[...] iniciativa popular de projetos de leis de interesse específico do município, da Cidade ou de Bairros, através de manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado.”

A respeito disso, Cunha (2015, p. 5) traz:

A conquista da participação estava incluída nos anseios da sociedade civil organizada, visto que três emendas populares (PE00021-1, PE00022-9 e PE00056-3) apresentadas à Comissão de Sistematização versavam especificamente sobre instrumentos de participação popular e desenvolvimento do processo democrático, e uma delas (PE00063-6) dedicou-se à reforma urbana.

Cabe destacar que os três primeiros Projetos de Emenda focavam em trazer dispositivos garantidores do direito ao acesso à informação pública, à participação da comunidade, bem como, ao direito de acompanhamento e controle nos planos governamentais. Já o Projeto de Emenda focado na reforma urbana (PE00063-6) trazia também em sua proeminência instrumentos participativos, porém, com enfoque para questão urbana.

Nessa questão, Cunha (2015, p. 5) aponta:

Sob a responsabilidade da Federação Nacional de Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Instituto de Arquitetos do Brasil e como resultado do Movimento Nacional à Reforma Urbana, esta emenda tentava introduzir na ordem jurídica constitucional, importantes princípios, como direito à cidade, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade.

Referente ao Projeto de Emenda condizente à reforma urbana:

Passavam a existir, então, também condições jurídicas e políticas para que a mobilização pela reforma urbana se recompusesse, e mais: com a perspectiva de uma nova Constituição, e com a possibilidade, aberta em seguida pelo Congresso Constituinte, de que a própria sociedade civil apresentasse propostas de artigos para a nova Constituição (as emendas populares), desde que satisfeitos certos requisitos (como a subscrição por um mínimo de trinta mil eleitores), apresentou-se uma oportunidade ímpar de galvanizar a mobilização em prol da reforma urbana mercê de uma necessidade concreta, a saber, elaborar a emenda popular e colher assinaturas de apoio. Em 1987 foi fundado o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), expressão do Movimento Nacional pela Reforma Urbana que se vinha constituindo desde a primeira metade da década. No mesmo ano, a Emenda Popular da Reforma Urbana, que granjeou cerca de cento e cinquenta mil assinaturas de eleitores, foi apresentada à Assembleia Constituinte. (SOUZA, 2006, p. 217).

Dessa forma, foi possível consagrar o espaço para participação na democracia brasileira, que passou a contar com instrumentos para atuação popular de forte relevância, e, por conta disso, consagra-se a “Constituição Cidadã”. Essa experiência participativa, conquistada durante a constituinte, deixa um espólio de enorme importância para a promoção de novas esferas de participação que se constituem em um instrumento de manifestação popular.

2.4 ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR

Como visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988, trata da Política Urbana, nos artigos 182 e 183. O parágrafo 1º do artigo 182 da Constituição de 1988 torna obrigatório Plano Diretor Municipal em todas as cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988). Destacando-se a importância que a Constituição de 1988 proporciona aos municípios, esta traz mais responsabilidade e maior autonomia, facilitando não só a gestão, mas a ação local. Sob sua responsabilidade está o cumprimento da função social da cidade e para isso a necessidade de ter Plano Diretor Municipal.

Além do Plano Diretor, alguns princípios colocados na Constituição Federal dependiam de uma legislação infraconstitucional, e para atender essa demanda surge o Estatuto da Cidade, como projeto de lei em 1989, este que levou mais de 12 anos de batalha processual para ser aprovado, expondo a complexidade e diversidade dos interesses envolvidos na criação da lei federal de política urbana. Ainda em 1990, nasce o Projeto de Lei (PL) 5.788/90, de autoria do senador Pompeu de Souza, que visava regulamentar o capítulo da Política Urbana.

Tal projeto de lei permaneceu no congresso suspenso até 1997, nessa época foi aprovado, na primeira das comissões, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. O parecer emitido por aquela comissão foi bastante conservador, eliminando os aspectos participativos do projeto de lei. Com isso, o Fundo Nacional da Reforma Urbana reivindicou e surgiram novas alterações até que depois de várias mudanças, no decorrer do processo, no ano 2000 o relatório final sobre a legalidade do Projeto Pompeu de Souza foi aprovado, mas ainda existiam questões democráticas que deveriam ser colocadas.

A aprovação do Estatuto da Cidade era concebida pelo FNRU como a conquista de um valioso instrumento de política urbana que, se apropriado pela população organizada e pelas Administrações Locais com o objetivo de realizar a função social da propriedade e da cidade nos municípios brasileiros, seria de grande utilidade na mudança do quadro de desigualdade, exclusão e segregação, bem como, seria uma grande contribuição na luta por cidades justas, democráticas e sustentáveis (GRAZIA, 2003, p. 60).

O Estatuto da Cidade incorporou-se ao ordenamento jurídico brasileiro em 10 de julho de 2001, por meio da Lei Federal n. 10.257, tendo por fundamento a regulamentação do capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, onde nos artigos 182 e 183 visava disciplinar as funções sociais da cidade e da propriedade, entendidas como fundamentais para a plena realização dos direitos de cidadania, os quais seriam a garantia de acesso à terra urbanizada, segurança e bem-estar, com direito à moradia, à infraestrutura e ao saneamento básico, de forma participativa, justa e igualitária.

Para Cardoso (2003, p. 40), o texto final do Estatuto da Cidade incorporou boa parte dos princípios e dos instrumentos discutidos nas duas décadas anteriores à sua aprovação, referindo-se aos debates promovidos pelos movimentos e entidades que lutaram em prol da reforma urbana na produção do PL 775/83 e da Emenda Popular pela Reforma Urbana.

Conforme Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade estruturou-se em torno do reconhecimento de três problemas-chave da questão urbana brasileira: a irregularidade fundiária (favelização), a especulação imobiliária (retenção de vazios urbanos) e a cidade tecnocrática (falta de participação popular). Para cada problema-chave, elegeu-se uma bandeira de luta e definiram-se instrumentos para cada uma delas: regularização fundiária, combate à especulação imobiliária e gestão democrática da cidade.

O texto do Estatuto da Cidade reforça a centralidade do plano diretor, quando define que “[...] a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.” (art. 39). Há um avanço considerável ao determinar que “[...] o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.” (art. 40, § 1º). O Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores participativos, como previsto no art. 41:

Art. 41 – O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (BRASIL, 2001).

Isso fez com que muitos Planos Diretores fossem elaborados, os quais deveriam ser de caráter “participativo” visando se adequar às exigências de seu conteúdo mínimo,

estabelecido no art. 42, e aos procedimentos participativos previstos no parágrafo 4º do art. 40, ambas da lei 10257/01. Porém, essa participação nem sempre era feita como deveria ser.

Por conta da exigência, muitos Planos Diretores começaram a ser elaborados apenas para cumprir com a obrigatoriedade sem atentar para os verdadeiros motivos de pensar no planejamento urbano. De acordo com Santos Jr. e Montandon (2011, p. 31), há casos em que os planos apenas incorporaram trechos do Estatuto. Outros até incorporam os instrumentos, mas sem relacioná-lo ao território e a sua capacidade de gestão. Outros incorporam partes do Estatuto, mas sem estabelecer relação alguma com seu plano urbanístico. Esses casos acabam sendo experiências mal sucedidas que trazem aspectos negativos ao processo, pois acabam não funcionando, mas há também alguns exemplos em que realmente é feito da forma correta e há vinculação do Estatuto e dos instrumentos com a realidade enfrentada no município e pode trazer muitos benefícios ao município como um todo.

Para evitar os problemas citados acima, o Estatuto prevê que haja a participação popular para comprovar que realmente houve uma preocupação com o município e que houveram levantamentos e diagnósticos do município em questão.

Para assumir a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, no ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades, por meio do Decreto Federal n. 4.665/2003 (BRASIL, 2003), para auxiliar as cidades, tendo como função “[...] incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país, fortalecendo o apoio ao planejamento urbano dos municípios.” (SANTOS JR.; SILVA; SANT’ANA, 2011, p. 15).

O Ministério das Cidades agregou ao nome do Plano Diretor a palavra ‘Participativo’, para que os municípios, de fato, façam com que haja a participação popular. Lembrando que deve haver participação do município como um todo, não somente a área urbana, mas a área rural também, tendo audiências, conferências e reuniões em todo o território do município.

No Capítulo IV, do Estatuto da Cidade, em seu Artigo 43, foram introduzidos os instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade. São eles:

I – os 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.

De acordo com Maricato e Santos Jr. (2006, p. 139): “[...] a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta a um vazio institucional, de ausência de uma

política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de construir um novo projeto de cidades sustentáveis e democráticas.”

Analisando em uma perspectiva histórica, pode-se dizer que tanto a criação do Ministério das Cidades, como a implantação do Conselho das Cidades, ambos em 2003, e a realização das conferências nacionais das cidades, em 2003 e 2005, são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira que, desde os anos 1980, vêm construindo um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propondo uma agenda centrada (a) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (b) na municipalização da política urbana; (c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e (d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos. (MARICATO; SANTOS Jr., 2006, p. 139).

O Conselho da Cidade é um dos órgãos colegiados no Ministério das Cidades e este possibilita a gestão democrática, pois ele “[...] tem participado ativamente dos avanços e debates sobre a política urbana, contribuindo sobremaneira para o fortalecimento da gestão democrática nos estados e municípios.” (NEGROMONTE, 2011, p. 11).

Esse conselho é composto por representantes do poder público federal, estadual, municipal e além destes há representantes de movimentos populares, trabalhadores, empresários, entidades e ONGs (BRASIL, 2012).

Segundo o Decreto Federal n. 5.790 de 2006 (BRASIL, 2006), é função do Conselho da Cidade “[...] a promoção de cooperações, incentivos e parcerias com Conselhos Gestores afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal.” O Ministério Público também apoia os municípios na elaboração dos Planos Diretores, “[...] tanto por meio de recursos próprios, quanto por meio de parcerias institucionais, via apoio financeiro direcionado à assistência técnica e por meio de processos de capacitação.” (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011, p. 19).

De fato, democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como, para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor (ROLNIK, 2001, p. 14).

A participação popular é determinante no processo de descentralização político-administrativa e de gestão no âmbito das políticas públicas. Para Dallari (1996, p. 13-51), participação popular significa:

[...] a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público – que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais. (DALLARI, 1996, p. 13-51).

Quanto aos objetivos da participação popular, Demo (1988, p. 67) relata que “[...] os objetivos da participação são a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas de jogo, o controle do poder, controle da burocracia, o estabelecimento da negociação e a construção de uma cultura democrática.”

Diante do exposto, a gestão democrática das cidades hoje é garantida não só pela Constituição Federal de 1988, mas pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal, conquistada por vários setores da sociedade que acreditaram na democratização do espaço urbano, como única forma de garantia do direito à cidade, inserindo como condição fundamental para a sua realização a participação popular nos processos de decisão que afetam suas vidas.

O planejamento urbano municipal só tem a ganhar com o processo participativo, em qualquer dos setores da política pública. Mas essa participação precisa ocorrer em todo o processo, até mesmo depois do plano diretor e demais planos pontuais (plano de saúde, de educação, de habitação, mobilidade etc.) concluídos a participação popular deve continuar.

Nessa etapa, a população pode fiscalizar e cobrar, por ter participado do processo de elaboração tem o entendimento do que consta no documento e o que deve ser prioridade para execução no município, e pode cobrar do poder público a implementação daquilo com que se comprometeram no Plano Diretor Participativo.

Deve-se levar em consideração a importância de apresentar à comunidade os conhecimentos de forma clara, de modo a ter sensibilidade e receptividade com relação às necessidades da população. Assim, aquele que possui o conhecimento técnico precisa passar a ser um assessor da comunidade, pois ele possui o “saber teórico” e necessita das pessoas para entender de fato quais são os problemas diários enfrentados pelos mesmos. Dessa forma, a participação popular deve ser um processo trabalhado em conjunto, como traz Bordenave (1983, p. 1): “A prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte [...]”, ou seja, de que forma acontece essa participação, ativamente ou passivamente.

Nessa etapa de união entre os saberes, aquele que possui o saber técnico e teórico necessita passar a ser um mediador e assessor para com aquele que possui o saber empírico, e, dessa maneira, contribuir conjuntamente para que o processo avance, uma vez que é a população que possui esse saber do cotidiano e que vai trazer os elementos quantitativos e qualitativos para o debate em questão.

Viegas (2002, [s.p.]) afirma que “[...] a participação popular visa estabelecer parcerias entre Estado e sociedade civil, para que, juntos, possam atingir o objetivo desejado por todos, que é a melhoria das condições de vida de toda a população.”

Fonseca (2009, p. 34) destaca o papel das administrações municipais para o êxito de um modelo de democracia mais participativa:

Para que as experiências de democracia participativa obtenham êxito, as administrações municipais têm papel fundamental, através da criação de canais de interconexão que viabilizem a integração entre governo e dos diversos segmentos da sociedade, especialmente a população de menor renda. De tal maneira, que possam ser partícipes das diversas fases do processo de planejamento e de deliberação das políticas públicas a serem implementadas nas cidades.

P. Silva (2011, p. 27) aponta que a “[...] participação popular é uma forma dos cidadãos excluídos participarem das discussões de programas, de alocação de recursos, da definição de metas e políticas, de induzir uma reforma social que os permitem compartilhar dos mesmos benefícios da sociedade influente.”

Nesse ponto de vista, Bordenave alega que a participação pode resolver conflitos, mas também pode acabar por ocasioná-los:

A participação tem inimigos externos e internos: em nossa sociedade classista e hierárquica nem sempre se aceita o debate com ‘inferiores’ na escala social ou de autoridade. Dentro do próprio grupo haverá pessoas que, mesmo admitindo que todos são iguais, consideram-se ‘mais iguais’ que os demais. (BORDENAVE, 1983, p. 79).

Costa (2013) contribui apontando algumas questões fundamentais acerca da participação que precisam ser pensadas:

Mas, afinal, o que é participar? Quais as motivações e racionalidades estão envolvidas nas práticas sociais participativas? Essas práticas pretendem, de fato, favorecer a construção coletiva de um projeto de sociedade? Pretendem, ao menos, favorecer alguma proposta de reforma social? Ou, no fundo, trata-se apenas de um formalismo, ancorado em um discurso que também consegue adesão na esfera pública? De qual participação falamos? Podemos mesmo falar de participação e de horizontalidade em um contexto de tantas e tão profundas desigualdades?

Analisando os questionamentos anteriores, podem-se observar o risco da participação se tornar apenas mais um instrumento, alguns autores apontam que a participação é sujeita a abusos, que nem sempre quem participa representa a coletividade. Costa (2013) aponta que alguns problemas vêm sendo identificados na medida em que as experiências baseadas em fóruns e conselhos estão sendo monitoradas e avaliadas. Um primeiro problema observado diz respeito à caracterização e à diferenciação dos atores sociais: quem são esses atores sociais? São cidadãos isolados ou são representantes de movimentos sociais? Quais interesses representam?

Agregam-se a essas questões aquelas relativas à representatividade política desses atores, especialmente quando se observa a tendência de institucionalização dos espaços participativos.

Com isso, percebe-se o quão difícil é existir participação e controle dos cidadãos em sua totalidade, na gestão pública, que seria incluindo as classes mais vulneráveis nas tomadas de decisão. Uma vez que os que estão mais acima em questão de poder e classes sociais acabam se sobressaindo e impondo, muitas vezes, seus interesses particulares, classistas ou político-partidários. Por isso, cita-se a importância do apoio do governo, visando uma qualificação para com toda a população em participar, principalmente em relação às classes vulneráveis.

Faz-se necessário um ambiente de diálogo e de equilíbrio, corrigindo desigualdades, potencializando os mais fracos, permitindo e facilitando o acesso a todos, até atingir-se uma racionalidade comunicativa mínima e aí sim se ter uma legitimidade e validade da participação.

Nesse ponto, destaca-se que a participação popular não significa apenas ouvir as demandas da sociedade, mas permitir que toda a população tenha voz ativa, tanto na formulação de políticas públicas, quanto na implementação e acompanhamento das mesmas.

A participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder. Quando se promove a participação deve-se aceitar o fato de que ela transformará as pessoas, antes passivas e conformistas, em pessoas ativas e críticas. Além disso, deve-se antecipar que ela ocasionará uma descentralização e distribuição do poder, antes concentrado numa autoridade ou num grupo pequeno. (BORDENAVE, 1983, p. 77).

Trazendo o modelo de gestão com a participação popular eficaz e ativa, as tomadas de decisões passam a ser dadas de baixo para cima, ou seja, a sociedade civil juntamente com o Poder Público passa a definir trajetos e metas, considerando que são os cidadãos que possuem o conhecimento de suas reais necessidades.

Bordenave (1983, p. 34) salienta que a democracia participativa promove a subida da população para níveis mais elevados da participação decisória, “[...] acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências cá embaixo.”

Corroborando Rocha (2011) no sentido de afirmar que o cidadão tem o direito de participar das decisões e soluções do seu espaço:

Ser cidadão não se trata apenas de receber os benefícios do progresso, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. Em lugar de ser tratado como objeto das atenções paternalistas dos donos do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. Trata-se de uma exigência decorrente da natureza inteligente e responsável da pessoa humana. Na medida em que se queira respeitar a dignidade da pessoa humana, é preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito. (ROCHA, 2011, p. 4).

Mediante o exposto, a participação popular é uma possibilidade de indivíduos e grupos sociais atuarem a favor de interesses de uma comunidade no que diz respeito às decisões condizentes com a gestão das políticas públicas.

Com base no até aqui exposto, considera-se, em partes, a ineficiência do poder público ao oferecer condições para o exercício da participação popular, esta ofertada fora de sua plenitude.

Dessa forma, propicia a atuação desonesta de alguns governantes, criando ali uma brecha para legitimar condutas que atendam aos interesses privados, não sendo, portanto, de caráter público, desencadeando uma das formas do processo conhecido como “pseudoparticipação” (SCUASSANTE, 2009, p. 1).

Entretanto, não basta participar, mas se faz necessário qualificar o grau de participação popular, trazendo cada vez mais para a população a aproximação e conhecimento para com as decisões políticas.

3 CAPÍTULO II – PARTICIPAÇÃO COM CONSISTÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

3.1 GRAUS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Souza (2004a, p. 202) considera “[...] alguns conceitos que classificam e qualificam o grau de participação popular para uma escala de avaliação inspirados em Arnstein (1969) chamada de escada da participação popular.”

Além disso, Souza (2004a, p. 202) conceitua essa classificação como “grau de abertura para com a participação popular”, a qual se dá pela separação de três graus. O primeiro grau inicia em uma escala de baixo para cima, em que se tem o grau de não participação, a qual engloba duas categorias, denominadas de coerção e de manipulação. Na segunda escala se encontra o grau de pseudoparticipação a qual engloba os itens de informação, consulta e cooptação. Por fim, em seu último grau, localiza-se a participação autêntica trazendo as categorias de parceria, delegação de poder e autogestão (Tabela 3).

Tabela 3 – Grau de abertura para com a participação popular

Da não participação a participação autêntica: uma escala de avaliação	
Grau de participação autêntica	8 Autogestão
	7 Delegação de Poder
	6 Parceria
Grau de pseudoparticipação	5 Cooptação
	4 Consulta
	3 Informação
Grau de não participação	2 Manipulação
	1 Coerção

Fonte: Souza, 2004a, p. 207.

A *Coerção*, segundo Souza (2004a), representa situações em que nem sequer as aparências são salvas, como as remoções de favelas, com a transferência dos moradores para conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, algo muito comum no Brasil durante os anos 1960 e início dos anos 1970, mas vistas até hoje em diversas cidades. Situações de coerção serão perceptíveis em regimes de exceção (ditatoriais, ou até os totalitários), nas quais a própria democracia representativa não existe ou deixa de existir.

A *Manipulação* corresponde a situações nas quais a população é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço da propaganda ou de outros mecanismos. Este não tem a menor intenção de estabelecer um diálogo de verdade, e muito menos criar canais de participação, segundo o autor este estágio busca apenas restringir o uso da força bruta,

valendo-se de outros recursos para viabilizar certa intervenção. Para ilustrar a categoria é válido citar as políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais as quais possuem objetivo imediato de dar impressão que os governantes fazem sua parte (SOUZA, 2004a).

A categoria de *Informação* se dá quando o Estado fornece informações sobre as intervenções planejadas. Dependendo de fatores como cultura política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas e ideologizadas (SOUZA, 2004a).

Na *Consulta*, o Estado não se limita a permitir acesso a informações relevantes, sendo a própria população consultada. O processo de consulta pode ser por vezes organizado e útil para o balizamento da atividade do planejador, porém, não há nenhuma garantia que a opinião popular será levada em conta. Ademais, muitas vezes argumentos técnicos são invocados de maneira exagerada e tendenciosa, a fim de justificar a não incorporação das sugestões da população (SOUZA, 2004a).

A *Cooptação* é uma prática de agregação de indivíduos estratégicos (líderes populares, pessoas-chave) ou de segmentos mais ativos convidados para integrar postos na administração pública ou para aderirem a um canal ou instância participativa. Dessa forma, a população é ouvida por meio dos líderes selecionados para agirem nesses canais participativos, porém, como no caso da consulta, essa participação não é, a rigor, deliberativa (SOUZA, 2004a).

Para se referir ao grau de participação autêntica, Souza (2004a) utiliza o conceito de que diz respeito à colaboração entre o Estado e a sociedade civil organizada colaborarem, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.

A *Delegação de Poder* vai além da parceria. Nessa etapa, o Estado abdica de uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. Ainda nesse estágio, os conceitos de democracia direta são evidentes, por mais que o marco geral continue sendo os da democracia representativa. A parceria e a delegação de poder constituem em situações de cogestão entre estado e sociedade civil.

Por fim, tem-se o princípio da *Autogestão*, deve-se salientar que, na prática, a delegação de poder é o nível mais alto que se pode chegar aos marcos do binômio capitalista somando a democracia representativa. A autogestão, segundo Souza (2004a), seria o alcance de uma sociedade autônoma.

Para Arnstein (1969, [s.p.]), a participação popular em questões políticas, na maioria das vezes, ainda acontece na forma de pacificação aos níveis a baixo, ou seja, configura-se como uma pseudoparticipação ou não participação dos cidadãos no planejamento e gestão das

idades. Raramente a construção de políticas públicas propicia o controle dos cidadãos, em que a maioria dos excluídos poderia obter maior poder decisório ou poder pleno de gestão.

Como traz Gadotti (2014), o grande desafio é relacionar e fazer dialogar, no interesse das políticas públicas emancipatórias e dos seus temas e pautas de luta, respeitando e garantindo a autonomia e a independência das formas de organização popular, superando os riscos de cooptação, subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares.

Entretanto, a participação é algo que ainda devemos construir, pois, para Bordenave, ela é algo que se aprende e se aperfeiçoa até chegar, de fato, à autogestão:

Ninguém nasce sabendo participar, mas, como se trata de uma necessidade natural a habilidade de participar cresce rapidamente quando existem oportunidades de praticá-la. Com a prática e a autocritica, a participação vai se aperfeiçoando, passando de uma etapa inicial mais diretiva a uma etapa superior de maior flexibilidade e autocontrole até culminar na autogestão. (BORDENAVE, 1983, p. 78).

A palavra participar corresponde a ter parte, fazer parte, materializando-se de diferentes formas. Conforme afirma Bordenave (1983, p. 27), existem variadas maneiras de participar, sendo essas:

- Participação de fato, aquela o qual o sujeito está inserido independente de sua vontade, como a participação na família, estando diretamente ligadas as necessidades de subsistência;
- Participação espontânea, corresponde a necessidade do ser humano se sentir parte de algum grupo que tenha características em comum formando assim grupos de amizades, vizinhos e outros sem uma organização própria ou estável, ligada às necessidades psicológicas de pertencer e receber afeto;
- Participação imposta, a qual o sujeito é obrigado a fazer parte independente de sua vontade, como o voto ou alistamento no exército;
- Participação voluntária, grupo formado pelos próprios participantes, formada por indivíduos que possuem objetivos comuns e definem sua organização, como, por exemplo, uma associação e partidos políticos;
- Participação provocada, entende-se por esse tipo de participação quando agentes externos manipulam os outros por meio da participação a fim de atingir seus próprios objetivos;
- Participação concedida, quando indivíduos escolhem um outro para os representar em alguma decisão de forma que esses têm a sensação de que fazem parte, porém cria uma ilusão de participação.

Portanto, a participação age como um processo em constante construção a qual se caracteriza por diversas conquistas, e também se pode alcançá-la em diferentes formatos e graus participativos.

Com isso, a participação popular somente ocorrerá quando for possível identificá-la como manifestação de poder político e não como simples expressão de direito público subjetivo (BRITO, 1992, p. 85).

A gestão participativa ocorre de maneira vagarosa, exigindo persistência por parte dos participantes, e, nesse sentido, a população não deve declinar sobre seus direitos abdicando dos instrumentos de participação disponíveis hoje nas legislações, sendo assim um grande avanço na busca de uma sociedade mais justa.

Também, a qualificação da participação popular é capaz de desenvolver moralmente os indivíduos, sendo que, por meio da participação popular, o cidadão adquirirá maior consciência dos interesses de uma comunidade, garantindo benefícios a todos os cidadãos, assim o processo de participação acaba por se tornar um processo educativo e de socialização.

Complementam Paiva, Rocha e Carraro (2010) que a dificuldade de participação direta da população, principalmente cidadãos das classes subalternas, inscreve-se, ademais, no âmbito da cultura política autoritária e impopular, que traumatizou a história brasileira em passado não tão distante. Também a participação institucionalizada, restrita a determinados institutos da democracia burguesa e ao momento das urnas, produto do contexto pós-Ditadura Militar, que não ultrapassou as estratégias de “transição pelo alto”, cerceando a construção de uma real democracia no país. Embora a obrigatoriedade do controle social e da participação da população nos destinos das políticas públicas tenham se afirmado como diretrizes constitucionais, em 1988, a plena tradução destes princípios está longe de ser uma realidade na política brasileira.

3.2 INDICADORES DE CONSISTÊNCIA

Em seu livro “A Prisão e a Ágora”, Marcelo Lopes de Souza, além de trazer os graus de participação popular, mostra indicadores para mensurar a consistência participativa. Essa constatação é difícil de ser compreendida, “[...] pode-se aferir ou mensurar a consistência de experiências participativas mediante o desempenho que se obtenha a propósito de certos parâmetros.” (SOUZA, 2006, p. 427).

O Termo “consistência” se refere à qualidade da ação participativa, pois no Brasil, mesmo tendo a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade que tornam obrigatória a participação popular no processo de elaboração de Planos Diretores Municipais, percebe-se que o fato de existirem instâncias formais de participação não garante a qualidade dessa participação.

Souza (2006) aponta consistência como a efetividade da experiência de participação, levando-se em conta seu nível de ambição e coerência.

A ambição remete a um plano externo: o alcance, real ou potencial, da experiência; os seus objetivos manifestos (ou latentes) e coerência remete a um plano interno: ausência de contradições; transparência e accountability; capacidade de auto-aperfeiçoamento. Sendo estes intimamente ligados. (SOUZA, 2006, p. 427-428).

Para analisar a consistência da participação popular, Souza (2006, p. 427-428) aponta parâmetros que desempenham o papel de indicadores da consistência. Conforme Souza (2006, p. 427-428), os indicadores de consistência utilizados pertencem à família dos indicadores de performance, do tipo qualitativo. O autor relata que:

[...] os Indicadores podem pertencer a duas famílias, à dos indicadores de situação (que muitos chamam de 'sistêmicos'), que descrevem e radiografam a realidade, ou à dos indicadores de performance, que servem, em primeiro lugar, para avaliar e monitorar políticas públicas e apoiar processos decisório.

Dependendo do apuro de sua seleção, podem ser muito úteis para auxiliar na avaliação e monitoramento do desempenho de um processo de participação popular, porém, longe de pretender servir como resposta única, objetiva e quantificada, de um processo tão complexo quanto à participação popular.

Diante da Tabela 4, pretende-se, no Capítulo III, focar a forma com que a participação popular foi trabalhada na experiência de Chapecó, para poder analisar a consistência desta participação. Não entrará na discussão o conteúdo do Plano Diretor, tampouco seus instrumentos de planejamento, gestão e legislação urbanística, mas somente a forma como a participação popular foi inserida no processo.

Tabela 4 – Indicadores da consistência da participação popular

INDICADOR	O QUE?	COMO?
1) Profundidade decisória da participação	A rotina é consultiva ou deliberativa? Em que momentos a rotina mostra-se deliberativa, caso não seja em todos, e em que momentos ela é consultiva? Os agentes governamentais têm direito de voto (e veto) ou apenas de voz nas instâncias decisórias?	- Pesquisa e análise documental; - Entrevistas;
2) Extensão da participação	Em que instâncias e sob quais circunstâncias se participa? Não basta existir um conselho, e nem mesmo basta a ele ser deliberativo; Quem indica os membros do conselho que “representam” a sociedade civil: ela mesma ou o governo? Se ela, como se dão a seleção e a indicação?	- Pesquisa e análise documental; - Entrevistas;
3) Grau de transparência e accountability	Com que regularidade e de que forma circulam as informações? São asseguradas as condições para que sejam tomadas decisões com conhecimento de causa e sem que os delegados da sociedade civil sejam gritantemente induzidos a votar dessa ou daquela maneira pelos agentes governamentais? Com que regularidade e de que modo os delegados prestam contas às suas bases sociais?	- Pesquisa e análise documental; - Entrevistas;
4) Caráter participativo da malha territorial	Os critérios de definição de recortes territoriais que fundamentam a organização dos processos participativos são os mais legítimos e adequados? Os recortes territoriais consideram as tradições de organização da população ou são, ao contrário, em maior ou menor grau, uma imposição “de cima para baixo” de uma malha territorial? Em que medida sentimentos “legítimos” de lugar estão contemplados nos recortes territoriais adotados?	- Pesquisa e análise documental; - Entrevistas;
5) Inclusividade	Com que proporcionalidade diferentes grupos da sociedade (definidos pela linha de gênero, pela etnia, pela classe social, local de moradia) se acham representados nas instâncias participativas formais? Em caso negativo, quais medidas foram tomadas para favorecer um quadro adequado? Houve uma abordagem diferenciada para a participação da população da área rural na confecção do Plano Diretor garantindo que as suas especificidades fossem contempladas?	- Pesquisa e análise documental; - Entrevistas;
6) Grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”	Deficientes físicos, mães com filhos pequenos e grupos muito pobres merecem atenção e suporte especial; caso contrário, um processo que se pretende inclusivo pode sedimentar situações particulares de exclusão.	- Pesquisa e análise documental; - Entrevistas;

Fonte: elaboração da autora, 2016, a partir de Souza, 2006, p. 427-428.

Com a participação popular qualificada, consistente, no Planejamento Urbano é possível se chegar a um desenvolvimento local. Para Buarque (1999, p. 9, grifos no original):

Desenvolvimento local é um *processo endógeno* registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o *dinamismo econômico* e a *melhoria da qualidade de vida* da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da *mobilização das energias* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

Como citado anteriormente, o desenvolvimento local consiste em analisar a cidade, suas potencialidades e deficiências, e as medidas a serem tomadas precisam ser definidas em conjunto com todos os atores locais pensando no coletivo. O processo é endógeno, pois é de dentro para fora, a comunidade auxilia nas tomadas de decisões, visualizando o que tem de melhor a oferecer, para ser competitivo economicamente, mas levando em consideração a questão ambiental e social, para que esse desenvolvimento seja completo e sustentável.

O autor Juarez de Paula traz um conceito de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, que vem ao encontro, do que foi citado acima:

Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Pretende representar um novo conceito de desenvolvimento e uma nova estratégia para sua implantação. O conceito de DLIS parte do pressuposto de que o crescimento econômico é necessário, mas não é suficiente para promover o desenvolvimento. O desenvolvimento é um fenômeno que ultrapassa o econômico. O sentido do desenvolvimento deve ser o de melhorar a qualidade de vida das pessoas (desenvolvimento humano), todas as pessoas (desenvolvimento social), as pessoas que estão vivas hoje e as que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável) Fazer o desenvolvimento humano, social e sustentável, nos desafia a pensar um novo conceito de desenvolvimento que articula a dinamização do crescimento econômico com outros fatores como o capital humano, o capital social, o capital empresarial e o capital natural. (PAULA, 2002, p. 6).

Carlos Jara (2001) afirma que para construir o desenvolvimento local é necessário dotar as pessoas de conhecimentos e habilidades para que elas possam gerenciar os seus recursos nos novos espaços que se constroem de diálogo, de deliberação e de controle. Para Jara (2001), o maior desafio a enfrentar no desenvolvimento local é garantir a participação dos diferentes grupos na sociedade, favorecendo o controle social sobre o desenvolvimento e elegendo o local enquanto espaço privilegiado da formação de cidadãos.

Tem-se tornado cada vez mais aceita, nos últimos anos, no Brasil, a idéia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. A crescente difusão desse enfoque pode ser atribuída, por um lado, ao próprio avanço da democratização do país e, por outro, a uma nova abordagem que vem se tornando dominante no contexto internacional, que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento. (BANDEIRA, 1999, p. 5).

O desenvolvimento local pressupõe, portanto, a construção de uma nova cultura política. Paula (2002, p. 11) aponta que quem promove o desenvolvimento são as pessoas.

O desenvolvimento não é um resultado automático do crescimento econômico, é o resultado das relações humanas, do desejo e da vontade das pessoas de alcançarem uma melhor qualidade de vida para todos. O desenvolvimento depende da adesão das pessoas, da decisão de se colocarem como sujeitos sociais.

O autor segue dizendo que o desenvolvimento

[...] requer também o crescimento dos níveis de cooperação e confiança entre as pessoas, aquilo que se convencionou chamar de 'capital social'. Não é possível existir desenvolvimento sem organização, participação e empoderamento das pessoas. Mas isso não vai acontecer se não houver confiança e cooperação, se não se construírem redes de solidariedade e de ajuda mútua.

Para o autor, o desenvolvimento é produto do capital social e este, por sua vez, é produto da confiança e da cooperação entre os atores sociais, que lhes confere organização, capacidade de participação e empoderamento.

Muitas pessoas ainda acreditam que quem é responsável pelo desenvolvimento é o Estado, mas muitos estudos apontam que as experiências mais bem sucedidas acontecem em casos onde há uma parceria entre: Estado, sociedade civil e mercado (agentes econômicos).

“Os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de uma localidade são as pessoas que nela vivem. Sem o interesse, o envolvimento, o compromisso e a adesão da comunidade local, nenhuma política de indução ou promoção do desenvolvimento alcançará êxito.” (PAULA, 2002, p. 11).

Com isso, observa-se a necessidade de persistir nas tentativas de ter um planejamento com uma participação popular consistente, efetiva, pois através dela é possível se chegar a um desenvolvimento local adequado que traga qualidade de vida a população. Diante disso, no próximo item será descrito o Planejamento Urbano de Chapecó a partir dos Planos Diretores de 1974 a 2014, relacionando-os com os processos de participação popular existente.

3.3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ (SC)

A cidade de Chapecó foi emancipada em 25 de agosto de 1917, sendo que, desde então, contou com constante crescimento populacional, aumentando sua notoriedade na econômico regional e agroindustrial do Sul do Brasil e passou a exercer influência em toda a região do oeste de Santa Catarina.

Segundo apontado em estimativa realizada pelo IBGE em julho de 2016, a cidade de Chapecó conta atualmente com 209.553 habitantes.

No que diz respeito à caracterização histórica do município, a primeira ocupação populacional da atual região oeste de Santa Catarina foi feita pelo povo Kaingang. Mais tarde, foi feita pelo povo Guarany, prolongando-se até meados do século XIX, quando começa a predominância do povo luso-brasileiro, o qual se trata de uma miscigenação com índios e negros escravos que dão origem à etnia cabocla (CHAPECÓ, 2015).

A colonização do município teve início a partir de 1917 com o processo de abertura das primeiras trilhas. Estas eram feitas por famílias gaúchas descendentes de europeus.

Nesse sentido, Alba (2013) traz que o território do oeste e extremo-oeste de Santa Catarina, até 1916, tinha sido alvo de disputas entre Santa Catarina e Paraná, sendo que em 6 de março de 1917, por intermédio da Lei n. 1.146, encerram-se todos os tramites legais que puseram fim às disputas entre Paraná e Santa Catarina.

O então Governo do Estado de Santa Catarina tomou posse do território e criou o município de Chapecó, através da Lei n. 1.147, de 25 de agosto de 1917, juntamente com mais três municípios (Mafra, Porto União e Cruzeiro, hoje Joaçaba), anteriormente pertencentes ao território do Paraná (BELLANI, 1989 [s.p.]).

Segundo Alba (2013, p. 21): “A história do início de sua colonização fazia parte de um projeto de colonização feito pelo governo estadual que objetivava colonizar todo o oeste de Santa Catarina, considerado pelas autoridades da época como um vazio demográfico.”

O município de Chapecó teve sua primeira sede situada onde atualmente é o distrito de Marechal Bormann, conhecido naquela época como Passo Carneiro. Entretanto, com as mudanças na política estadual e, por consequência, da nomeação de novos intendentess, ocorreram ainda várias mudanças do local onde aquela se encontrava. A sede do município alternou de endereço com Xanxerê até 1931, tendo, por fim, sua instalação definitiva na Vila Passo dos Índios, atual Chapecó, sede da Colonizadora Bertaso (Plano de Desenvolvimento Rural de Chapecó, 2015).

Aldana, Hass e Badalotti (2008) afirmam que o poder político do município de Chapecó caracterizou-se com um forte mandonismo até por volta dos anos 1940 e 1950, aproximando-se muito dos aspectos do coronelismo brasileiro, já que a política do município se concentrava nas mãos de coronéis ou pessoas ligadas a eles.

A questão do domínio da região na época estava estritamente ligada à supremacia econômica e ligações de parentesco, além dos laços econômicos entre famílias distintas.

Quanto a isso, Hass (2006) aponta que a principal característica deste mandonismo se daria à “proteção aos amigos e a perseguição aos adversários políticos”, sendo a violência um dos instrumentos de dominação utilizados pelos oligarcas e coronéis, além de também

utilizarem dos meios de empreguismo, nepotismo, troca de favores e corrupção eleitoral na busca de benefícios. Os primeiros coronéis da região eram os Marinho, estes se dedicavam à extração da madeira e da erva-mate.

A partir da década de 20, com a chegada da Empresa Colonizadora Bertaso, Maia e Cia., estabelece-se um padrão de ocupação que enfraquece o antigo mandonismo local, cuja base de dominação era o extrativismo florestal, fortalecendo política e economicamente esse novo grupo (as empresas colonizadoras) que se dedicava ao comércio da madeira e da terra. (ALDANA; HASS; BADALOTTI, 2008, p. 211).

Em meados da década de 1930 houve a chegada das primeiras madeireiras, intensificando o processo de migração de colonização. Assim, criaram-se as primeiras vilas, dando-se início à exploração dos recursos naturais da região. Essa exploração dos recursos naturais, em especial o da madeira, considerados hoje predatórios, na época, era símbolo de progresso e “exuberância desbravadora”.

O rio Uruguai desenvolveu importante papel nessa época, sendo que o escoamento do produto oriundo das madeireiras era feito por meio dele, por intermédio dos balseiros. Eram construídas balsas que levavam a madeira de Chapecó e de toda a região para os centros consumidores localizados principalmente na Argentina.

Segundo Alba (2002 [s.p.]), “[...] até o final dos anos 40, foram os donos de empresas colonizadoras que dominaram a economia e a política em Chapecó, principalmente a família Bertaso [...]”, tanto que a implantação definitiva da sede do município na Vila Passo dos Índios se deu por conta da localização da sede da Colonizadora Bertaso.

Conforme o Plano de Desenvolvimento Rural (CHAPECÓ, 2015), a definição da sede municipal na mesma sede da colonizadora acaba por impulsionar o processo de organização urbana da vila para o *status* de cidade com o primeiro projeto de urbanização.

Na época, era evidente o progresso na urbanização da cidade, que pode ser visto com a abertura de ruas, alargamento e calçamento das ruas mais antigas e a remodelação da praça.

Nesse contexto, Aldana, Hass e Badalotti (2008, p. 211) apontam que:

Em 1931, ano em que a vila Passo dos Índios (Chapecó) foi transformada em sede do município foi implantado o Plano Diretor produzido pela empresa Colonizadora Bertaso, com uma ordenação cartesiana, que possui um traçado urbano xadrez, com avenidas largas, quadras bem definidas, passando para o migrante visitante a visão de uma cidade planejada, organizada, que caminha para o desenvolvimento.

O projeto colonizador chamou a atenção não só dos colonos vindos do Rio Grande do Sul, mas também dos índios e caboclos que vinham para a região. Inicialmente, os

colonizadores praticavam a agricultura de subsistência, entretanto, com a expropriação de terras, estes tiveram de se voltar ao trabalho assalariado, especialmente, nas madeiras que se instalaram no local.

Após o ciclo da madeira no município, veio a predominar a pecuária e a agricultura. Nessa época, aumenta a população de maneira rápida, tanto pelo fluxo migratório acelerado das famílias vindas para a região com finalidade de crescer financeiramente, quanto pelo número de filhos por família.

Essa imagem construída ao longo dos anos de crescimento e progresso que transformava com o tempo a paisagem da cidade foi contrastada com um acontecido que gerou bastante polêmica, conhecido como o linchamento.

A respeito disso, Hass (2003, [s.p.]) aponta que:

O linchamento que aconteceu em Chapecó, na década de 50, atingiu de forma negativa vários setores da sociedade, mas colaborou para uma nova orientação referente ao desenvolvimento regional, inserido num contexto de mudanças estruturais na economia nacional, com a intensificação do processo de industrialização, pois foi nesta década que se inaugurou, no município de Chapecó, o primeiro frigorífico com o objetivo de atrair pessoas para a cidade. A empresa Colonizadora e Industrial Ernesto Francisco Bertaso S.A., durante dois anos, após o linchamento, não conseguiu vender um pedaço de terra na região. Este teria sido um dos motivos para a elite local mobilizar-se em torno da instalação de um frigorífico no lugar, a fim de reativar o fluxo migratório e a economia regional.

A partir da década de 1950, com a abertura das primeiras agroindústrias, a economia da cidade se intensificou. Entre essas indústrias estava o Frigorífico SAIC S.A. Indústria e Comércio de Chapecó, o qual industrializava produtos derivados de suínos. Com isso, a população da cidade teve um crescimento alto em razão de imigrantes que vieram à procura de emprego.

Nesse contexto, segundo o Plano de Desenvolvimento Rural (CHAPECÓ, 2015), a partir da colonização intensificada de Chapecó, houve a formação de novas vilas e o início das emancipações dos primeiros municípios. Além das indústrias frigoríficas instaladas na região, houve também a criação das primeiras cooperativas tritícolas, impulsionadas pelo desenvolvimentismo do Governo de Juscelino Kubitschek.

Nas décadas seguintes de 1960, 1970 e 1980, por consequência do crescimento dessas indústrias que se instalaram em Chapecó, a cidade continuou atraindo grande número de novos habitantes, os quais migravam, principalmente, da área rural para o perímetro urbano em busca de trabalhos assalariados.

No ano de 1960, Chapecó já apresentava grande importância comercial no Estado de Santa Catarina. Em 1963, foi criada pelo governo estadual a Secretaria de Estado dos Negócios do

Oeste, permitindo, com isso, grandes investimentos na região, especialmente, na infraestrutura, na construção de estradas, pontes, instalação de energia etc. (ALBA, 2013, p. 31).

Facco, Fujita e Berto (2014, p. 196) apontam que o avanço da urbanização nessa década é fato consolidado, tendo em vista que 12 novos loteamentos para pessoas que vinham em busca de empregos nos frigoríficos foram criados na cidade. Com isso, afirmou-se que a ideia de implantação dessas indústrias a fim de atrair população em busca de trabalho havia dado certo.

A partir da década de 1970 em diante, houve um novo ciclo de desenvolvimento do local através da consolidação das principais agroindústrias da região, o sistema de integração de suínos e aves e o fortalecimento do cooperativismo.

Sobre isso, pode-se citar Zeni (2007, p. 39), que aponta que “[...] a década de 70 foi marcada pelo considerado ‘desenvolvimento’ através de novas ações oficiais e de incentivos governamentais.” Nessa década, houve grande incentivo do governo federal para a implantação de novas empresas e, por conseguinte, a acentuação e consolidação do município de Chapecó como a terra das agroindústrias.

Com a modernização agrícola e a crise econômica nacional vieram dois grandes problemas: endividamento junto a bancos e a crise da suinocultura. A modernização da agricultura brasileira, especialmente na década de 70, foi uma época boa para financiamentos, estes eram feitos com juro fixo e os agricultores podiam começar a melhorar e modernizar suas propriedades. (ROVER, 2003, p. 282).

Após a passagem de vários anos de bonança do sistema de integração⁴ presente no município entre agroindústrias e agricultores e pecuaristas, vieram as crises de oferta de carne, junto a uma competitividade cada vez mais acirrada nos negócios locais. Dessa forma, o Plano de Desenvolvimento Rural (CHAPECÓ, 2015, p. 37) aponta que “[...] as empresas integradoras passaram a pressionar pela escala de produção e redução da renda paga aos produtores, colocando o sistema em descrédito por muitos e excluindo outros tantos do sistema.”

Muitos camponeses não conseguiam quitar suas dívidas, assim necessitavam se desfazer de bens, inclusive, as terras de onde antes tiravam o sustento. Ressalta-se que nessa época a suinocultura foi a principal atividade econômica do período.

A partir disso, com as consequências da modernização e da crise da economia camponesa tradicional, começa a haver um grande êxodo rural e migração para além da região.

⁴ O Sistema de integração baseava-se nas relações entre produtor rural ou microempresário os quais forneciam seus produtos para as grandes agroindústrias. Um sistema de parceria, no qual o produtor entra com instalações, mão de obra e propriedade, e a agroindústria controla a produção de maneira bastante rigorosa, conforme normativas de mercado. Dessa forma o produtor garante a venda continua da produção e a agroindústria matéria prima.

Segundo o Plano de Desenvolvimento Rural (CHAPECÓ, 2015), por conta desse modelo menos atrativo de integração, e devido ao grande número de propriedades sem um meio de subsistência adequado, fez-se com que inúmeras propriedades rurais deixassem de existir ou fossem vendidas aos vizinhos. Assim, milhares de pessoas migram para as cidades a fim de encontrar empregos em diferentes ramos, como comércio, empresas e até as agroindústrias.

A partir de então, a população rural diminuiu consideravelmente. Conforme Rover (2003), em municípios polo como Chapecó, o êxodo se manifestou mais intensamente. “Se em 1970 a população rural de Chapecó equivalia a 60% do total, fruto do processo de êxodo e de polarização da economia e da população, em 2000, apenas 8,4% de sua população é rural.” (ROVER, 2003, p. 282).

Com o crescimento da população e o desenvolvimento da cidade, outros setores ganharam destaque, como o setor de indústrias do ramo do metalmeccânico, ramos de plásticos e embalagens, construção civil, móveis, confecções, bebidas, entre outros serviços, sendo grande parte destes relacionados às atividades agroindustriais.

Assim, esses fatores fizeram Chapecó se tornar polo de uma ampla região, que, segundo Aldana, Hass e Badalotti (2008, p. 211), “[...] alcança em torno sessenta municípios, exercendo grande influência política, econômica e social sobre os mesmos, além de fazer o próprio município de Chapecó aumentar em taxas elevadas. ”

3.4 PLANOS DIRETORES DE CHAPECÓ

Chapecó vem apresentando um constante aumento da população sendo classificado como de “taxas elevadas” de acordo com os dados demográficos do IBGE.

Na década de 1960, a população urbana representava 32% da população total. Já na década de 1970 passou para 41%, sendo que em 1980 para 66%, e, em 2000, já se tinha 90% dos habitantes em área urbanizada. Sobre o tema, Santos (s.d., p. 250) afirma que Na década entre 2000 e 2010 “a população cresceu em média 3,2% ao ano, percentual acima da média nacional e estadual, com crescimento de 1,5% e 1,7% respectivamente”. Sendo que em 2000 contava com 146.967 habitantes e em 2010 183.530 (IBGE).

Sobre o município de Chapecó, Rover (2003, p. 277) destaca que:

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, define a região do município de Chapeco de ‘Colonial do Oeste Catarinense’. Quando de sua criação, Chapecó contava com aproximadamente 14 mil km². Hoje em função dos desmembramentos municipais possui uma área total de 661,71 km², cuja sede urbana apresenta 89,936 km², sendo o restante correspondente do espaço rural.

A partir da instalação das agroindústrias na região, desencadeou-se uma acentuada urbanização. Com isso, a pequena Vila de Passo dos Índios onde todos se conheciam começou a desenvolver rapidamente. No contexto acima, Zeni, (2007, p. 43-44) afirmam que: “É na noção de rentabilidade ligada ao capitalismo que acontece a expansão urbana em Chapecó.”

Com o crescimento da cidade, viu-se a necessidade de estabelecer instrumentos orientadores de políticas públicas no espaço urbano, como os Planos Diretores. Desde sua constituição em 1917, foram formulados para Chapecó três planos diretores: em 1974, teve-se o Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó, com alterações em 1980; o Plano Diretor Físico-Territorial, em 1990; e o último em 2004, chamado de Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC), primeiro Plano Diretor criado para cidade de Chapecó após a vigência do Estatuto da Cidade, revisado nos anos de 2006 e em 2014, sendo este analisado nesta dissertação.

A respeito dos planos diretores, Fujita (2014) afirma que cada qual refletia o *status* vigente no que diz respeito ao ideário e às normativas associadas ao planejamento urbano de sua época. Nesse contexto, demonstra-se na tabela 5 a relação dos planos diretos do município de Chapeco e suas revisões.

Tabela 5 – Planejamento Urbano de Chapecó (SC)

Data	Lei	Fonte
1974	Lei n. 068, de 31 de dezembro de 1974, que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1974.	Reche (2008)
1980	Lei de Zoneamento de 1980, aprovada através da Lei n. 71, de 18 de setembro de 1980, acompanhada da aprovação da Lei dos Loteamentos e da Lei de Obras e Arquitetura. Essas revogam integralmente o Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974.	Reche (2008, p. 109)
1990	Lei Complementar n. 04, de 31 de maio de 1990, que dispõe sobre o Plano Diretor Físico-Territorial de Chapecó. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1990.	Chapecó (1990)
2004	Lei Complementar n. 202, de 06 de janeiro de 2004, que dispõe sobre Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó. Chapecó, Câmara de Vereadores, 2004.	Chapecó (2004)
2006/ 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n. 459/06, que modifica a Lei Complementar n. 202, de 06 de janeiro de 2004, que institui o Plano de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC). • Lei Complementar n. 281, de 18 de dezembro de 2006. Modifica a Lei Complementar n. 202, de 6 de janeiro de 2004, que instituiu o PDDTC. 	Chapecó (2006)
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Lei Complementar n. 409, de 10 de junho de 2010. Modifica a Lei Complementar n. 202, de 6 de janeiro de 2004, que instituiu o PDDTC. - Lei Complementar n. 413, de 25 de junho de 2010. Modifica a Lei Complementar n. 202, de 6 de janeiro de 2004, que instituiu o PDDTC. - Lei Complementar n. 417, de 20 de agosto de 2010. Modifica a Área Especial de Interesse Ambiental (AEIA) com base no § 8º do art. 192, da Lei Complementar n. 202/2004, que instituiu o PDDTC. - Lei Complementar n. 418, de 20 de agosto de 2010. Modifica a AEIA com base no § 8º do art. 192, da Lei Complementar n. 202/2004, que instituiu PDDTC. - Lei Complementar n. 419, de 24 de agosto de 2010. Modifica a AEIA com base no § 8º do art. 192, da Lei Complementar n. 202/2004, que instituiu o PDDTC. - Lei Complementar n. 428, de 17 de dezembro de 2010. Modifica a AEIA com base no § 8º do artigo 192 da Lei Complementar n. 202/04, que instituiu o PDDTC. 	Chapecó (2010)
2014	Lei Complementar n. 541, de 26 de novembro de 2014. Aprova o PDC.	Chapecó (2014)
2016	Lei Complementar n. 573 de 9 setembro de 2016, dispõe sobre alteração de dispositivo da Lei Complementar n. 541, de 26 de novembro de 2014, e dá outras providências.	Chapecó (2016)

Fonte: elaboração da autora, 2016, a partir de Afonso, Favaretto e Rammé, 2015.

3.4.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Chapecó (1974)

O primeiro Plano Diretor, aprovado no dia 31 de dezembro de 1974 (Lei n. 068/1974), estruturou-se a partir de um modelo modernista. Baseava-se no termo de referência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão de planejamento federal integrado ao desenvolvimento municipal. Este plano foi elaborado de acordo com o crescimento e urbanização acelerado da época, reconhecendo Chapecó como polo da região oeste de Santa Catarina.

O plano foi orientado a partir do reconhecimento de Chapecó como polo da região Oeste Catarinense, em sua condição de centro comercial, político-administrativo e logístico e pela agroindústria em expansão na época, bem como pela avaliação do crescimento demográfico, que era o mais elevado do estado de Santa Catarina, com forte participação da população urbana, sendo então a mais alta do estado e superior à média regional, considerando-se o índice de participação relativa da população urbana. (FUJITA, 2014, p. 04).

O referido Plano Urbano de Chapecó datado de 1974 corresponde a um momento de transformações urbanas consideráveis, estas derivadas do crescimento da população que se dava de maneira acelerada em razão das atividades das agroindústrias. Sobre o exposto:

Muitas transformações, devido à expansão urbana, ocorreram principalmente no espaço da bacia de captação. Também se começou a pensar em um planejamento futuro para a cidade. 'No contexto urbano de Chapecó não há como falar de urbanização e de leis urbanas sem que se fale das agroindústrias'. (RECH, 2008, p. 44).

Cabe citar que, por volta de 1970, obras importantes de infraestrutura foram consolidadas, como a do ano de 1974, quando foi inaugurada a BR-282. Ressalta-se que esta é rodovia é mais extensa do oeste de Santa Catarina, a qual faz a ligação dessa região com o litoral e com outras importantes rodovias, como a BR-116 (FACCO; FUJITA; BERTO, 2014). Assim, a referida obra teve importante influência no crescimento da cidade de Chapecó.

Segundo Reche e Sugai (2011), partindo de uma análise do Plano Diretor de 1974, elaborado pelo arquiteto Demétrio Ribeiro, o modelo de cidade proposto no plano é o de uma cidade idealizada, equilibradamente distribuída, tanto no que diz respeito aos equipamentos urbanos (áreas verdes, equipamentos públicos etc.), quanto ao sistema de acessibilidade viário igualmente distribuído por toda a extensão da cidade, levando em consideração a relação à distribuição da população e de usos. Para Reche e Sugai (2011, p. 06): “A proposta revela aspectos positivos, mas, de certa forma, idealizados e impraticáveis por desconsiderar a existência de conflitos urbanos, principalmente relacionados às desigualdades sociais, na proposição espacial da cidade.”

No Plano Diretor de Chapecó (1974, p. 22 *apud* FACCO; FUJITA; BERTO, 2014, p. 198), há trechos onde fica perceptível o reconhecimento das transformações de caráter desenvolvimentista que estava havendo no espaço urbano na cidade de Chapecó, a partir de diferentes investimentos que estavam sendo realizados no espaço urbano.

Recentemente, contudo, esta situação vem sendo modificada. O impulso desenvolvimentista, que vem conhecendo o Oeste Catarinense, veio fazer com que Chapecó se tornasse polo de uma região com altas potencialidades e, conseqüentemente, fosse alvo de investimentos diversos. Estes se traduzem através da dinamização do setor primário (inovações técnicas ligadas à suinocultura), da implantação de novas indústrias (Sadia Avícola, Extrafinos S/A e outras) e de uma série de equipamentos e serviços de natureza administrativa, social e cultural, de interesse regional: Secretaria do Oeste, Hospital Psiquiátrico, Penitenciária Agrícola, Universidade do Oeste, dentre outros. Todos esses investimentos podem ser considerados como importantes fatores modificadores do crescimento físico e da atuação funcional de Chapecó, desde que considerados sua localização e o poder atração que vão exercer sobre as populações regionais. (CHAPECÓ, 1974, p. 32 *apud* FACCO; FUJITA; BERTO, 2014, p. 198).

Destaca-se que a chegada e consolidação das agroindústrias transformou não só o espaço urbano do município, mas também o rural, através das novas formas de sistematização e organização do trabalho, fazendo com que ambos, urbano e rural, se integrassem criando essas novas formas de trabalho.

Sobre o tema, Alba (2002, [s.p.]) apontam que: “As agroindústrias, motor das transformações urbanas e rurais do lugar, produziram uma cooperação não só no local da fábrica e dos outros ramos de produção, mas desenvolveram a cooperação entre o rural e o urbano.”

Referente ao traçado urbano adotado pelo Plano Diretor de Chapecó de 1974, Zeni (2007, [s.d.]) ressalta que este teve sua origem do plano de loteamento do ano de 1931, produzido pela Empresa Colonizadora Bertaso. O plano de 1974 fazia menção ao traçado original e o adotava para estabelecer o ordenamento de uso e de ocupação do solo urbano.

Quanto a isso, Reche e Sugai (2011) apontam que o zoneamento e a densificação do solo proposto pelo Plano se dava de forma gradual do centro em direção à periferia, com exceção às principais vias de acesso à cidade que recebem um zoneamento que permite maior densificação.

Essa forma concêntrica de organização da cidade foi apontada, já no Termo de Referência do SERFHAU, como uma maneira de reduzir os gastos com implantação de infra-estrutura, caso a cidade se organizasse, por exemplo, de maneira longitudinal, que, de acordo com o Termo de Referência, era uma tendência natural do município. (RECHE; SUGAI, 2011, p. 6).

Houve, na época, preocupação com o desenvolvimento da cidade e sua relação direta com o sistema viário, sendo que a projeção desse na época já contava com o que hoje é chamado de contorno viário oeste e leste, com vias que ligavam em vários locais a cidade a estas vias de acesso. A respeito do exposto, Facco, Fujita e Berto (2014, p. 201) apontam que: “Esse plano previa ainda um anel viário de contorno para o tráfego pesado, proveniente da BR-282 ao sul, passando pelo Distrito Industrial, assim como estabelecia uma faixa de domínio para ser incorporada à trama viária.”

Acerca das áreas públicas, Reche e Sugai (2011) apontam que o Plano Diretor de 1974 previa um sistema amplo destas áreas distribuídas em toda a área urbana, onde estariam localizadas áreas verdes, escola, centro comunitário, criando centros de bairro. Estes seriam distribuídos nos bairros periféricos, sendo que estas áreas se conectariam através de parques lineares nas margens de córregos e rios de Chapecó.

A respeito dessa organização proposta no zoneamento, as autoras anteriormente citadas afirmam que este plano busca referência no planejamento modernista europeu.

Fica evidente na proposta de zoneamento do Plano as referências ao planejamento modernista europeu da segunda metade do século XX, a partir da Carta de Atenas, onde se buscava a racionalidade e a funcionalidade da cidade através da separação das diferentes funções, interligadas entre si por meio do sistema viário. (RECHE; SUGAI, 2011, p. 8).

Este zoneamento do Plano Diretor de Chapecó previa áreas de habitar (Zonas Residenciais), áreas de consumir (Zona Central), áreas de produzir e trabalhar (Zonas Industriais) e áreas de lazer (parques e praças distribuídas equilibradamente pela cidade). Reche e Sugai (2011) apontam que, além disso, são propostos os centros de bairros, unidades de vizinhança, distribuídos equilibradamente na malha urbana, juntamente com áreas verdes e as escolas.

Apesar de o Plano prever a determinação da expansão do município, ele é pouco incisivo quanto a isso e não deixa claro o que pretendia. Referente a isso, Reche e Sugai (2011) apontam que ele apenas determina a permissibilidade do uso do solo em áreas já loteadas, porém, que não são ocupadas. Dessa forma, apenas controla a ocupação do solo, mas não prevê uma área ou direção para possível expansão.

A partir do exposto, pode-se perceber que essa ausência de planejamento para o futuro da expansão da área urbana acaba por deixar nas mãos do capital imobiliário a decisão para onde a cidade deve se expandir. Isso ocorre através da pressão sobre o Estado para alteração de lei:

Como se tratava de capital privado onde a acumulação é mais importante do que o interesse social, acabou resultando na expansão da cidade para a única direção que o Plano deixava claro que não poderia ocupar: a área oeste. O Plano foi aprovado em 1974 e o perímetro urbano foi ampliado, através de alteração de lei, englobando a região oeste, já em 1977 (Lei 163/77). (RECHE; SUGAI, 2011, p. 10).

Portanto, nesse período de 1977 começa a haver grandes mudanças no Plano Diretor de 1974 em função do capital imobiliário, o qual começa a se consolidar graças ao processo de migração e demanda por habitação.

Em 1980 há uma revisão do Plano Diretor de 1974, sendo aprovada então a Lei de Zoneamento de 1980, a qual se dá em um contexto urbano bastante complexo em relação à cidade de 1974, exigindo soluções imediatas considerando as rápidas transformações ocorridas, principalmente no que diz respeito ao crescimento populacional. A partir do desenvolvimento desta Lei de Zoneamento, “[...] fica claro que esta, mais comprometida com as disputas e interesses sobre o espaço urbano, já que estava agora sob a responsabilidade da municipalidade quanto a sua elaboração, acaba confirmando a organização da cidade de acordo com as classes de renda.” (RECHE; SUGAI, 2011, p. 14).

Após, houve grande crescimento populacional, principalmente das classes de mais baixa renda. Frente a isso, necessitava-se garantir que as áreas centrais ficassem para a população que possuía classe social mais elevada, ocorrendo, dessa forma, a autosegregação. Dessa maneira, houve a regularização dessa Lei de Zoneamento, pelo Estado, a partir de um processo que já havia se estruturado.

Pode-se apontar, como principal característica de Chapecó no ano de 1980, um quadro urbano que evidenciava a separação da cidade por classes de renda, acompanhado de um processo acelerado de adensamento populacional.

3.4.2 Plano Diretor Físico-Territorial de Chapecó (1990)

A lei de 1974 perdurou até 1990, quando o antigo plano é substituído pelo Plano Diretor Físico-Territorial, Lei Complementar n. 4, de 31 de maio de 1990. Este foi o primeiro Plano Diretor elaborado após a Constituição Federal (BRASIL, 1988). Sobre o tema, Favaretto, Rammé e Afonso (2015, p. 184) trazem que, “[...] a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Plano Diretor passa a ser obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, tornando-se o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” No ano de 1990, a cidade de Chapecó já contava com uma população de 123,050 mil habitantes e uma taxa de urbanização de 78,62 (AFONSO; FAVARETTO; RAMMÉ, 2015).

Segundo Alba, (2002, [s.d.]), em 1995, no município de Chapecó havia 456 empresas industriais, 5.562 estabelecimentos comerciais e 7.519 empresas prestadoras de serviços. Já no ano de 1998 encontravam-se registradas 560 indústrias, 6.450 estabelecimentos comerciais e 8.856 empresas prestadoras de serviços. Dessa forma, comprovou-se que, apesar da crise nacional e os problemas econômicos da época, Chapecó apresentou considerável crescimento.

Relativo ao espaço geográfico urbano no período de 1990, Zeni (2007, p. 40) escreve que:

Os fatores mais importantes neste ambiente urbano foram os impactos ambientais junto às bacias hidrográficas que estão associados, principalmente, à impermeabilização do solo, tais como: a retirada da vegetação, falta de áreas públicas de lazer, áreas verdes com esse fim, traçado de ruas em forma de tabuleiros, ou seja, xadrez, causando assoreamento de sedimentos, canalização dos córregos centrais, soterramento das nascentes e cursos d'água através do movimento do solo.

O Plano Diretor Físico-Territorial refletiu um padrão de reforma urbana redistributiva e apresentou os códigos de diretrizes urbanísticas, posturas, relativos ao meio ambiente, parcelamento do solo urbano, sistema viário, zoneamento e o código de obras.

Apesar de evidenciar contradições, o plano desta época fazia menção ao equilíbrio do território, além da promoção à qualidade de vida a fim de assegurar o bem-estar da população através do ordenamento do desenvolvimento do município.

Com referência a isso, Ceolin *et al.* (2011) apontam que:

[...] o PDFT de 1990 definiu como uma das categorias de uso do solo na lei do zoneamento urbano a residência multifamiliar popular. No entanto, dentre as 19 zonas instituídas no Plano, apenas em duas eram permitidas a implantação de tais residências. Denominavam-se como ZM (Zona Militar) e a ZIS (Zona Industrial de Serviços) a qual era gravada em área não ocupada, localizada na periferia entre os limites do espaço urbano e rural. Surpreende que nessa legislação, a soma das áreas na qual a habitação multifamiliar era permitida, representava apenas 0,8% da área urbanizada da época, restringindo a ocupação por uma tipologia de mais baixa renda à uma parcela mínima do território bem como distante da infraestrutura urbana já instalada. (MONTEIRO, 2006 *apud* CEOLIN *et al.*, 2011, p. 6).

Verifica-se, assim, que este Plano Diretor acabou por acentuar a segregação socioespacial já conhecida em diversas cidades, impulsionando a valorização central e desconsiderando regiões periféricas da cidade, sendo que as normativas não disponibilizavam o acesso para classes populares em regiões urbanizadas.

Este Plano Diretor foi alterado através da Lei n. 3.661, de 1º de dezembro de 1995. Tal documento (Plano Diretor) objetivava questões sobre o desenvolvimento da comunidade, seus objetivos e diretrizes referiam-se aos aspectos físicos e administrativos (ZENI, 2007, p. 48).

O Plano Diretor Físico-Territorial permaneceu em vigor até o ano de 2004, ano de aprovação do novo plano, o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (CHAPECÓ, 2004).

3.4.3 Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade (2004)

Em 2004, Chapecó contava com 146.967 mil habitantes e taxa de urbanização de 91,28% e foi nesse ano em que se criou o primeiro Plano Diretor promulgado após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, o qual foi aprovado em 2001. Tal fato acabou fazendo com que Chapecó fizesse parte dos primeiros municípios do Brasil com plano elaborado com base na referida normativa legal, a qual tem foco em questões de desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O PDDTC/2004 foi instituído através da Lei Complementar n. 202/2004 (CHAPECÓ, 2004), sendo considerado um plano inovador. Ressalta-se que o referido plano contou com ampla participação popular, seguindo os preceitos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana recente (FUJITA, 2014).

Ademais, todo o processo de elaboração baseou-se em um sistema participativo, buscando a participação efetiva de diferentes atores municipais. Segundo Fujita (2014), seu processo de formulação contou com boa participação de setores representantes da sociedade, com estruturação de um sistema de informações para auxílio do planejamento territorial e com assessoria de diferentes especialistas da temática.

Houve preocupação por parte do governo e do grupo de coordenadores do processo na questão da qualificação de pessoas envolvidas diretamente no desenvolvimento do Plano Diretor. Realizaram-se cursos de aperfeiçoamento com a equipe da prefeitura, conselheiros e professores da UNOCHAPECÓ, profissionais do Instituto Polis sobre questões que tratavam sobre o Estatuto da Cidade, principalmente os seus instrumentos urbanísticos (ALDANA; HASS; BADALOTTI, 2008).

No plano diretor de 2004 foi incrementado mapeamento referente às divisões do município, separando-as em regiões. Essas regiões eram provenientes do orçamento participativo (1997). As regiões geográficas foram utilizadas para realização de audiências nas revisões do Plano Diretor, inclusive na última delas que foi a de 2014, a qual é objeto de estudo desta dissertação.

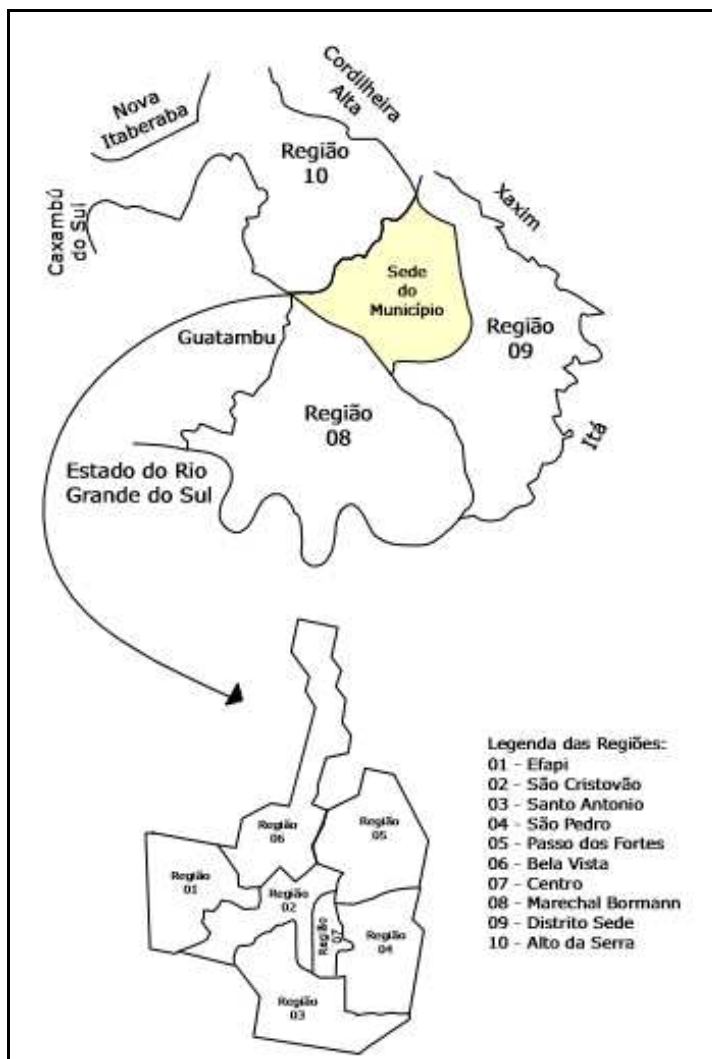
Referente ao Orçamento Participativo (OP), este foi implementado no ano de 1997, sendo que os primeiros recursos definidos por esta metodologia de orçamentação municipal foram

aplicados no ano de 1998 (ROVER, 2003). Sua configuração se dá a partir de um programa governamental, segundo o qual “[...] permite decisões e fiscalização da população sobre as ações da Prefeitura Municipal. Através dele a população poderá decidir suas prioridades, e a administração, realizar as obras que realmente são necessárias.” (ROVER, 2003, p. 294).

Como referência para estruturação do OP, foi utilizada para a realização do Orçamento Participativo de Chapecó, com base na experiência já desenvolvida pela Prefeitura de Porto Alegre (RS). Para o devido funcionamento do orçamento participativo Chapecó foi dividido em regiões geográficas, totalizando ao final de sua divisão dez regiões, sendo que sete dessas regiões (01 a 07) são na sede do município, e três são rurais (as regiões de 08 a 10).

Na figura a seguir é possível identificar essa divisão de regiões.

Figura 2 – Mapa das regiões do OP de Chapecó (SC)



Fonte: Rover (2003).

Ao analisar os dois mapeamentos de regiões geográficas de Chapecó (Orçamento Participativo e Plano Diretor 2004), percebe-se que as regiões incrementadas no mapeamento do Plano Diretor de 2004 (figura 4 desta dissertação) tiveram como base o mapeamento do orçamento participativo. Algumas alterações foram realizadas a partir do mapeamento original, sendo excluído a região 07 da sede do município, e a região 09 da divisão rural.

A divisão das dez regiões (na sede do município e rurais) dentro do orçamento participativo foi realizado observando critérios de identidade sociocultural, níveis de desenvolvimento social, população total, facilidade de deslocamentos, organização e capacidade de mobilização e volume de recursos disponíveis para investimento (ROVER, 2003, p 294).

Conforme Rover (2003) aponta, não houve critérios no OP que previa prioridades à população carente, mas essa não previsão de prioridades à população carente se dá na dinâmica de funcionamento anual do orçamento participativo. No que diz respeito ao processo de divisão do município em regiões (ocorrido no ano de 1997), houve critérios que organizaram as regiões conforme “níveis de desenvolvimento social”, dentre outros critérios.

A partir do que foi apontado anteriormente, percebe-se que para o ano de 2004 as divisões ainda poderiam ser condizentes ao estado de desenvolvimento da época, sendo que estas divisões foram efetuadas no ano de 1997. Dessa forma, o mapeamento passou por pequenas alterações, já mencionadas, ao serem introduzidas no Plano Diretor de Chapecó (CHAPECÓ, 2004).

No que se refere à divulgação sobre a elaboração do Plano Diretor de Chapecó, esta ocorreu de diferentes formas nas microrregiões, juntamente com as entidades, objetivando mobilizar comunidades disseminando informação e motivar o envolvimento da população na discussão do Plano Diretor.

Sobre isso, Gusatti ([s.d.] *apud* ALDANA; HASS; BADALOTTI, 2008, p. 214) aponta que:

[...] a organização do Orçamento Participativo, o contato direto com as lideranças locais, a entrega de convites através dos agentes comunitários da área da saúde e da assistência social, cartazes e convites feitos nas associações comunitárias, nas igrejas, nas festas, nos bailes, nas escolas. No dia da reunião utilizava-se o carro de som para convocar a sociedade local. Porém, priorizou-se sempre a convocação antecipada das reuniões.

Em toda a discussão procurou-se envolver uma metodologia participativa mediante realizações de assembleias em bairros e entidades. A referida metodologia foi construída a partir de documentos elaborados pelo Ministério das Cidades com assessoria do Instituto Polis e Técnicos do próprio Ministério, contando com a participação de várias secretarias

municipais. A partir dos preceitos estabelecidos no Estatuto da Cidade e a busca de um caráter participativo, conforme a diretriz do Congresso da Cidade, buscava-se também a efetivação de uma política pública voltada à inclusão territorial e a justiça social.

Acerca da gestão participativa, Loch (2005, p. 90) menciona que:

A gestão participativa deve ser preparada em audiências públicas e o coordenador deve ser um técnico que não tem afinidade ou simpatias com partidos políticos e sim com a avaliação das necessidades de cada zona homogênea urbana. Para a maior eficiência do processo, é recomendável que o coordenador leve mapas e carta-imagens mostrando a área em discussão, de tal forma que a comunidade possa ter noção de todos os problemas levantados, suas correlações, suas implicações em termos globais e setoriais.

Segundo Aldana, Hass e Badalotti (2008), o processo de elaboração do Plano Diretor ficou firmado da seguinte forma: (I) Conselho do Processo de Elaboração do Plano Diretor: possuindo caráter consultivo quanto à elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor e deliberativo na condução do processo e formado por 19 membros representantes de diferentes entidades e segmentos da sociedade civil e mais 12 representantes do Governo Municipal; (II) Secretaria Executiva: composta por servidores públicos municipal encarregada pela organização de eventos e guarda de documentação; (III) Oficinas Temáticas: divididas em seis grupos: gestão democrática, uso do solo, habitação e regularização fundiária, desenvolvimento econômico e cultura, meio ambiente e sistema de circulação e transporte; (IV) Grupo de Trabalho: multidisciplinar e interinstitucional, coordenado por representantes da sociedade civil e do Governo Municipal, também foi responsável pela execução das reuniões Microrregionais, dos Núcleos e Entidades, das Regionais, do Conjunto de Entidades, dos Seminários Temáticos e pelo Congresso do Plano Diretor, pela formulação do material de divulgação e discussão com a sociedade, e pela sistematização das propostas apresentadas e pela formatação da proposta de Projeto de Lei do Plano Diretor; (V) O Congresso do Plano Diretor: participaram desta etapa, 490 delegados escolhidos durante reuniões regionais e microrregionais, que apreciaram e votaram nas propostas do novo Plano Diretor, aprovado em 2004.

Portanto, de acordo com Fujita (2014, p. 5), “[...] este plano incorporou as premissas quanto à função social da propriedade, e todos os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.” Diferente dos Planos anteriores, a proposta ultrapassou os limites da malha urbana, destacando todo o território do município como objeto de planejamento. Este se deu por meio de delimitações de macrozonas e diretrizes gerais de ocupação, propondo uma possibilidade de desenvolvimento mais amplo. O novo Plano Diretor de Chapecó foi constituído por dez estratégias que formam o eixo central do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de

Chapecó, concebido para seguir os fundamentos do Estatuto da Cidade e da concepção do Desenvolvimento Territorial. As referidas estratégias compreendem:

[...] cumprimento da função social da propriedade; democratização do acesso à terra e habitação; promoção do direito à cidade; organização territorial e desenvolvimento descentralizado; mobilidade e transporte coletivo; qualificação ambiental; diálogo e integração entre culturas e etnias; financiamento da cidade; integração regional; implementação do planejamento territorial e da gestão democrática. (MENEGASSI *et al.*, [s.d.], p. 377 *apud* ALDANA; HASS; BADALOTTI, 2008, p. 215).

Quanto ao exposto, Fujita (2008) aponta que o Plano Diretor de 2004 estruturou-se através de princípios, estratégias e programas que reconhecem a importância dos recursos naturais e também os conflitos de uso do solo que ocorrem em áreas de interesse ambiental. Da mesma forma ocorre com a bacia de abastecimento, a qual propusera em seu formato original um ordenamento territorial até certo ponto condizente com essa orientação e buscava algumas conciliações entre os interesses de conservação ambiental e aqueles econômicos.

Ainda, segundo a autora citada anteriormente, devido a mudanças político-partidárias, em 2006 foi aprovada uma revisão que acabou por diminuir de maneira generalizada todos os parâmetros urbanísticos que visavam a alguma proteção nas áreas de interesse ambiental, denotando a prevalência dos interesses associados ao mercado de capitais imobiliários.

Entretanto, o relatório municipal que avaliou o PDDTC (MATIELLO, 2009), realizado no âmbito da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, relata que, apesar de ter havido a elaboração de uma proposta de desenvolvimento para o município com base em estratégias econômicas, socioespaciais e de integração entre políticas de caráter territorial (habitação, mobilidade e transporte, saneamento e meio ambiente), destacando a função social da propriedade, houve também a falta de uma maior definição referente à “[...] autoaplicabilidade dos e à interrelação entre os diversos instrumentos, bem como dos prazos a serem definidos.” (FUJITA, 2014, p. 5). Dessa forma, esta falta de definição específica sobre a devida utilização dos instrumentos acabou impondo alguns limites sobre a efetividade do plano. Já especificamente sobre a participação popular, o Plano Diretor trouxe capítulos e artigos que abordam em especial este ponto, assim como previsto na Lei Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Sobre isto, pode-se citar o “Programa de Incentivo à Participação da Comunidade na Gestão do Desenvolvimento Territorial”, o qual o dispõe em seu art. 95 que este programa objetiva viabilizar a participação da comunidade em canais de debate que tratem das questões

de desenvolvimento territorial do município, instalando um processo permanente para a participação da sociedade civil e das entidades representativas da sociedade (CHAPECÓ, 2004).

Art. 96 O programa se implementará através de: I - criação de um Fórum de Debates Territorial formado a partir das regiões geográficas de planejamento, definidas neste PDDTC e representadas no mapa Anexo VII; II - participação da sociedade civil e das entidades representativas no Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial - CMDT; III - implementação de mecanismos de participação da sociedade tais como Leis de iniciativa popular, referendos, plebiscitos, audiências públicas, seminários e conferências municipais. (CHAPECÓ, 2004, p. 21).

O PDC também trouxe instrumentos de participação popular, estes previstos no art. 328, garantindo que os Poderes Executivo e Legislativo Municipal manteriam a participação democrática na gestão urbana e territorial do município de Chapecó, através de: audiência pública; plebiscito e referendo; iniciativa popular; revisão e modificação do PDDTC, a qual ocorrerá, no máximo, a cada dez anos (CHAPECÓ, 2004).

Dessa forma, garantiu-se em lei o direito pleno à população para participar das decisões e revisões pertinentes ao interesse público.

3.4.4 Revisões do Plano Diretor (2006/2007)

Em 2006, iniciou-se a primeira revisão do Plano Diretor, anteriormente citada, a qual foi elaborada segundo as diretrizes da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Embora o PDDTC/2004 tenha sido revisado a partir de um processo considerado como participativo, foi alterado 13 vezes entre os anos de 2006 a 2011, por meio de leis complementares (AFONSO; FAVARETTO; RAMMÉ, 2015). Esta alteração se deu devido a mudanças político-partidárias, sendo aprovada em 2007. A normativa acabou por diminuir de maneira generalizada todos os parâmetros urbanísticos que visavam proteção nas áreas de interesse ambiental, priorizando-se, pois, interesses associados ao mercado de capitais imobiliários.

Esta revisão se deu sob responsabilidade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT). O CMDT foi criado através da Lei Complementar n. 202/2004, atuando como órgão deliberativo e integrador, com a finalidade de formular e aprovar políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial.

O Plano Diretor de Chapecó de 2004, ao dispor sobre as competências do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT), estabelece no art. 326 que:

O órgão de integração do SPTGD é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial CMDT, com a finalidade de formular e aprovar políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial, ao qual compete: I - acompanhar a aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento territorial, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDTC; II - promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos do desenvolvimento territorial municipal; III - propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento territorial municipal; IV - receber de setores da sociedade matérias de interesse coletivo e encaminhar para discussão; V - propor ao SPTGD a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes; VI - instalar comissões para assessoramento técnico compostas por integrantes do CMDT, podendo-se valer de órgãos componentes do SPTGD, bem como de colaboradores externos; VII - promover o acompanhamento de políticas setoriais integradas que tenham relação com o desenvolvimento territorial do Município; VIII - analisar e aprovar projetos de empreendimentos de impactos significativos, bem como indicar medidas compensatórias, mitigadoras e alterações que entender necessário, sem prejuízo das demais aprovações previstas na legislação; IX - aprovar os estoques construtivos do direito de construir adicional; X - aprovar a metodologia para a definição dos valores anuais da outorga onerosa do direito de construir adicional; XI - aprovar os planos de aplicação dos recursos da outorga onerosa do direito de construir adicional, destinando-os para o desenvolvimento territorial, prioritariamente à política habitacional de interesse social e para a implantação de infra-estrutura urbana na melhoria ambiental dos assentamentos; XII - aprovar o plano de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial. (CHAPECÓ, 2004, p. 78).

Sua composição se dava através de 25 membros titulares e seus respectivos suplentes e tinha a seguinte composição: Secretário de Planejamento Urbano e Desenvolvimento, sendo este responsável pelo gerenciamento do Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Democrática (SPTGD), estando na qualidade de presidente do CMDT, e mais oito representantes de entidades governamentais indicados pelo Executivo, vinculados às questões de desenvolvimento territorial; oito representantes de entidades não governamentais, escolhidas por ocasião das conferências municipais de avaliação do PDDTC; e oito representantes das regiões geográficas de planejamento, sendo definidos através de plenárias realizadas com as comunidades, por ocasião das conferências municipais de avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (CHAPECÓ, 2004).

Sobre o CMDT, segundo N. Silva (2011), as reuniões se davam a cada 15 dias e somente participariam não conselheiros durante a sessão, quando convidados e relacionados com as matérias a serem deliberadas, diferente de outros Conselhos, abertos a toda a sociedade, com direito a voz ou não.

Quando as decisões tomadas, estas eram obtidas por consenso, sem a exposição do voto individual. Sobre isso o autor traz: “Observa-se uma grande participação quantitativa e qualitativa dos conselheiros nas decisões. As atas reproduzem apenas as decisões e encaminhamentos sem menção da qualidade das discussões e do posicionamento individual dos conselheiros.” (SILVA, N., 2011, p. 01).

O CMDT atuou em revisões do Plano Diretor de Chapecó até a criação do Conselho da Cidade de Chapecó. Algum tempo depois da criação do Plano Diretor do ano de 2004, primeiro Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade, aconteceu a substituição do CMDT para o Conselho da Cidade de Chapecó (ConCidade).

Esta alteração do CMDT para o ConCidade se deu em virtude da publicação no ano de 2006, do Decreto Federal n. 5.790, que dispôs sobre a criação, organização e estruturação do ConCidades (órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva ligado ao Ministério das Cidades). A partir das referências deste decreto, organizou-se a criação do ConCidade de Chapecó. Entende-se, assim, que essa alteração foi uma adequação das questões da política de desenvolvimento urbano às pretensões do Ministério das Cidades.

Em 2006 ocorreu a primeira revisão do PDC (2004), sendo que o coordenador da revisão foi o Sr. Marcio Sander, na condição de Secretário de Desenvolvimento Urbano e Planejamento e, portanto, conforme estabelecido no Plano Diretor de Chapecó (2004), presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial.

Quanto à revisão do Plano Diretor de Chapecó (PDC), o processo de discussão participativo da revisão deste envolveu o encaminhamento de propostas por parte de entidades convidadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, via correspondência e *e-mails*, sendo que estas foram sistematizadas e apreciadas numa assembleia pública, a qual foi efetuada em 10 de agosto de 2006.

A respeito da revisão do plano diretor, Aldana, Hass e Badalotti (2008) especificam que apenas aspectos relacionados ao uso do solo juntamente aos índices urbanísticos que foram postos em discussão, priorizando os interesses da especulação imobiliária e fundiária dos empresários da cidade, assim como apontado anteriormente. As autoras ainda destacam que o vice-presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial e secretário de Pesquisa e Planejamento do município era um proprietário de uma imobiliária.

Em relação à votação das propostas da revisão do plano, o Conselho havia decidido que esta seria feita apenas entre os membros do próprio conselho. Porém, este procedimento era contraditório aos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, que traz que não apenas deve haver participação na formulação do plano diretor, mas também na revisão do mesmo. Então, acabou por ser determinado que a votação na assembleia fosse aberta para qualquer participante.

Aldana, Hass e Badalotti (2008) levantam o ponto da não preocupação por parte dos dirigentes com a qualificação dos participantes, sendo que com a decisão da abertura para todos permitia que pessoas não inteiradas da situação pudessem participar da votação.

Dessa forma, o controle do instrumento decisório passou a ficar nas mãos de interessados do ramo imobiliário e da construção civil.

Comparando-se os atores que participaram da reformulação do Plano, em 2002 e 2003, com os da revisão, em 2006, evidenciam-se a fraca participação dos representantes do segmento popular, tanto da cidade como do interior do município na rediscussão do Plano Diretor de Chapecó, e a hegemonia da representação do governo, dos conselhos e das entidades vinculadas ao mercado imobiliário e da construção. (ALDANA; HASS; BADALOTTI, 2008, p. 217).

A partir do exposto, percebe-se a ausência de participação popular, de modo a preterir um dos princípios e diretrizes básicos da Lei n. 10.257/2001, não se fazendo presente na discussão da revisão do Plano Diretor. Assim, o Plano Diretor de Chapecó volta a atender aos interesses do mercado imobiliário e construção civil os quais se beneficiam da exploração imobiliária e fundiária. Fica evidente, portanto, que, embora tenha ocorrido à abertura da votação das propostas no Plano Diretor municipal, o procedimento adotado nesta escolha não garantiu uma participação popular efetiva. Ressalta-se que, caso não houvesse a abertura das votações de forma ampla, poderia ser caracterizado um ato de improbidade administrativa, conforme previsão do Estatuto da Cidade.

Por fim, em 2012 foram solicitadas pela Câmara de Vereadores algumas alterações a respeito do Plano. O trabalho de revisão chegou ao legislativo com as adequações e alterações. Diferentes entidades, técnicos, comunidade e delegados participaram dos trabalhos, sendo aprovada tal revisão em 26 de novembro de 2014.

4 CAPÍTULO III – RESULTADOS

4.1 REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ DE 2014

No ano de 2012, foi solicitada pela Câmara Municipal, novamente, a revisão do Plano Diretor a fim de adequá-lo à nova legislação sobre zoneamento, planejamento urbano, edificações, uso e parcelamento do solo.

O processo de revisão teve início exatamente no dia 29 de abril de 2013, sendo sancionado no dia 26 de novembro de 2014. Durante todo o processo estimou-se que cerca de 3,5 mil pessoas participaram de sessenta encontros promovidos ao longo dos anos de 2013 e 2014.

Essas reuniões foram divididas da seguinte forma: sete oficinas temáticas, onde havia uma explanação sobre os temas: Meio Ambiente; Habitação e Regularização Fundiária; Desenvolvimento Urbano; Mobilidade Urbana; Código de Obras; Uso e Ocupação do Solo/Parcelamento do Solo e Zoneamento do Entorno do Aeroporto. Além de oficinas setoriais, as quais totalizaram 24; 15 conferências de sistematização; nove Audiências Públicas promovidas pela Prefeitura (oito em regiões geográficas e uma geral); duas Audiências Públicas promovidas pela Câmara de Vereadores.

O ato contou com a presença de diversos atores, como representantes da Administração Municipal, Legislativos Municipal, Estadual e Federal, Ministério Público de Santa Catarina, movimentos sociais, associações de moradores, entidades empresariais, entidades sindicais de trabalhadores, acadêmicos e ONGs.

Figura 3 – Mapa mental do Plano Diretor



Fonte: Giacomini e Pravato, 2016.

Cabe destacar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º parágrafo único, garante esse tipo de representação popular, quando dispõe que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 1988). O Estatuto da Cidade, lei que regulamenta a Política urbana, traz a obrigatoriedade do exercício da participação popular direta pela sociedade, uma vez que, embora criado para fins de administração e desenvolvimento de políticas urbanas, o seu principal escopo é dar e efetividade a um processo de escolha e elaboração dos mecanismos urbanos de forma participativa, através de meios que garantam a voz ativa no processo de elaboração e revisão das disposições do Plano Diretor. Logo, percebe-se que não há somente uma participação indireta por representantes eleitos, mas, principalmente, de forma direta.

Nesse sentido, a Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) traz:

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).

Como forma de convidar a população residente no município, utilizou-se dos seguintes meios de divulgação: rádio, jornal, TV, *outdoors*, convites impresso e digital, *site* da prefeitura municipal e cartazes colocados em locais públicos (feiras livres, autarquias públicas, terminal rodoviário e terminal urbano, universidades, escolas, unidades de saúde), de acordo com membros da Comissão do Plano Diretor entrevistados, esses métodos foram utilizados em todas as etapas da revisão do Plano. Além dos mecanismos de divulgação acima citados, “[...] foram enviadas cartas convite a representantes de entidades, associações de moradores, instituições de ensino, autarquias públicas, conselhos e entidades profissionais entre outros. Tudo de acordo com o que estabelece o Estatuto da Cidade.” (Entrevista de membro da CPD, 2016).

4.1.1 Participação popular na revisão do Plano Diretor de 2014

No processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó no ano de 2013, iniciaram-se os processos participativos com a estruturação da Comissão Técnica Preparatória de Coordenação do processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó, instituído pelo Decreto n. 27.888, de 27 de maio de 2013, a qual em seu artigo primeiro estabelece sua função:

Fica criada a Comissão Técnica Preparatória das atividades necessárias à revisão do Plano Diretor e Código de Obras de Chapecó, vinculada ao Gabinete do Secretário de Desenvolvimento Urbano, a qual caberá tomar todas as providências para o recebimento e divulgação das propostas de alteração das referidas leis sugeridas pelo corpo técnico, entidades e sociedade civil em geral, além da organização dos debates com a participação da população, profissionais e associações representativas dos vários segmentos da comunidade através das Oficinas Temáticas e Audiências Públicas, e, ao final, elaborar e apresentar a minuta de projeto de Lei Complementar do novo Plano Diretor e Código de Obras que será encaminhado para apreciação do Poder Legislativo Municipal.

O artigo acima citado aponta que os membros da Comissão terão como função toda a organização, divulgação, alteração de propostas e elaboração do projeto de Lei. A criação da comissão foi a primeira etapa do processo de revisão do Plano Diretor, sendo que esta foi composta por 35 pessoas, das quais 16 membros representando o Governo Municipal, um representante de entidade governamental do nível federal vinculado às questões de desenvolvimento territorial, um representante de entidade governamental do nível estadual, nove representantes de entidades não governamentais, oito representantes das regiões geográficas de planejamento, sendo todos membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT). Ao que se percebe, a elaboração dessa comissão tem inspiração numa proposição da publicação: “Plano Diretor Participativo: guia para municípios e cidadãos” (BRASIL, 2004):

O processo de elaborar o Plano Diretor começa pela instalação do Núcleo Gestor, composto de representantes do poder público e da sociedade civil. Ele deve expressar a diversidade de todos os setores sociais atuantes no município. O Núcleo Gestor tem papel estratégico: cabe a ele preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor. (BRASIL, 2004, p. 46).

De acordo com Facco, Giacomini, Rissi ([s.d.]), a segunda etapa foi o ato público para abertura dos trabalhos de revisão ocorrido no Centro de Cultura e Eventos Plínio Arlindo de Nês, onde foi declarada a abertura oficial dos trabalhos do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Chapecó. A terceira etapa constituída pela abertura de proposições individuais e coletivas, através de Consulta Pública, por *e-mails* disponibilizados no *site* do município ou protocolados na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, tendo como prazo o período entre 29 de abril até 10 de junho de 2013. De acordo com Entrevistado 4, “[...] as proposições foram as mais diversas desde assuntos pertinentes ao Plano Diretor a proposições e reclamações por melhorias urbanas.”

Segundo informações repassadas por membros do CPD em entrevistas, foram recebidos 144 conjuntos de proposições, totalizando mais de 460 propostas, as quais tiveram disponibilização por mais 15 dias para consulta no *site* da Prefeitura Municipal, antes da próxima etapa.

A etapa seguinte foi das Oficinas Temáticas de qualificação e coleta de proposições. Nesta fase, de acordo com entrevistas a alguns membros da Comissão do Plano Diretor, utilizou-se da seguinte metodologia: aconteciam palestras de temas específicos (Tabela 6) com técnicos com experiências nos assuntos. Na sequência, o público se dividia em grupos temáticos onde eram discutidas as proposições recebidas na etapa anterior de consulta pública, e a partir disso formulavam-se novas proposições. E ao final de cada oficina as proposições vindas dos grupos temáticos eram apresentadas em plenária para conhecimento de todos os participantes.

Tabela 6 – Cronograma das Oficinas Temáticas da revisão do Plano Diretor 2013/2014, Chapecó (SC)

Data/Horário	Oficinas	Tema
09/07/2013 8h às 11h30 13h30 às 19h	Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Participação da sociedade, controle social e gestão democrática. • Instrumentos Tributários e financeiros. • Instrumentos de gestão e valorização da terra.
10/07/2013 8h às 11h30 13h30 às 19h	Mobilidade Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte Público e Trânsito. • Transporte Alternativo. • Acessibilidade Urbana.
11/07/2013 8h às 11h30 13h30 às 19h	Código de Obras	<ul style="list-style-type: none"> • Normas específicas das edificações. • Acessibilidade. • Parâmetros Técnicos Construtivos.
22/07/2013 8h às 11h30 13h30 às 19h	Habitação e Regularização Fundiária	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de Habitação de Interesse Social. • Regularização fundiária. • Delimitação de novas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). • Loteamento de interesse social.
23/07/2013 8h às 11h30 13h30 às 19h	Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de Preservação Permanente (APPs)/Faixas não edificantes/cursos d'água. • Áreas Especiais de Interesse Ambiental (AEIA)/Áreas Especiais de Requalificação Ambiental (AERA). • Desgrave e gravame de novas AEIA. • Definição de novas áreas para parques.
29/07/2013 e 31/07/2013 8h às 11h30 13h30 às 19h	Uso e ocupação do solo/ Parcelamento do solo	<ul style="list-style-type: none"> • Composição do território e normas de uso e ocupação do solo. • Loteamento fechado e condomínio de lotes/outras modalidades de parcelamento do solo. • Loteamentos/Bacia do Lajeado São José.
30/07/2013 8h às 11h30 13h30 às 19h	Zoneamento do entorno do aeroporto	<ul style="list-style-type: none"> • Uso e ocupação do entorno do aeroporto. • Definição do Zoneamento.

Fonte: elaboração da autora, 2016, a partir de dados da Prefeitura Municipal de Chapecó.

“Num total foram realizadas sete oficinas, por um período de oito dias, numa média de oito horas por dia, que tinha o objetivo de qualificar o público para as discussões que se seguiriam, a participação média do público foi de 116 pessoas por oficina.” (Entrevistado 4). No material disponibilizado pela Prefeitura, sobre o processo de revisão do Plano Diretor, não foi encontrado as listas de presença das oficinas, por este motivo, não foi possível fazer a conferência e verificar o número de participantes por oficinas e qual o segmento que cada um fazia parte.

Ponto válido a destacar referente às oficinas é que elas aconteceram em horário comercial e com duração de oito horas; dessa maneira, muitas pessoas não conseguiram participar. Sobre o tema, o Entrevistado 9 coloca o seu ponto de vista:

Aí entra esse negócio da participação, nós levantamos essa questão da participação, mas daí você quer qual participação? Vamos lá, as audiências públicas de Chapecó e todas as audiências ela privilegia quem está trabalhando no poder público, o horário que ele está em expediente, horário que ele vai cumprir que é mais fácil pra ele. Nós tentamos fazer isso no ConCidade, mas tem que ser no horário que os técnicos podem, que daí eles saem e vão participar, 30% do governo sai pra participar. Daí eles têm que ganhar hora-extra, então, tem toda essa questão também. E a questão da participação eu vejo desta forma, ela foi meio que pra inglês vê, você pode participar, mas como você vai sair, você é dono de uma casa, você trabalha em uma empresa, como você vai sair do teu trabalho pra participar? A maioria das pessoas trabalha ainda no horário comercial então poderia ter sido diferente. Aí foi aberto às oficinas pra ter mais participação, mas daí de quem? Novamente desse grupo.

No final de cada oficina, era feita a escolha dos delegados, respeitando a composição sugerida pelo conselho da cidade, totalizando um número de 23 delegados escolhidos por oficinas, conforme Regimento Interno, distribuídos nas seguintes categorias: oito representantes de Poderes Públicos, sendo seis da esfera municipal, um da estadual e um da federal, que poderão ser indicados posteriormente à Oficina Temática até 48 horas antes da realização da Conferência de sistematização, deliberação e validação da minuta de pré-Projeto; cinco representantes de movimentos sociais, pertencentes ou participantes de associações comunitárias ou de moradores, movimentos por moradia ou similar; dois representantes pertencentes ou participantes de entidades empresariais; dois representantes pertencentes ou participantes de entidades sindicais de trabalhadores; três representantes pertencentes ou participantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas; um representante pertencente ou participante de ONG; dois representantes que não estejam enquadrados nos segmentos anteriores.

Foram eleitos 162 delegados, os quais participaram das etapas seguintes do processo de revisão. Sobre as etapas anteriormente descritas, estas foram acompanhadas pelo Ministério Público, inclusive, com o convite para que os promotores participassem e palestrassem.

Com as proposições colhidas nas oficinas, juntamente com os temas essenciais de interesse do município, a equipe técnica da Prefeitura Municipal de Chapecó, que fazia parte da Comissão do Plano Diretor, formulou a minuta do pré-projeto de lei, que foi discutida com os delegados na etapa seguinte das Conferências de Sistematização.

Cabe destacar que num momento paralelo ao processo de revisão e anterior às oficinas, ocorreu a Conferência da Cidade da Chapecó, deflagrada por exigência do Ministério das Cidades, conforme um calendário estadual previamente agendado, nela se discutiu entre outros temas, a necessidade da criação do Conselho da Cidade, que englobaria os diversos conselhos municipais ligados ao planejamento e gestão do solo urbano, o que serviu como um indicativo para ser apreciado durante a construção do novo Plano Diretor. Na etapa das oficinas temáticas do Plano Diretor o indicativo para a criação do Conselho da Cidade, levantado da Conferência da Cidade, foi discutido e um modelo de composição criado, baseado nas orientações do Ministério das Cidades, para que o novo conselho tivesse maior abrangência e poder decisório, além de incentivar, através da sua composição, a participação dos diferentes agentes da sociedade. (Entrevistado 4, 2016).

A etapa que deu sequência no processo de elaboração do novo do Plano Diretor de Chapecó foi a de Conferências de Sistematização e Validação de minuta do pré-projeto do Plano Diretor de Chapecó. Nela os delegados eleitos nas oficinas discutiam e reformulavam o texto do projeto de lei. De acordo com Facco, Giacomini, Rissi ([s.d.]): “Esta fase do processo de discussão e formulação foi a mais detalhada e debatida, na qual foram lidos e discutidos todos os artigos que compuseram a minuta do pré-projeto, elaborada com base nas indicações ocorridas nas oficinas.” As autoras ainda seguem dizendo:

Esta etapa foi também a mais rica no processo de discussão, pois os delegados participantes propuseram reformulações no texto, inserção de novos assuntos e expuseram suas ideias sobre os mais diversos temas, deste modo à minuta do texto de lei era construída a muitas mãos, nem todos os assuntos tiveram aprovação unânime, porém, alguns caminhos foram construídos. (FACCO; GIACOMINI; RISSI, [s.d.], p. 23).

As Conferências de Sistematização, Deliberação e Validação do Plano Diretor aconteceram nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2013, as quais ocorreram no Auditório da Prefeitura Municipal de Chapecó, totalizando 15 reuniões. Referente a esta etapa, foram disponibilizadas as listas de presença, e, a partir destas, analisou-se a participação em relação aos segmentos, sendo que cada encontro contou com uma média de quarenta delegados presentes (Tabela 7).

O delegado da Conferência tem a atribuição de discutir e deliberar sobre a temática do evento em questão, para isso, esse deve conhecer o tema, os avanços e os desafios que o município deverá alcançar, nunca deve levar e discutir desejos particulares, e sim coletivos.

Quanto aos delegados, de acordo com as listas de presença, totalizaram 162. Destes, representando as Entidades Empresariais (EE) foram 13 delegados; representando os Movimentos Sociais (MS), 22; as Entidades Profissionais e Universidades (EPU) foram representadas por 19; a Comissão do Plano Diretor (CPD) teve 33; Poder Público Estadual (PPE) foi representado por sete pessoas; ONGs, sete; Poder Legislativo Municipal (PLM), quatro; Poder Público Federal (PPF), um representante; Entidades Trabalhistas Sindicais (ET), seis delegados; Outros (OUT), 25; o Poder Público Municipal (PPM) foi representado por 25 delegados. Portanto, observa-se a representação de vários segmentos da sociedade.

Neste contexto, os segmentos que mais tiveram representantes foram: Comissão do Plano Diretor (CDP) (33) e o Poder Público Municipal (PPM) (25), na sequência os que não colocaram o segmento que representavam e se enquadram em Outros – OUT (25), os segmentos que tem o menor número de representantes foram: Poder Público Federal (PPF) (1) e Poder Legislativo Municipal (PLM) (4). O número total de delegados nesse processo foi de 162 delegados, o que representa aproximadamente 0,08% da população chapecoense – população estimada de 202.009 habitantes, de acordo com IBGE de 2014.

Das 15 conferências em que foram analisadas as listas de presenças, a primeira reunião, no dia 12 de setembro de 2013, foi a que obteve o maior número de pessoas (74), o que equivale a 45% dos delegados que se inscreveram. A Comissão do Plano Diretor (CPD) era a qual tinha o maior número de representantes, e estes eram de diferentes segmentos, em média participaram dez pessoas que fazem parte da comissão em cada reunião.

Portanto, observa-se que os segmentos que mais se fizeram presentes foram do Governo Municipal, Estadual e Federal. Já os que menos compareceram foram os representantes das regiões geográficas (movimentos sociais) e representantes de entidades e ONGs.

Apesar da baixa participação, as conferências foi o momento mais rico em termos de liberdade de participação, pois as proposições, inserções e correções elaboradas pelos delegados eram discutidas e caso acatado era imediatamente inserido na minuta do pré-projeto de lei, infelizmente boa parte dos delegados desestimulados por algum motivo a participar do processo, não se deram conta da importância de seu papel como participante desta etapa. Talvez falte na cidade e até no país uma cultura do cidadão participativo, como agente responsável a desempenhar seu papel na sociedade, responsável por discutir os temas de interesse da mesma, uma vez que ainda é recente essa política da participação da sociedade civil na tomada de decisões (FACCO, GIACOMINI, RISSI, [s.d.]).

Quanto a não participação de alguns delegados, o que pode ter influenciado nesta ausência foi a logística adotada em relação aos dias, horários e local das reuniões. Isso porque todas aconteceram pela manhã, com início às 8h, sempre nas quintas ou sextas-feiras e no Centro de

Eventos, ou no Auditório da Prefeitura, o que pode ter dificultado alguns representantes pelos horários, sendo que a maioria trabalha e não consegue se ausentar para participar das reuniões. Sobre o exposto, Facco, Giacomini, Rissi ([s.d.]) contribuem dizendo:

É importante salientar que essa participação nos diferentes estágios, em todos os espaços participativos (exemplo, os Conselhos municipais) acontece de forma voluntária, o que, para a classe mais pobre nem sempre é possível, pois com a incompatibilidade de horários, recursos para o deslocamento até os locais das reuniões e encontros, o tempo nem sempre favorece a classe trabalhadora e isso geralmente auxilia a classe média (FACCO, GIACOMINI, RISSI, [s.d.]).

Tabela 7 – Conferências do processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó (SC), 2014

SEGMENTO	12 de setembro	19 de setembro	20 de setembro	04 de outubro	11 de outubro	17 de outubro	18 de outubro	24 de outubro	30 de outubro	31 de outubro	08 de novembro	22 de novembro	29 de novembro	05 de dezembro	06 de dezembro	TOTAL DELEGADOS
EE	8	7	8	7	7	3	2	3	2	3	4	2	5	1	3	13
MS	11	8	10	5	3	4	5	10	4	5	9	6	10	7	8	22
EPU	11	8	6	7	4	4	7	5	4	3	5	6	5	4	3	19
CPD	13	15	11	15	12	15	12	9	7	13	11	10	12	8	8	33
PPE	5	4	1	2	1	1	1	1	1	0	2	2	1	1	2	7
ONG	4	3	1	2	0	1	2	1	2	2	1	1	3	2	2	7
PLM	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	2	4
PPF	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
ET	3	2	3	2	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	6
OUT	7	4	6	11	5	3	5	4	3	4	2	1	6	4	2	25
PPM	10	6	9	9	7	6	8	8	8	7	7	4	4	5	4	25
TOTAL	74	58	55	61	40	38	43	42	32	39	42	33	47	33	34	162

Fonte: elaboração da autora, 2016, a partir de dados da Prefeitura Municipal de Chapecó.

Com o texto sistematizado e validado nas Conferências foi feita a revisão legislativa por membros da Comissão do Plano Diretor e na sequência foi disponibilizado para a população ter acesso ao material antes das audiências. De acordo com a fala de Luciano Buligon (Vice-Prefeito da época), em entrevista à Rádio Chapecó⁵, nas audiências seria possível fazer alguns pequenos ajustes “o que pode acontecer nas Audiências é um ajuste de parágrafos e artigos”.

⁵ Entrevista disponível em: <<http://www.radiochapeco.com.br/noticias/ler/id/15293?title=Confer%C3%A2ncias+ir%C3%A3o+validar+minuta+do+novo+Plano+Diretor+de+Chapec%C3%B3>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

Facco, Giacomini, Rissi ([s.d.]) complementam dizendo:

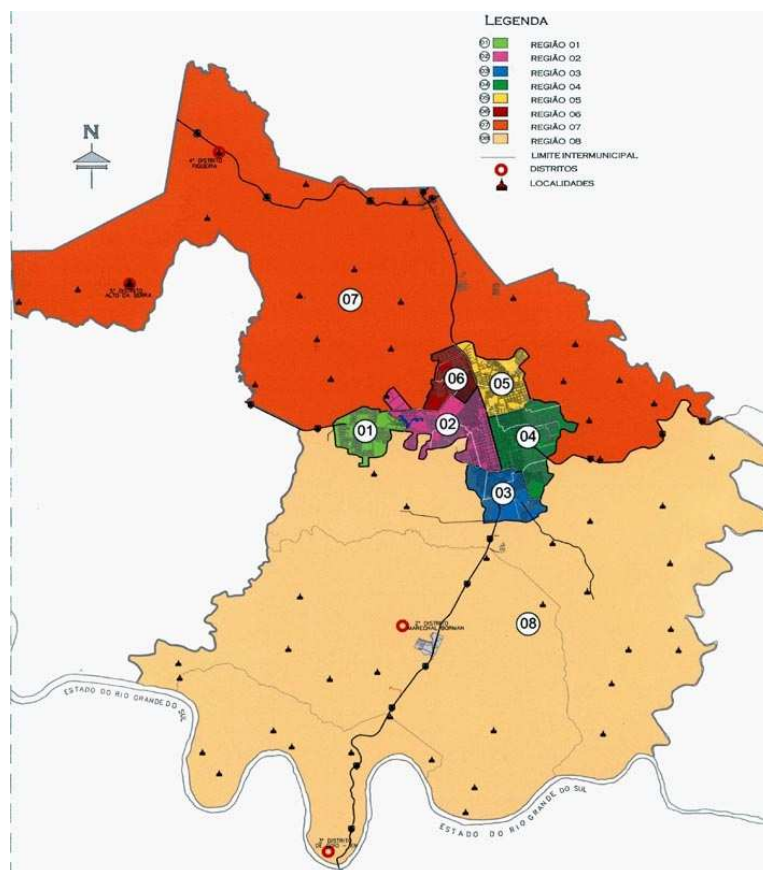
Nas Audiências Públicas o pré-projeto de lei deveria ser referendado, algumas inserções foram permitidas, porém não se tratava mais de uma construção, mas sim de um objeto pronto que permitia alguns retoques. Neste sentido, frisa-se a importância das etapas anteriores, pois, referendar um objeto tão extenso, cerca de trezentos artigos em 09 (nove) reuniões, não seria nada fácil e as possibilidades de abertura acabaram sendo muito restritas.

Cabe ressaltar que, pela primeira vez, nesse processo de revisão, as reuniões para discutir e debater o plano vão para as regiões, sendo este o primeiro o único momento, pois as audiências encerram as discussões do processo de revisão do Plano.

Quanto as Audiências Públicas, foram realizadas oito audiências nas diferentes regiões do município, conforme delimitação dada pelas regiões geográficas de planejamento existentes no Plano Diretor de 2004, sendo que estas sempre aconteciam nos salões comunitários de bairros ou distritos. Além das audiências nas regiões contou com uma grande audiência final geral, no Centro de Cultura e Eventos Plínio Arlindo de Nês, dessa forma encerrando o processo participativo, validando e deliberando sobre a minuta do projeto de lei do novo Plano Diretor.

No processo de revisão do Plano foi elaborada uma nova divisão das regiões geográficas de planejamento, em que foram acrescentados 17 bairros. Dessa forma, as regiões necessitaram de uma nova configuração, mas para aquele momento (audiências de revisão do PDC) foi usado a divisão já existente, conforme apresenta a Figura 4, a qual era subdividido em oito regiões que são: Região Geográfica 1, bairros: Efapi; Região Geográfica 2, bairros: Alvorada, Engenho Braun, Jardim América, Jardim Itália, Parque das Palmeiras, São Cristóvão, Saic e Centro; Região Geográfica 3, bairros: Palmital, Quedas do Palmital, Santo Antônio, Seminário e Universitário; Região Geográfica 4, bairros: Boa Vista, Bom Pastor, Centro, Esplanada, Maria Goretti, Paraíso, Pinheirinho, Presidente Médice, Santa Maria e São Pedro; Região Geográfica 5, bairros: Líder, Passo dos Fortes, Santa Paulina e Vila Real; Região Geográfica 6, bairros: Cristo Rei, Bela Vista e Eldorado; Região Geográfica 7, bairros: Belvedere, Trevo, Distrito de Alto da Serra e Distrito Sede Figueira; Região Geográfica 8, bairros: Distrito de Goio-ên e Distrito de Marechal Bormann.

Figura 4 – Mapa das regiões geográficas de Chapecó (SC)



Fonte: Chapecó, 2005.

Tabela 8 – Participação nas Audiências Públicas para revisão do Plano Diretor de Chapecó (SC)

Região Geográfica	População Total Participante	Participante da Região	Participantes Externos à Região	Participantes que não preenchem Bairro
Região 1	160	-	-	-
Região 2	160	131	29	-
Região 3	99	25	54	20
Região 4	93	51	27	15
Região 5	118	50	68	-
Região 6	94	35	48	11
Região 7	51	22	21	8
Região 8	80	28	43	9
Audiência Final	209			
TOTAL	1064			

Fonte: Lista de Presença Audiências de Revisão do Plano Diretor, Documentos Prefeitura Municipal de Chapecó. Adaptado por Pravato (2016).

Nas nove audiências, houve uma participação de 1064 pessoas, sendo que dessas podem ter algumas que participaram de mais de uma audiência. Percebe-se, na Tabela 8, que em algumas regiões houve mais participação de pessoas que residem em outras regiões da cidade e não especificamente da região citada; em alguns casos, pessoas deixaram de

participar da audiência da região e/ou bairro que pertencia, e foram em outra que provavelmente existia mais proximidade ou afinidade, ou ainda acabaram por não participar de nenhuma. O Entrevistado 3 coloca seu ponto de vista dizendo que:

[...] é difícil você pensar uma cidade e dividir ela por regiões, é um processo muito complexo dividir a cidade, por exemplo, o bairro Maria Goretti, São Pedro e o Bom Pastor, você tem os maiores contrastes da cidade em uma pequena região geográfica. Se você conversar com o povo do Maria Goretti, próximo ao estádio, pessoal dessa redondeza e é tão próximo do Bom Pastor e são realidades tão distintas, e eu falo isso porque eu sei, quando fizemos uma reunião do Plano Diretor em 2006, nós fizemos uma reunião no Maria Goretti para discutir as edificações, e fizemos uma no São Pedro, então é totalmente diferente o que o povo quer, o que o povo pede, as preocupações são diferentes. O próprio Presidente Médici com o Pinheirinho, que deve estar na mesma região, no Pinheirinho a discussão são de áreas irregulares, e é tão próximo, ali não houve parcelamento do solo, ali houve ocupação (Pinheirinho), as chácaras que foram sendo vendidas, você não tem praticamente loteamentos, agora você está tendo, mas você não tinha, já o Presidente Médici a preocupação é se vai ter prédio.

Ao analisar a resposta do entrevistado, pode-se afirmar que realmente é o que se discute em uma reunião com os diferentes bairros que possuem características divergentes e são pertencentes da mesma região (Figura 4), percebe-se uma total discrepância entre os assuntos. Dessa forma, não afirmando que seja necessário debater apenas um assunto na reunião, porém, por se tratar de temas muito distintos, pode ocorrer de não serem amplamente discutidos e explorados cada um deles. Também, por haver uma diferenciação muito grande entre classes sociais, este fato pode acabar por desestimular algumas pessoas a irem participar. Dessa forma, isso pode justificar a baixa participação de moradores da região onde aconteceu a audiência.

Ao criar tais “regiões”, é necessário haver um sentimento de pertencimento para além da participação nos espaços de reunião relacionados ao Plano Diretor. Na análise, observou-se que esta “regionalização” pode não ter sido feita respeitando critérios socioespaciais e a tradição associativa dos bairros. Rover (2003) relata que houve, sim, essa preocupação, porém, para o momento da cidade talvez devesse ter sido revisto, levando em consideração o grande crescimento populacional e urbano que o município apresentava em 2014.

Ao analisar a participação de moradores de outras regiões nas audiências, deve-se levar em consideração que os membros da Comissão do Plano Diretor, representantes do Poder Público e até mesmo de outros segmentos participaram de mais que uma audiência, sendo que esses não eram necessariamente das regiões onde ocorreram as reuniões.

Mais um fato que pode ter resultado tal situação seria a questão de que em cada audiência eram tratados temas voltados para a região específica, dessa forma, muitos investidores interessados nessas áreas em particular acabavam por participar das audiências a

fim de defender seus interesses. Conforme aponta o Entrevistado 5, “[...] não é que veio pessoal de outras regiões por não quererem ir nas suas regiões, tinha muitos de outras regiões, pois os que eram de entidades e alguns segmentos com mais interesses iam em todas que fosse importante para eles.” Ainda segue dizendo:

Quem participou foi quem veio de fora, as entidades. Vou dar um exemplo, as regiões de expansão da cidade, do urbano para o rural, [...] onde o loteador comprou uma área de terra classificada como rural, então ele tinha interesse para que a área de expansão urbana expandisse para área de terra dele ficar dentro da área urbana e poder lotear, então iam e participavam para defender seus interesses. Eu diria que esse plano diretor teve do ponto de vista das entidades de classe, assim, com mais força o Sinduscon, o pessoal relacionado à área imobiliária, eles se movimentaram por interesse econômico, eles estavam com uma presença muito forte para discutir isso. O próprio pessoal da prefeitura, e aí eu acho que o Buligon teve um papel importante, e os próprios servidores da prefeitura, a área técnica, tiveram papel fundamental para segurar algumas coisas, se não tivesse sido servidores públicos da área técnica ajudar, os arquitetos e engenheiros, para que houvesse maior equilíbrio, poderia ser pior, então de certa forma quem estava na prefeitura ajudou muito nesse processo, as pessoas estavam segurando as pontas. (ENTREVISTADO 5).

O Entrevistado 4 também aponta para o mesmo sentido, dizendo que:

[...] passavam os carros de som nas comunidades e aí diziam quais os bairros de abrangência, quais as comunidades do interior que deveriam comparecer, então assim essas audiências sempre tiveram um grupo importante de pessoas, mas o que chamou a atenção é que nem sempre aquele grupo era da comunidade de abrangência, mas sim o grupo com interesse estava em todos os locais, o que não era aprovado em um tinha a oportunidade de aprovar em outra audiência. [...] quando determinados setores da sociedade estão mais organizados que outros, podem defender melhor seus interesses, mesmo que às vezes esses estejam acima do coletivo. Mesmo assim, não pode ser negado que houve participação popular, observa-se que dessa participação grande número foi organizado pelos setores da construção civil e imobiliária da cidade.

As falas mostram que os segmentos mais organizados podem defender melhor seus interesses, mesmo que às vezes esses estejam acima do coletivo. Quanto a isso, ressalta-se que segmentos dos setores da construção civil e imobiliária da cidade eram os que mais participavam, em todas as audiências tinham seus representantes. Corroborando Lüchmann (2002) salientando que o interesse prevalecido nas audiências é chamado de associativismo civil, ou quadro da organização da sociedade civil que é complexo, plural e desigual, formando um leque variado de interesses, estratégias e recursos.

Ao analisar o mapa da divisão dos bairros (Figura 4) e o mapa das regiões, percebe-se que a divisão das regiões foi respeitando a limitação dos bairros. O que na visão de Souza (2005, 2006) esse seria um ponto positivo. O autor avalia que a preocupação com a inserção e limites de bairros dentro da divisão da malha territorial para uma rotina participativa é algo

que não pode ser desprezada, visto que pode tornar-se um obstáculo a mais na participação da população. Mas a junção dos bairros que formam tais regiões precisa também ser bem pensada, pois os moradores podem ter mais afinidades com um bairro do que com outro. Sobre as regionalizações, o autor indica alguns problemas.

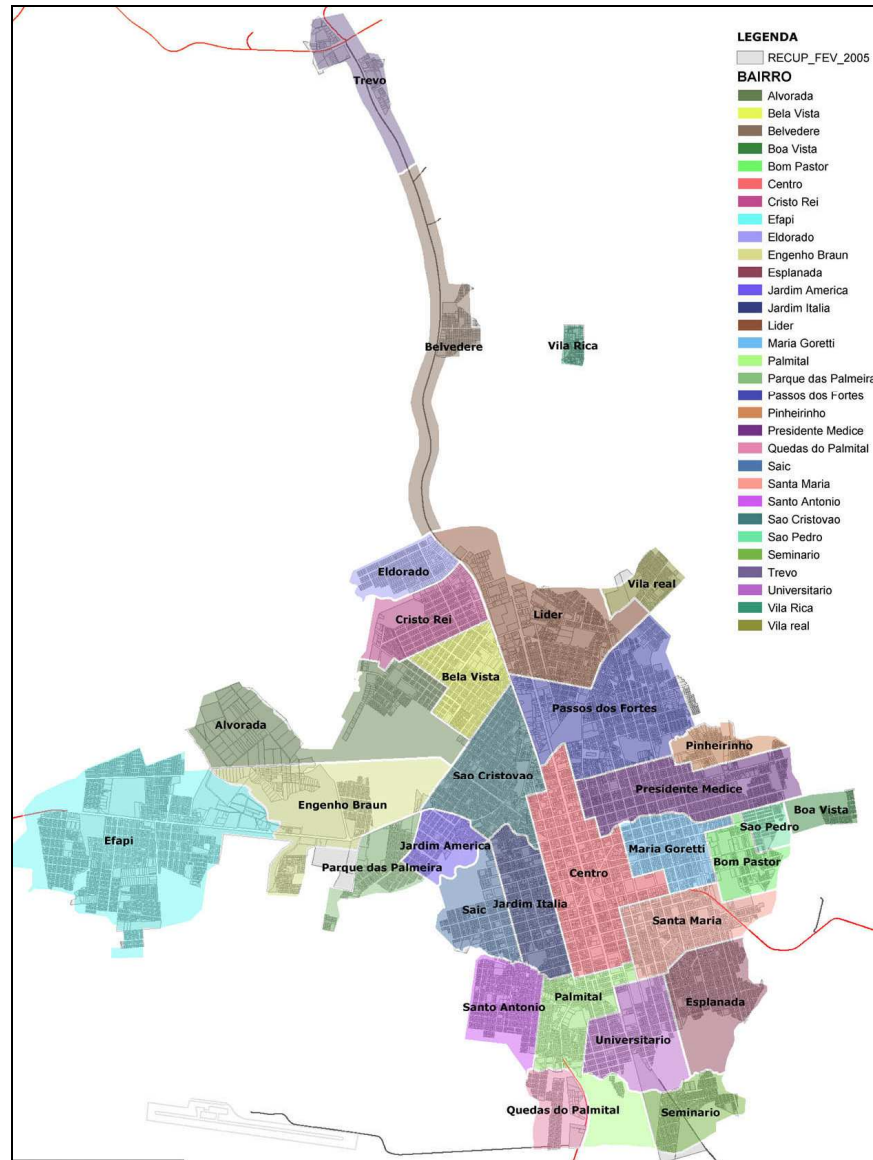
- 1) Quando um bairro, no sentido pleno do termo (um 'lugar', dotado de 'personalidade própria'), é seccionado, é esartejado, sendo cada pedaço incorporado a uma unidade territorial diferente, está-se diante de equívoco sério. [...]. Ao violentar-se um sentimento de 'lugar' e menosprezar-se uma identidade territorial, perde-se a oportunidade de conferir maior coerência sociopolítica ao processo.
- 2) Em decorrência do seccionamento arbitrário de um bairro ou setor geográfico (ou qualquer 'lugar', em sentido estrito), a inclusão de um espaço residencial em uma unidade territorial da qual, enquanto 'lugar', e nessa escala, os moradores não se julgam fazendo parte, pode acarretar transtornos. [...].
- 3) Unidades territoriais excessivamente grandes dificultam o acesso de boa parte dos moradores locais aos locais de assembleias e outras reuniões, pois o transporte tem um custo financeiro (e de tempo) que, para pessoas pobres, pode fazer ou ajudar a fazer diferença entre a possibilidade ou impossibilidade de participar, [...].
- 4) [...] entidades espaciais muito heterogêneas, em matéria de classes sociais e sentimentos/senso de 'lugar', podem ser de difícil manejo sociopolítico. Aliás, fortes assimetrias internas de renda e *status* e diferenças expressivas de modo de vida inscritas no espaço, certamente tenderão, por si só, a engendrar identidades territoriais bem diferentes na escala do bairro e dificultar a percepção coletiva da unidade territorial criada para servir de referência para a participação popular de um 'lugar' e, por extensão, como uma referencial territorial coerente e aceitável. [...]. (SOUZA, 2006, p. 359-360).

No item 3, Souza (2006) faz reflexões para as unidades territoriais extremamente grandes, que podem dificultar o acesso de parte dos moradores, bem como, da distância do local da audiência, o que, em muitos casos, pode dificultar o acesso de alguns moradores, principalmente, os que moram nas áreas mais periféricas das cidades.

Em relação à área rural, cabe ressaltar que o Estatuto da Cidade deixa claro que é necessário haver participação da população de todo o município e que todo o município esteja atendido pelas diretrizes e ações do Plano Diretor.

Direcionando para uma análise da área rural de Chapecó (Figura 5), percebe-se que ela é muito maior que a área urbana. Entretanto, a área rural compreendeu apenas duas regiões, o que remeteu uma participação pequena da população.

Figura 5 – Mapa dos bairros de Chapecó (SC), 2005



Fonte: Chapecó, 2005.

A Tabela 8 mostra que as regiões 7 e 8, que corresponderam à área rural, tiveram um menor número de participantes. Na região 7, teve 51 pessoas, sendo que: 22 pertenciam à região; 21 delas eram de outras regiões; e oito pessoas não foi possível identificar, na lista de presença analisada, o bairro ou comunidade que residiam. Na região 8, oitenta pessoas participaram. Destas, 28 moravam na região, 43 pessoas eram pertencentes a outras regiões da cidade e nove não apontaram na lista o bairro ou comunidade que residem.

Portanto, o motivo da baixa participação nessas regiões pode ter sido pela falta de divulgação ou por não terem tido acesso à informação, ou ainda pela distância, que ocasiona dificuldade de deslocamento dos moradores (em razão da pior qualidade das vias na área rural e menor oferta de transporte coletivo).

Os dias e os horários que aconteceram as audiências, para boa parte da população, aparentemente são os ideais, foram todas no período noturno, das 19h às 22h, e aconteceram no período de 21 (terça-feira) ao dia 31 (sexta-feira) de janeiro de 2014, sendo em uma semana de terça a sexta e na outra semana de segunda a sexta.

O que se pode concluir é que para algumas regiões da área rural, talvez, precisasse ser em horário diferenciado, pois algumas atividades de agropecuária se diferem das comerciais, que é o caso da maioria da população residente nas regiões localizadas no perímetro urbano.

Quanto aos locais das reuniões, foi estabelecido que fossem, na maioria dos casos, em centros comunitários ou ginásio de esportes, viabilizando, assim, o acesso da população. Entretanto, como ponto negativo, cabe apontar que cada região teve apenas uma reunião em todo o processo, caso tivesse tido mais de uma, poderiam ter acontecido em locais diferentes, facilitando a participação da comunidade.

Outro ponto a ser analisado foi acerca da falta de capacitação para a população, ou seja, foi simplesmente feita a audiência sem o empoderamento da população sobre o assunto, o que causa, muitas vezes, desinteresse em participar. Cabe ressaltar que o “Plano Diretor Participativo: guia para municípios e cidadãos” (BRASIL, 2004, [s.p.]) destaca que:

Para que todos possam entender e interferir nos processos de decidir sobre os mecanismos e instrumentos de gestão e planejamento urbano, é necessário que a Prefeitura propicie espaços nos quais convivam todos os que trabalham para elaborar o Plano Diretor; esses espaços são importantes para socializar informações e para a efetiva capacitação e participação dos cidadãos no processo decisório.

Após a conclusão das audiências públicas, a Comissão do Plano Diretor sistematizou as informações e o Projeto de Lei foi enviado à Câmara de Vereadores.

Por fim, entende-se que o

[...] Plano Diretor deve ser construído num processo realmente participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que todos entendam. Entender o Plano Diretor é condição essencial para saber defendê-lo e aplicá-lo. (BRASIL, 2004, [s.p.]).

Portanto, faz-se necessário que nas próximas revisões se proponham mecanismos de capacitação para que a participação seja mais efetiva nas tomadas de decisões futuras e que os cidadãos fiquem cientes da importância do seu papel nas tomadas de decisões.

4.1.2 Entraves da participação popular consistente

A partir da descrição do Processo de Revisão do Plano Diretor de 2014, foi elaborada a análise da participação popular nesse processo, observando os indicadores de consistência participativa propostos por Souza (2006), mostrados na Tabela 9:

Tabela 9 – Indicadores de consistência participativa e variáveis

		Baixo nível de ambição e coerência- existiu, mas que precisa melhorar consideravelmente	Médio nível de ambição e coerência – atendido em partes – precisa ser melhorado.	Alto nível de ambição e coerência – indicador que foi atendido.
Profundidade decisória da participação	<i>A rotina foi consultiva ou deliberativa? Em que momentos a rotina mostra-se deliberativa, caso não seja em todos, e em que momentos ela é consultiva? Os agentes governamentais têm direito de voto (e veto) ou apenas de voz nas instâncias decisórias?</i>			X
Extensão da participação	<i>- Em que instâncias e sob quais circunstâncias se participa? Não basta existir um conselho, e nem mesmo basta a ele ser deliberativo; quem indica os membros do conselho que “representam” a sociedade civil: ela mesma ou o governo? Se ela, como se dão a seleção e a indicação?</i>	X		
Grau de Transparência Accountability	<i>Com que regularidade e de que forma circulam as informações? São asseguradas as condições para que sejam tomadas decisões com conhecimento de causa e sem que os delegados da sociedade civil sejam gritantemente induzidos a votar dessa ou daquela maneira pelos agentes governamentais? Com que regularidade e de que modo os delegados prestam contas às suas bases sociais?</i>	X		
Caráter participativo da malha territorial	<i>Os critérios de definição de recortes territoriais que fundamentam a organização dos processos participativos são os mais legítimos e adequados? Os recortes territoriais consideram as tradições de organização da população ou são, ao contrário, em maior ou menor grau, uma imposição “de cima para baixo” de uma malha territorial? Em que medida sentimentos “legítimos” de lugar estão contemplados nos recortes territoriais adotados?</i>		X	
Inclusividade	<i>Com que proporcionalidade diferentes grupos da sociedade (definidos pela linha de gênero, pela etnia, pela classe social, local de moradia) se acham representados nas instâncias participativas formais? Em caso negativo, quais medidas foram tomadas para favorecer um quadro adequado? Houve uma abordagem diferenciada para a participação da população da área rural na confecção do Plano Diretor garantindo que as suas especificidades fossem contempladas?</i>	X		
Grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”	<i>- Deficientes físicos, mães com filhos pequenos e grupos muito pobres merecem atenção e suporte especial; caso contrário, um processo que se pretende inclusivo pode sedimentar situações particulares de exclusão.</i>		X	

Fonte: elaboração da autora, 2016, a partir de Souza, 2006, p. 427-428.

A partir das entrevistas e documentos foi possível analisar cada um dos indicadores e apontar uma avaliação para a consistência participativa, a partir de três variáveis: baixo, médio e alto nível de ambição e coerência. Lembrando que, para Souza (2006), consistência da participação popular é a efetividade da experiência de participação, levando-se em conta seu nível de ambição, entendida enquanto “[...] o alcance, real ou potencial, da experiência [...] seus objetivos manifestos (ou latentes) [...]” (SOUZA, 2006, p. 427) e coerência, ou seja, “[...] ausência de contradições; transparência e accountability; capacidade de auto-perfeição.” (SOUZA, 2006, p. 427). Também é bom lembrar que estes indicadores de *performance* são do tipo qualitativo, e que tem como objetivo contribuir no monitoramento do desempenho de um esquema de participação popular.

Profundidade decisória da participação: ao analisar este item, observou-se que houve vários espaços para a população participar. Em relação à Comissão Preparatória do Plano Diretor, esta tinha uma rotina consultiva e deliberativa, em que os membros eram consultados e podiam decidir juntos. No caso das Conferências, os delegados tinham direito a voto e voz na explanação das propostas. Na audiência pública todos os participantes tinham direito a se inscrever ao fim da apresentação do projeto de lei, contribuir (direito a voz) e direito a voto também.

Quando foi iniciado o processo de revisão do Plano Diretor em 2013, Chapecó contava com a existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT), sendo que este conselho tratava de assuntos referentes ao desenvolvimento territorial e ao planejamento urbano. Além do CMDT, conselho destinado para os temas apontados, existiam também outros conselhos de outras áreas, mas no ano de 2014, juntamente com a revisão do Plano Diretor, houve a transição do CMDT para o ConCidade ampliando o papel do pensar o desenvolvimento territorial e planejamento urbano. O Entrevistado 9 fala sobre a criação do novo conselho:

O ConCidade ficou mais amplo, a ideia foi reunir todos os conselhos da cidade em um conselho só. Não é mais o conselho do desenvolvimento territorial, mas sim um conselho, que é pra tá o conselho econômico, o conselho de saúde, todos os conselhos envolvidos, era isso que dizia a lei federal que na verdade ele foi criado por obrigação da nova legislação federal em função dos planos diretores, ele é um conselho totalmente novo, tanto é que a gente não conseguiu ainda ter a cara que ele precisa ter, então ele é o conselho que pensa a estratégia do município, um conselho de planejamento voltado à política, mas ele tem que integrar tudo. Ele teria que ser mais amplo do que ele está sendo.

No Plano Diretor de 2014, Lei Complementar Municipal n. 541, de 26 de novembro de 2014, título VIII, fala sobre a criação do Conselho da Cidade de Chapecó (ConCidade de

Chapecó), que trata da Gestão Democrática e do Controle Social. No dia 21 de maio de 2015 é aprovado o regimento interno do ConCidade (Anexo A), que fala em seu capítulo 1, artigo 1:

O ConCidade é um órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, normativo e consultivo, formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil, através de seus diferentes segmentos, integrado pelas políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação e regularização fundiária, saneamento e meio ambiente, mobilidade, trânsito e transporte urbano, com o objetivo de garantir a gestão democrática e controle social das políticas de desenvolvimento territorial.

A citação acima deixa claro o caráter do conselho. O ConCidade possui 36 membros, sendo: 12 representantes do Poder Público; 12 de Movimentos sociais e Associação de Moradores; e 12 de entidades, conselhos, sindicatos, ONGs. De acordo com o regimento, todos têm direito a voz e voto nas reuniões, mas foi observado, de acordo com as entrevistas, que não é bem dessa forma que acontece. Mesmo todos tendo esse direito, na prática os que participam ativamente são os grupos mais organizados, como aponta o Entrevistado 1:

A população, no geral, não participa ativamente, nem no ConCidade nem nas audiências, como as do Plano Diretor, o pessoal das entidades que tem mais conhecimento, são os que predominam, [...] eles estão sempre de olho, eles são muito organizados, estão presentes, tem voz e ganham.

O Entrevistado 2 fala sobre como foi a escolha do representante da região que ele pertence:

Fui membro do CMDT só, para o ConCidade era um de cada região que escolhiam. O processo teve participação democrática, mas uma participação democrática sem uma preparação, ela é induzida e aí esse de agora foi induzido, teve as datas e faltou a organização da sociedade pra participar e aí quem teve interesse induziu seu representante [...] eu poderia me candidatar a falar, mas optamos em por uma outra pessoa pra não gerar muito conflito porque a gente vira muito chato na cidade e pra não se carregar de mais melhor dividir as tarefas. Aí nós indicamos uma pessoa da nossa região e fomos no dia da discussão e como era o lugar onde eu morava, de repente, tinham medo de eu me candidatar, porque já sou conhecido e falo mesmo. Aí eles fizeram numa sede particular de uma pessoa e organizaram pra que o grupo de pessoas que eles queriam que fosse estivessem, mas estava no edital a data, daí criaram um grupinho meio direcionado se organizou e foi e eu também me juntei em 12 pessoas e fomos da região e daí tinha dois candidatos deles e um apresentado por nosso grupo e na hora como tinha 3 candidatos, nós tinha 12 voto certo e eles tinham 13 voto que era para os dois, daí eles tiraram um candidato e deixaram só o nosso e um deles para votar em apenas um, e eles ganhar, não estou questionando a questão democrática, mas todos os bairros foi assim, porque tem gravação e eu falei assim nessa linguagem por isso eu não tenho medo de falar aqui e na hora lá falar porque esta tudo gravado, só tá nesse conselho só chapa branca e como não tem formação pra sociedade ser crítica o processo fica chapa branca. Por isso, é difícil mudar umas realidades por conta disso e quem podia participar e ser diferente, tipo os técnicos, eles vão para as câmaras técnica, e alguns não tem tempo pra participar como é gratuito e eles tem as atividades deles a participação fica difícil, mas esses outros que são pelo comunitário que foram induzidos e que estão lá pra ser chapa branca não tem participação, não falam nada ou nem vão. O certo é nos mandar uma carta pedindo quais as vagas que estão disponíveis, dos que não vão e são tirados, pra mostrar que temos interesse.

De acordo com os autores Demo (1988) e Bordenave (1983), para que um processo efetivamente participativo ocorra, é necessário que as pessoas estejam educadas e conscientes de seu papel crítico e social e não que sejam “induzidas a refletir”.

Em distinção ao exposto, o Entrevistado 2 aponta que a participação foi induzida. A pessoa que se candidatou para ser representante da sociedade civil na ocasião talvez não tenha se candidatado por vontade própria, mas por ser “escolhido” por alguém, ou induzido a tal ato.

Cabe ressaltar outra questão importante. Segundo os entrevistados, dentro da organização do ConCidade, ocorre com frequência faltas, em que os indicados ou escolhidos (no caso dos representantes dos movimentos sociais) acabam comparecendo em poucas reuniões.

Um dos motivos possíveis para tal fato deve-se pela pessoa escolhida não querer verdadeiramente, ou não estar consciente do seu papel, sendo que foi induzida a participar e não tem a educação para a participação.

A respeito do apresentado o Entrevistado 1 relata que:

[...] a questão de faltas tem bastante rodízio de conselheiros, principalmente, de movimentos sociais, de 12 regiões a gente fez reunião com dois, um representantes desse segmento. Tem um número de faltas, se falta muito é substituído, em um ano no ConCidades a gente já trocou em duas, outro segmento que falta bastante é o poder público. O segmento que menos falta são as entidades organizadas.

A partir da fala do Entrevistado 1 é possível observar que o segmento mais organizado é o que de fato mais comparece nas reuniões. No regimento interno do ConCidade, é apontado o que deve ser feito em caso de faltas, que é substituir o representante, assim como foi feito segundo a fala do entrevistado, mas o que seria ideal é verificar o motivo das faltas, como se tais faltas se dão pelo motivo dos horários e dias em que as reuniões acontecem, ou até mesmo por falta de educação participativa e empoderamento para a devida participação.

Também se pode observar, através das entrevistas, que muitos têm medo de participar, e de expor sua opinião. A falta de tempo e o medo de retaliações foram evidenciados na fala do Entrevistado 3:

Eu acho assim que pelo que eu acompanho dessas entidades, primeiro que a maioria delas são voluntários, segundo que algumas entidades recebem recursos públicos e aí muitas vezes acaba assim, por ser voluntário não consegue tempo suficiente para participar, não consegue se apropriar, e por haver recursos públicos sempre fica o temor, e se eu vir aqui e ter uma participação muito forte eu posso ser retalhado depois.

Portanto, o Entrevistado 3 mostra o medo presente dos funcionários públicos em tecerem suas opiniões, alguns têm medo de serem retalhados ou serem prejudicados por expor seu ponto de vista. Isso é algo grave que deve ser analisado, pois o direito de se expressar livremente, sem medo, é a essência da democracia.

Tôrres (2013, p. 1-2) aponta que

[...] a liberdade de expressão é direito fundamental diretamente correlato à garantia de voz aos cidadãos na manifestação de suas várias correntes políticas e ideológicas. [...] Tal liberdade é imprescindível para aqueles que desejem manifestar-se na esfera pública tenham como fazê-lo e não sejam reprimidos por isso.

O autor conclui dizendo: “Em suma, a liberdade de expressão é condição necessária ao exercício da cidadania e ao desenvolvimento democrático do Estado, na consolidação de uma sociedade bem informada e coautora de seus sistemas político e jurídico.” (TÔRRES, 2013, p. 2).

O Entrevistado 3 fala também sobre a cultura da participação que deve ser construída:

A vida das pessoas é muito corrida, e as pessoas só participam verdadeiramente quando tem algum interesse ou quando estão sendo afetadas. [...] Elas vão participar quando elas forem atingidas pelo problema, eu acho que essa cultura de participação social ela deve ser construída a partir da própria sociedade tomando consciência. Quem teria condições de participar muito seriam os sindicatos, e a maioria deles são liberados, diferentes de alguns segmentos como FCD (Fraternidade das pessoas com deficiência) que as pessoas que estão lá são voluntárias, é diferente, então elas fazem a compatibilização do seu tempo, e os sindicatos que são liberados você quase não tem a participação deles. [...] Enfim, é um processo de evolução.

O entrevistado 3 aponta que a população age de forma bastante individualista, ou seja, se não tem interesses pessoais, acabam não participando. Para Costa (2013, p. 1), o termo individualista significa:

Individualismo é um conceito político, moral e social que exprime a afirmação e a liberdade do indivíduo frente a um grupo, à sociedade e ao Estado. O individualismo, em princípio, opõe-se a toda forma de autoridade ou controle sobre os indivíduos e coloca-se em oposição ao coletivismo [...]. Assim, o individualismo remonta ao contrato social e às origens do pensamento democrático.


Quanto a esse caráter individualista, o qual motiva ou desmotiva a participação, trata-se de uma questão cultural, pois mesmo alguns segmentos que teriam mais disponibilidade de tempo para participar, muitas vezes, acabam não participando, ficando claro que trata-se de uma questão cultural, a qual precisa ser trabalhada à mudança.

Nesse modelo de maior participação democrática, as organizações da sociedade civil tornam-se interlocutores políticos legítimos e influentes, adquirem maior visibilidade,

sobretudo com o processo de democratização (AVRITZER, 2010). Medeiros (2014, p. 2) corrobora afirmando que, “[...] de certa forma, pode-se dizer que a democracia participativa só poderá ser realizada quando os cidadãos abandonarem um certo individualismo e tiverem um maior senso de coletividade.”

Ressalta-se que, nesse indicador, o ConCidade não será analisado, haja vista que a intenção é analisar a consistência participativa no processo de revisão do Plano Diretor de 2014 e o ConCidade foi formado após o período.

Portanto, ao analisar os dados obtidos, observa-se que o indicador Profundidade decisória da participação é atendido, uma vez que existiram espaços para participação. Isso se verifica, principalmente, com a Comissão do Plano Diretor, oficinas, conferências e audiências, em que a rotina é deliberativa e consultiva e os agentes têm direito de voz, além de voto nas instâncias decisórias. Pires ([s.d.] *apud* MATEOS, 2011) afirma que estes espaços criados para participação têm gerado oportunidades para atores sociais, grupos, movimentos, associações localizarem suas demandas. Complementa a ideia dizendo que: “São grupos que, frequentemente, por representarem minorias políticas, têm grande dificuldade de levar suas demandas aos legisladores e formuladores de políticas públicas.” (PIRES, [s.d.] *apud* MATEOS, 2011, p. 54). Portanto, o problema foi a presença da população que se deu, em boa parte das vezes, de forma menor do que grupos organizados ou representantes do governo.

AVALIAÇÃO:  Nível alto de ambição e coerência.

Extensão da participação e Grau de transparência e accountability: esses dois itens estão bem relacionados e serão analisados conjuntamente.

Para participar da Comissão do Plano Diretor, foram chamados os membros do CMDT, antigo Conselho Municipal.

Para as Conferências também houve a indicação de delegados que iriam “representar” instituições, associações, sindicatos, moradores das regiões geográficas da cidade etc. Essa indicação aconteceu nas oficinas temáticas, em cada oficina eram indicados 23 delegados com a proporcionalidade que o Conselho Nacional das Cidades estabelece, sendo esta tripartite.

O que aconteceu em alguns casos foi que, para conseguir ficar com tal proporcionalidade, algumas pessoas eram colocadas em outros segmentos os quais não faziam parte.

Sobre o apontado anteriormente, o Entrevistado 9 cita um caso que vivenciou: “[...] um participante da área da construção civil queria se candidatar como delegado no seu

segmento, como naquela oficina haviam sido preenchidas as vagas para este setor, então a pessoa foi colocada como representante da sociedade civil.”

Cabe citar também o caso de um representante do Poder Legislativo Municipal, o qual não era vereador nem suplente de vereador, e segundo entrevista concedida pelo mesmo, justificou que estava representando alguns vereadores.

Dos entrevistados que eram delegados nas conferências e representavam movimentos sociais, estes afirmam que não fizeram reuniões com os seus representados para apresentar o que foi definido, ou até mesmo antes da conferência para, através da pauta, visualizar o que a população gostaria que fosse feito sobre determinados assuntos. Em contrapartida, os representantes de entidades e instituições mais organizadas apontam que prestam contas aos seus representados.

Faz-se necessário ter capacitações para que a população tenha o entendimento do seu papel, para que possam discutir de ‘igual pra igual’. Mello e Silva (2003, p. 4) apontam:

[...] aqueles(as) que se lançarem a esses espaços e ao diálogo devem minimamente estar capacitados(as) para travar um diálogo de igual para igual, com capacidade de formular argumentos e reagir às propostas. Participar não deve ser um movimento passivo, e sim essencialmente ativo.

Na revisão do Plano Diretor isso não aconteceu da melhor forma, ao considerar que o único momento o qual teve algo parecido com capacitação foram as oficinas, que, de acordo com Entrevistado 4, aconteciam da seguinte forma:

Nessas oficinas nós fazíamos uma dinâmica que a gente trouxe palestrantes com muita experiência sobre as temáticas, com mobilidade urbana, por exemplo, trouxemos o pessoal do Instituto Federal de Santa Catarina, que tem uma experiência, com o Ministério das Cidades dos Transportes. Então se montava uma mesa com o palestrante e com pessoas aqui de Chapecó, principalmente com professores das universidades, abria para o debate e na sequência nos tínhamos um período inteiro para os grupos de trabalho, na oficina citava três ou quatro grupos de trabalho onde cada grupo já tinha separado dentro da sua temática as contribuições da consulta pública (etapa anterior do processo) e o plano diretor do que tratava especificamente, foi feito uma separação desse material e novamente fizemos uma coleta dessas sugestões e propostas, mais um conjunto aliado àquela consulta pública.

Percebe-se, através da fala do Entrevistado 4, que as oficinas tinham a intenção de instruir e preparar a comunidade, além de receber contribuições. Porém, antes dessa etapa não houve nenhuma capacitação acerca do que é o Plano Diretor e de sua importância, para que dessa forma as pessoas tivessem interesse em participar de tal processo. Resultante a isso, houve os que não tinham o conhecimento sobre o assunto, nem participavam das oficinas.

Os autores Muniz e Gomes (2002) corroboram nesse sentido:

É preciso, antes de participar, antes de institucionalizar a participação, etc., nivelar os segmentos sociais de tal forma que eles possam participar, se organizar, para atuar como um componente do aparato institucional. Caso contrário, tem-se, por um lado, um aparato constituído por instituições independentes, competitivas na obtenção de recursos financeiros e humanos, para oferecer serviços comuns, e, por outro lado, uma sociedade desorganizada e desinformada. Nesta polarização, está a grande armadilha apresentada à participação social, que poderá ser evitada apenas se houver, como se pressupõe, o desenvolvimento de instituições intermediárias neste contexto. (MUNIZ; GOMES, 2002, p. 9).

Esse nivelamento, essa organização e a informação para com a população que os autores relatam não ocorreram nesse processo. A forma adequada seria aquela que levaria a população a se manter crítica e participativa.

O Entrevistado 5 fala um pouco sobre a importância de ter capacitações para a comunidade:

Então deixa eu te falar uma coisa que eu acho que tem relação com a participação popular, no Plano Diretor, ocorre a representação desses segmentos: as associações, a universidade, as entidades de classe, todos os seus interesses, que podem não ser ruins, mas são interesses, tem os que a gente não concorda, tem os que a gente concorda, enfim, são interesses colocados ali, as pessoas mais simples não tem empoderamento para participar daquele espaço, elas não tem o debate, elas não tem o acúmulo, e quando vai para as reuniões os sabidos determinam o voto, sabidos aqueles que têm argumentação, aquele que domina o tema, aquele que consegue encontrar argumentos pro convencimento, há disputa e quem vai ganhando é quem tem mais essa condição do saber, de oratória, de poder político, e a gente sabe bem quem é que tem, e como é voto, mesmo quem está coordenando não é culpado, pois quem está coordenando vai fazer o processo de discussão. No Plano Diretor eu estive em reunião, por exemplo, em que o Buligon (vice-prefeito na época) estava coordenando a reunião, bom as pessoas vão se inscrevendo e vão falando e em um determinado momento tem que votar, e aí a hegemonia do discurso acaba ganhando espaço, acaba ganhando força e aquela pessoa que esta representando associação de moradores ela vota ela não tem coragem de dizer algo ou votar contrário, pois ela não sabe nem como justificar o voto contrário. [...] acho que a população poderia se empoderar mais disso, e ter uma participação mais qualificada, porque realmente faltam condições para as pessoas, e para bater de frente não é fácil, eles vêm ganhando aos pouquinhos. Não dá pra conceder, porque o tipo de cidade que eles querem (setor imobiliário) não é o tipo de cidade que a sociedade quer. Um exemplo concreto é o Monte Castelo e o Expoente, ali pesou especulação imobiliária, outro exemplo concreto é a Universidade Federal Fronteira Sul, onde ela está colocada, é uma 'doação' sem interesse, é evidente que a pessoa que doou tinha uma área muito maior e quando a universidade foi pra lá, todo o entorno teve uma valorização imobiliária muito grande.

Com isso, o Entrevistado 5 confirma que a população precisa ter um entendimento maior sobre o assunto para poder debater, precisa ter empoderamento. Empoderar, nessa perspectiva, significa os indivíduos e as comunidades *conquistarem* vez e voz, noutras

palavras, ter autonomia e capacidade de fazer suas próprias escolhas culturais, políticas e econômicas, tomar parte nas decisões que lhe dizem respeito (LISBOA, 2000).

Nesse sentido, é importante perceber que o conceito de empoderamento vai além da participação – muitas vezes medida na simples presença em assembleias. Trata-se de um conceito sistêmico, o qual reconhece que, se há um maior poder na tomada de decisões e controle por parte daqueles que, antes, não detinham qualquer poder, há uma necessária transformação ao longo do sistema. Ora, com a simples participação (que pode ser confundida com aquiescência) essa alteração só pode ser ‘esperada’; já o empoderamento pressupõe uma participação crítica e ativa que não pode, de forma alguma, ser confundida com a simples ‘presença’ ao longo do processo de decisão. (REDE EICOS, 2006, [s.p.]).

Segundo Romano e Antunes (2002), uma das categorias e/ou abordagens que, de forma explícita ou implícita, está inserida no debate ideológico em torno do desenvolvimento é o empoderamento. Para os autores, essa seria então uma das formas de se promover o desenvolvimento local. A partir disso, pode-se observar a importância de empoderar a população em um processo de planejamento urbano e gestão da cidade.

O Entrevistado 10 complementa falando a respeito da participação no processo do Plano Diretor:

Tem coisas que poderiam melhorar, mas foi participativo, agora quem foi participar, é aquela história, se você fizesse uma eleição no Brasil e não fosse obrigatório o voto quem iria votar? Quem tem muito interesse, ou interesse econômico ou interesse pessoal. Interesse econômico aquele que receberia para votar e interesse pessoal aquele que ganharia alguma coisa com a votação.

De acordo com a opinião do Entrevistado 10, a população ainda pensa muito individualmente, o interesse coletivo muitas vezes não é levado em consideração. Paiva, Rocha e Carraro (2010, p. 251) citam que a dificuldade de participação direta dos cidadãos, principalmente das classes subalternas, inscreve-se, ademais, no âmbito da cultura política autoritária e impopular, que traumatizou a história brasileira em passado não tão distante. Embora a obrigatoriedade do controle social e da participação da população nos destinos das políticas públicas tenham se afirmado como diretrizes constitucionais, em 1988, a plena tradução destes princípios está longe de ser uma realidade na política brasileira.

Os Entrevistados 2 e 5 corroboram nesse sentido, apontando a necessidade de uma mudança cultural:

Como temos um regime presidencialista que o presidente escolhe um para cuidar da vida da gente daí a gente se exime da discussão, porque a gente não tem uma cultura de participação, e a cultura de participação que além da gente não ter que vem de uma ditadura de muitos anos e o povo se controla para participar para não acabar levando algum tipo de prejuízo. (Entrevistado 2).

Eu acho que deveriam criar metodologias específicas para garantir a mobilização, mas aí são mecanismos mais longos, porque a participação é uma questão de consciência política da sociedade, não é uma questão que se dá apenas do convite a participar, se a pessoa não tem consciência de que aquele é um momento importante para a sociedade e a participação dela vai fazer diferença, que a opinião dela sobre o espaço onde ela vive, sobre os espaços que ela ocupa, se ela não entender que a participação dela é importante, nós não vamos ter mudança nos índices de participação. Então participação é a construção de uma cultura participativa, e uma cultura não se constrói de um momento para outro. Então nós tivemos avanços e retrocessos na organização política do nosso município, que nós poderíamos estar melhor, por exemplo: se tivesse continuado com força com a lógica do orçamento participativo, são todos mecanismos que vão fazendo as pessoas aprender a ir participando e que a participação dela vai ser diferente, isso independe de governo, isso tem que ser acima de qualquer governo, esses mecanismo que vão favorecendo a cultura da participação que é de longo prazo. Então por isso a gente precisa antecipar esse processo, precisamos empoderar essas pessoas. (Entrevistado 5).

Na opinião dos entrevistados 2 e 5, faz-se necessário mudar a cultura participativa no País, e o empoderamento da população pode contribuir muito para isso.

Sobre a cultura participativa, a partir de um estudo sobre a formação política-histórica brasileira, Baquero (2001) aponta que não surpreende a pouca participação dos brasileiros na política num sentido mais amplo, sendo este sentido aquele que vai além do simples ato de votar.

A forma como se constrói e se difunde essa cultura está diretamente relacionada como se reproduzem os comportamentos, as normas e os valores políticos de determinada comunidade. [...] Vivemos presentemente uma situação de elevados déficits de capital social, que permite a permanência de uma cultura política desafeta à participação. (BAQUERO, 2001, p. 1).

Quanto à análise sobre os espaços participativos criados, as oficinas foram divididas em grupos com temas diferentes, então, mesmo que o participante fosse a todas as oficinas, ele não teria como participar de todas as discussões, pois elas aconteciam no mesmo horário. De tal maneira, como não houve capacitação, então, a população não teve o entendimento necessário para poder discutir sobre o assunto ou ter uma opinião embasada, formular argumentos e reagir às propostas, como exposto anteriormente.

Além disso, as oficinas, as conferências e as audiências precisavam ser gravadas, tornando necessário o uso de microfones, o que acabou intimidando algumas pessoas menos instruídas, conforme percebe-se em análise às entrevistas.

O Entrevistado 5 coloca que os espaços participativos deveriam ser pensados para motivar mais a participação:

A outra questão é, nos espaços onde ocorre a participação popular, precisam ser espaços acolhedores, não só do ponto de vista do ambiente, do ponto de vista da fala e da maneira de se expressar, às vezes você vai ver uma pessoa que vai vir para a audiência e que ela tem medo de microfone, então como você resolve isso? Não dá para fazer de conta que a gente resolve isso que se aprende isso em um grupo com mais de cem pessoas, que não vai fazer, a pessoa não vai conseguir falar se pegar o microfone. Então precisa-se pensar em metodologias, estudar formas mais adequadas, tem experiências em outros países, em outras cidades, que isso já se consolidou, então teríamos que trazer pra cá isso, buscar alternativas onde a participação popular é uma coisa natural, acontece um evento que vai discutir algo importante para a cidade então as pessoas naturalmente vem, só fazer o convite. Mas nós temos que apostar nisso, temos que construir isso, não vai se dar por acaso.

Sugestão dada por um dos entrevistados é de serem criados espaços para discutir outros assuntos, ou usar de espaços já criados para tratar de assuntos que envolvem a comunidade, assuntos coletivos. Segue a colocação do Entrevistado 5:

Eu acho fundamental a capacitação, um exemplo básico: nós temos hoje cinquenta bairros, e a maioria desses bairros tem algum tipo de organização social, ou é conselho comunitário, ou associação de moradores, a grande maioria deles tem até mais do que isso, tem o grupo de idosos, tem o grupo de mulheres, tem as organizações das igrejas, que são organizações comunitárias, as quais poderiam ser o pontapé inicial para uma formação básica, entendeu? Já pensou programarmos oficinas fora dos debates do plano diretor? Para capacitar as pessoas para a participação popular no seu município, porque a participação popular ela é extremamente importante, ela vai empoderar as pessoas do ponto de vista conhecimento da sua realidade e da realidade dos outros que convivem na sua cidade, ela vai dar uma visão mais macro dos problemas que tem, porque o problema que uma pessoa tem do transporte coletivo, de uma linha que sai do centro para o bairro São Pedro é a mesma que todo mundo tem, e isso tem a ver com a mobilidade urbana, que é um problema que todo mundo tem, inclusive aqueles que andam de carro ou a pé, então é um problema da comunidade. Então essas oficinas poderiam ajudar as pessoas a terem noções de problemas comuns, coisas comuns da cidade, e outro aspecto importante é a formação de líderes, nós precisamos formar líderes e lideranças, que consigam promover reuniões bem feitas das associações de moradores, por exemplo, então essas oficinas de participação popular fora desses grandes debates, só pra trabalhar técnicas de participação e metodologias de participação, empoderamento de pessoas como lideranças, elas vão formar líderes, vão trabalhar essa perspectiva de que as pessoas contribuíram com a sua cidade de alguma forma. [...] Bom, aí nesse movimento você tem grupos de amigos, resolve conflitos com facilidade, os problemas ficam menores quando se trabalha o coletivo. Então eu acho que deveríamos apostar em mecanismos de participação social antes que a gente precise da participação social.

O Entrevistado 2 fala sobre o processo participativo como um todo, fazendo uma síntese e apontando os segmentos que na opinião dele fizeram a diferença no processo:

Foi uma participação pelo meu entender boa, quem fazia parte tinha interesse, não era proibido pra ninguém, não era muito atrativo porque era durante o dia inteiro, era dia de semana, num lugar fechado onde a gente convidava toda a sociedade era num lugar distinto a gente sabe das condições do povo que trabalha durante o dia, falta a cultura de participação e tem outros afazeres em casa e aí não participam mesmo, mas, num geral, como nós estamos num regime presidencialista, eu acho que foi boa a participação não foi ruim a participação, quem tinha mais interesse é claro que se organizou melhor.

[...] O pessoal que dá para tirar o chapéu são os engenheiros, arquitetos que são funcionários públicos e os das universidades esses ajudavam entender a fazer melhor o que ficava pior, porque o povo leigo não entende muito e como a discussão era mais técnica do que de vivência prática era mais difícil da gente introduzir a palavra porque se sentia inferiorizado, como que vamos discutir índices construtivos com aqueles números que a gente nunca viu na vida. Então a primeira vez que eu vi falando naquela linguagem fica difícil de você falar, daí vai aprendendo de participar, vai percebendo, o que não dá é ir pra uma discussão dessas sem saber. O que a gente via muito era os mais letrados falar a gente concordava, só. Como vamos discutir se a gente queria esclarecimento sobre aquilo: veja bem aqui ó, nesse índice de construção você pode deixar aí vem toda aquela parafernália de recuo como que a gente vai discutir isso a gente nunca viu uma planta nunca viu, na verdade matemática já é difícil, ai tu fazer uma soma para tirar os índices de construção? Difícil.

Com o relato do Entrevistado 2, pode-se perceber a importância dos técnicos irem até esses espaços, participarem e principalmente colocar seu posicionamento, pois dessa forma auxilia a população a entender e poder formar uma opinião em assuntos que por vezes são desconhecidos. Uma estratégia importante para que a população tenha autonomia é a de criar cenários, mostrando os pontos positivos e os negativos de cada proposta, podendo ser através de imagens, desenhos e mapas, para que seja possível mostrar o que vai acontecer a curto, médio e longo prazo. Souza (2006, p. 159) aponta que:

Construir cenários significa (ou deveria significar) simular desdobramentos, com base em uma mistura de criatividade e boa fundamentação empírica. [...] O que se faz é imaginar quadros possíveis, seus desdobramentos, seus encadeamentos e os níveis de plausibilidade e probabilidade de cada cenário alternativo.

Dessa maneira, se for acatada a proposta, isso faz com que os segmentos que, normalmente, pensam mais na questão econômica do que na qualidade de vida da população, fiquem sem argumentos, pois as imagens e os dados mostram a realidade. No caso de Chapecó, essa estratégia não foi usada, inclusive, alguns técnicos por verem a predominância de segmentos nas reuniões, e perceberem que estes segmentos conseguiam aprovar muitas propostas que não iam ao encontro com o bem coletivo, até desistiram de participar do processo, o que evidentemente não é a melhor alternativa. A respeito do apontado, o Entrevistado 5 cita esse caso:

Os segmentos que mais participaram foram das construtoras e imobiliárias. Claro que tinha em partes a presença das universidades, mas muito assim, elas foram desistindo do processo, se pegar as listas das oficinas vai ver como era mais representativo, inclusive as universidades estavam lá, e depois por conta desses debates muito classistas as universidades foram se retirando. Lembro de uma fala da professora da UFFS, ela disse não vale a pena participar, nós estamos sendo engolidos por esses, e eu não quero fazer parte, depois esta lá meu nome dizendo que eu ajudei. Mas é uma opção, não acho que é por aí, nos temos que disputar o espaço. Eu acho que a gente esta vivendo um descenso da participação popular de modo geral, as pessoas estão cada vez mais retraídas, mais individualistas, estão indo menos para os espaços. Então não é só um jeito de a gente analisar, tem um movimento social como um todo em que as pessoas estão se retrairdo do ponto de vista da participação social.

Depois de ter passado pelas audiências públicas, o Projeto de Lei foi sistematizado pela Comissão do Plano Diretor e foi encaminhado para a Câmara de Vereadores, em que foi criada uma comissão especial. O Entrevistado 6 relata o que sucedeu a partir da entrega à Câmara:

Então entregue o Plano na forma de um Projeto de Lei, foi entregue formalmente com uma mensagem ao Legislativo, foi num ato público também foram convocados todos os delegados a comissão preparatória, na verdade toda comissão preparatória acabou ingressando nessa conferência ela também foi inclusa como componente dos atos dessa conferência. E a partir dali quem assumiu o Projeto de Lei foi o Legislativo daí começou uma nova etapa, a Câmara de Vereadores constituiu-se uma comissão com três vereadores e que passaram a fazer audiências também em Chapecó fazer reuniões próprias entre eles, não sei não acompanhei todas, em algumas fui convocado acredito que tenha participado de três ou quatro reuniões que a gente foi convocado principalmente quando eles já tinham as propostas elaboradas a comissão acatou varias proposições nossas, chamando entidades que já tinham participado de todos os processos anteriores e novamente se fez a discussão, tenho aqui todos os documentos das emendas, porque a Câmara de Vereadores é claro eles não precisariam chamar o Executivo, mas como eu acho uma visão particular como a maioria desconhecia o plano diretor, ou seja, ou mesmo tiveram dificuldade para ler o Plano Diretor até mesmo as emendas, eles precisavam da gente que conhecia para saber aonde elas se encaixavam, então eles encaminharam para nós, foram vários conjuntos de propostas. Então a gente fez uma reunião técnica para dar uma resposta técnica a aquelas propostas então foi feita uma por uma, todas as contra propostas, foram raras as que nos concordamos do ponto de vista técnico até porque a grande maioria já havia passado pelas nossas reuniões e não haviam sido aprovadas, então tentaram colocar novamente, eu acredito que não tenha tido mais do que três propostas que não tenham sido amplamente discutidas anteriormente.

Ao analisar a fala acima, percebe-se que quando o Projeto de Lei foi para a Câmara de Vereadores, foram criadas muitas emendas, sendo que algumas já tinham sido recusadas pelos participantes das oficinas, conferências e audiências, e, mesmo assim, entidades e, principalmente, construtoras e imobiliárias enviaram aos vereadores as mesmas emendas com a intenção de aprovar pela Câmara de Vereadores. Pode-se constatar isso na fala do Entrevistado 6:

Para nossa surpresa na câmara, essas entidades pegaram exatamente aquelas propostas que não foram aceitas aqui ou as que eles não concordaram, e entraram com propostas para revogar na câmara para tirar do projeto ou colocar as que não foram aprovadas. Então isso foi uma coisa que revoltou bastante que houve toda uma discussão uma negociação nesse sentido, ou seja, aquilo que saiu foi um consenso com todas as entidades e pessoas que estavam participando e tiveram várias situações nesse sentido que infelizmente depois de tanta discussão e reuniões privadas com esses vereadores, ou seja, no sentido de explicar para eles item por item, o que eles estavam fazendo, o que tinha decidido fazer toda uma argumentação a gente conseguiu que eles retirassem a grande maioria dessas emendas, que em minha opinião se elas fossem aprovadas desfigurariam plenamente o plano diretor. Mas foram não lembro agora o tempo, mas foi mais de seis meses na Câmara de Vereadores.

O entrevistado 5 aponta que, a partir do seu ponto de vista, não deveriam existir emendas na Câmara, pois a população já havia definido nas instâncias anteriores o que estava no Projeto de Lei. Abaixo, o relato do Entrevistado 5:

Então qual é a compreensão que eu tenho, eu tive poucas condições políticas de fazer um discurso diferente daquele que eu vinha fazendo, porque o seguinte, houve a participação social, houve os mecanismos de participação. Eu estava lá eu fui convidada, as audiências em que eu pude ir eu fui, e quando chegou na câmara. Para mim a coisa mais importante era a gente respeitar o processo construído, portanto, eu não fiz emenda nenhuma, porque se eu tivesse que fazer emenda, eu deveria ter feito durante os processos de discussões, das oficinas, das audiências, da audiência final, porque antes de vir para a câmara teve uma audiência final. Então o processo chegou na câmara legitimado pela participação social, vamos esquecer que tipo de participação foi, mas teve os espaços, todos os vereadores deveriam ter participado daqueles debates, esse foi meu debate na câmara, que a gente não deveria mudar nada na câmara, porque a gente gostando ou não quando chegou na câmara chegou legitimado. Se esse Plano Diretor tivesse chegado à câmara sem nenhuma discussão, se não tivesse chegado sem o processo de participação social e as audiências e tudo, eu provavelmente não votaria, ou criaria um monte de debates em torno da justificativa da participação social. Então a câmara assim, ela foi um espaço de reconhecimento, aí houve lá na câmara emendas, eu fui contra as emendas, porque as emendas dos vereadores ao meu ver não faziam mais sentido naquele momento, não faziam. Se a gente tinha tido todo um processo de participação que os vereadores inclusive deveriam ter participado, porque não, aí o que aconteceu, por exemplo, tem coisas que eu defendi que não foram aprovadas no espaço da audiência final, então como é que eu vou defender sendo que ela foi reprovada naquela instância.

O Entrevistado 3 deixa claro que a maioria das emendas que vieram para a Comissão Especial eram propostas muito individualistas e particulares, sem pensar no coletivo. O entrevistado coloca qual foi o seu papel nesse processo e aponta que alguns membros da Comissão também passaram a colocar suas emendas:

A comissão foi formada por sugestão de proposição do vereador Marcio Sander, então o que nós fizemos na câmara, qual foi o posicionamento, era de segurar e não ir além do que já estava, o que principalmente imobiliárias e construtoras tinham conseguido, porque por mais que eles tenham conseguido tudo o que conseguiram, nas modificações dos índices urbanísticos, enfim, imprimir tudo que eles haviam conseguido, eles tentavam via Câmara de Vereadores ir além do que eles queriam, então nós construímos dentro da comissão, um consenso, de que nós como comissão iríamos analisar a matéria, iríamos ponderar caso houvesse algumas questões a serem melhoradas, mas não fazer mudanças consideráveis, né?, e começamos a estabelecer algumas atividades de ouvir a sociedade, fizemos algumas audiências públicas, várias reuniões, mas no decorrer alguns vereadores começaram a construir, eles devem ter apresentado dezenas de emendas, então a própria comissão apresentou e pra aprovar essas emendas nós tínhamos uma audiência pública, e antes disso eu busquei me articular com aqueles que participaram do processo de elaboração das oficinas demonstrar o que estava sendo articulado dentro da comissão e dentro da Câmara de Vereadores, porque eu mesmo recebi aqui, com toda a tranquilidade, por pedido deles, os sindicatos das imobiliárias, e o sindicato que cuida dos loteamentos, e o que eu observava é que eles queriam mais e mais e mais, em várias coisas, e ponderei a eles que eles já haviam conseguido bastante e já tinham ido além do razoável na minha opinião. E aí o que ocorre, os dois membros da comissão começaram a encher de emendas no Plano Diretor, e foi que eu comecei a fazer essa denúncia pública do que estava acontecendo e da articulação que estava acontecendo desses setores, quando eu falo isso aqui eu não quero recriminá-los evidentemente, mas eu digo assim eles não têm 'limites'. As situações que eles colocavam eram bem particulares, para interesse próprio mesmo. E essas emendas foram feitas, felizmente muitas, nós denunciemos em audiência pública, onde teve uma participação interessante da sociedade e eu acho que isso é importante, vários profissionais liberais, arquitetos e engenheiros, muitos estudantes das universidades, várias lideranças também comunitárias, lideranças empresariais, então a gente conseguiu, digamos assim, dar uma segurada nessa sanha deles. (Entrevistado 3).

Essa Comissão Especial, feita na Câmara de Vereadores, foi sugestão do vereador Marcio Sander, que ficou nomeado como Coordenador da Comissão. O Entrevistado 5 explica como foi a organização dessa comissão e quem fazia parte dela:

Marcio Sander encaminhou um requerimento na câmara pedindo que se constituísse uma comissão para acompanhar o Plano Diretor e nessa comissão ele ficou presidente, e por isso quem coordenou audiência foi ele. As comissões são compostas pela situação e pela oposição. Então ficou dois da base do governo para um da oposição. O Paulinho da base da oposição. E o Ildo Antonini que ficava do governo. E aí o Márcio coordenou, porque foi o requerimento deles porque eles têm dois votos na comissão, né?, mas talvez ali a gente tinha dois dos melhores quadros que a câmara tem para entendimento de Plano Diretor. O Marcio entende de Plano Diretor, ele já passou pelos outros processos em outras épocas, ele foi secretário municipal da pasta. Talvez seja o melhor do ponto de vista da câmara para entendimento dessa área. Então ele tem uma legitimidade, a questão dele é realmente de metodologia, como você precisa se comportar para mediar um processo como esse. Mas não se tira o mérito dele de ter presidido e ter coordenado, porque ele entende dessa área e nos ajudou em várias áreas. Porque eu, por exemplo, sou pedagoga e tenho doutorado em Geografia, e para entrar nesse universo que é a gestão urbana eu tenho penado muito e agora estou indo fazer um curso de dois dias sobre mobilidade urbana e transporte. E tem que aproveitar quem tem mais habilidade mais experiência, pois não é da nossa formação isso tudo e já passou por esses espaços, o Paulinho é outro vereador que tem grandes condições de participar destes debates, e ele fez o contraponto.

O entrevistado aponta que a metodologia do coordenador do processo poderia ser diferente, em vários momentos havia exaltações por parte do coordenador nas reuniões e na audiência pública final, e isso ficou claro para toda população que participou, através de falas exaltadas e a forma autoritária de presidir a audiência. Sobre as audiências públicas:

Sem dúvida, esse diálogo democrático, promovido entre os atores sociais, torna mais fácil a solução do conflito social. Com a participação de todos, é mais fácil encontrar um caminho que, se não agrada a todos, pelo menos valorizou o diálogo social, os envolvidos tiveram a possibilidade de participação no debate e na construção de alternativas para solucionar o problema que os aflige. (CÉSAR, 2011, p. 359).

César (2011, p. 361) complementa apontando que “[...] a audiência pública tem por escopo um amplo debate com os atores sociais, de forma a engajá-los na busca de formas para a solução de problemas que afligem esse núcleo social.”

O Entrevistado 5 complementa falando sobre a coordenação dessa comissão:

Nós tivemos por vezes muita truculência na coordenação, a coordenação do Marcio foi horrível, por causa do jeito dele, porque ele é autoritário, ele não consegue falar e depois deixar os outros falarem, ele fala, outro fala, daí ele fala de novo, é uma questão de método, quem está mediando tem que ouvir e mediar, não toda a hora querer dar a sua opinião, eu acho que ele foi indelicado em alguns momentos e meio desrespeitoso também, nossa eu fiquei ofendida em alguns momentos.

O coordenador foi taxado de autoritário e de antidemocrático, o que pode ter inibido os participantes a iniciarem um embate.

O Entrevistado 10 relata que “a intimidação foi muito grande, quem ia querer falar, arriscar ser humilhado em público”. Isso remete para a análise de que a postura do coordenador foi extremamente autoritária, fator que prejudicou as discussões de propostas na Câmara.

Sobre as audiências públicas realizadas na Câmara de Vereadores, cabe citar César (2011), o qual traz que em tais reuniões, embora os órgãos coordenadores não precisam se submeter integralmente à vontade da sociedade, destaca-se a importância de presidir de forma aberta à interação, a fim das decisões tomadas trazerem menores prejuízos à sociedade, para que haja a efetiva colaboração de todos na busca de uma solução que traga menos traumas.


O Entrevistado 8 aponta que muitos vereadores não participaram do processo antes de chegar na Câmara de Vereadores, o que para ele pode ser considerado uma negação do processo:

A falta de participação dos próprios vereadores, os vereadores não foram nas audiências e nas outras instâncias que teve antes de ir para a câmara, e aí quando foi para a câmara criaram emendas, tinha umas propostas muitas delas já tinham sido negadas, nas instâncias de participação elas reapareceram a partir do vereador, inclusive muitas delas contrariavam princípios básicos da democracia ou mesmo de legislação federal, então não sei se é um desconhecimento, mas é uma negação do processo, quando você tem um processo que pode ser mais ou menos participativo que tenha algumas deliberações, quando vai para câmara que é outra instância, daí o executivo entrega e tal aí eles fazem um processo deles.

Com a fala do Entrevistado 8, pode-se observar um desapontamento em relação à criação dessas emendas na Câmara de Vereadores. A participação existiu, sendo ela grande ou pequena, mas existiu, a população compareceu nas audiências, decidiu. Entretanto, quando levado para a Câmara de Vereadores foi desmantelado, e incluído no lugar outras propostas. Essas alterações no Legislativo acabam desestimulando as pessoas, tornando-as descrentes e desvalorizadas.

Cabe ressaltar que, em análise às listas de presença acerca da presença dos vereadores nas conferências, observa-se que este segmento teve o menor número de representantes, quatro, e apenas um participou de mais que uma reunião, sendo que alguns não foram em nenhuma conferência.

Por fim, ao analisar o indicador Extensão da participação e Grau de transparência e *accountability*, os seguintes itens são observados: a) Não houve capacitação para a população e nem para a comissão do Plano Diretor para ser proporcionado empoderamento sobre o assunto para que assim pudessem debater de igual para igual; b) As oficinas, que podem, até em partes, ser considerados espaços de capacitações todas, aconteceram em dias, horários e locais que favorece a participação de apenas alguns segmentos específicos; c) Quem votou nos seus representantes de cada região foi a população, mas nem sempre havia um empoderamento por parte deles para saber quais seriam suas responsabilidades e sua função, também aconteceram casos em que o representante foi induzido por outros segmentos a se candidatar; d) Em relação aos outros segmentos, o governo indica, ou os grupos mais interessados procuram se articular para que seus pares estejam participando; e) As informações que eram obtidas nas reuniões onde membros da sociedade civil participavam, não eram repassadas para o restante da comunidade; f) O Poder Legislativo pouco participou do processo antes de chegar a Câmara de Vereadores; g) Quando o Plano Diretor foi para a Câmara de Vereadores, foram feitas várias emendas, sem levar em consideração as decisões tomadas nas instâncias anteriores; h) A coordenação da Comissão Especial da Câmara de vereadores, a partir dos relatos dos entrevistados, não utilizou da metodologia mais apropriada para conduzir as audiências, prejudicando o processo.

AVALIAÇÃO:  Nível baixo de ambição e coerência.

Caráter participativo da malha territorial: Os recortes territoriais foram feitos ainda em 1997, para o Orçamento Participativo, mas não foi encontrado nenhum documento municipal constando como foi o processo e explicando como foi feito esse recorte e quais os critérios usados. Rover (2003, p. 294) aponta que a divisão foi feita “[...] observando critérios de identidade sociocultural, níveis de desenvolvimento social, população total, facilidade de deslocamentos, organização e capacidade de mobilização e volume de recursos disponíveis para investimento.”

Conforme Rover (2003), não houve critérios no OP que previa prioridades à população carente, mas essa não previsão se dá na dinâmica de funcionamento anual do orçamento participativo. No que diz respeito ao processo de divisão do município em regiões (ocorrido no ano de 1997), houve critérios que organizaram as regiões conforme “níveis de desenvolvimento social”. Como Chapecó teve um crescimento populacional e urbanístico muito grande, talvez fosse importante rever essa divisão das regiões, até mesmo antes do processo de revisão do Plano Diretor.

Porém, a questão da divisão das regiões foi alterada somente ao fim do processo, onde as tais regiões passaram de oito para 12. Foram acrescentadas duas novas regiões na área urbana, que antes eram seis e agora são oito, e passaram a ser quatro na área rural, que antes eram apenas duas.

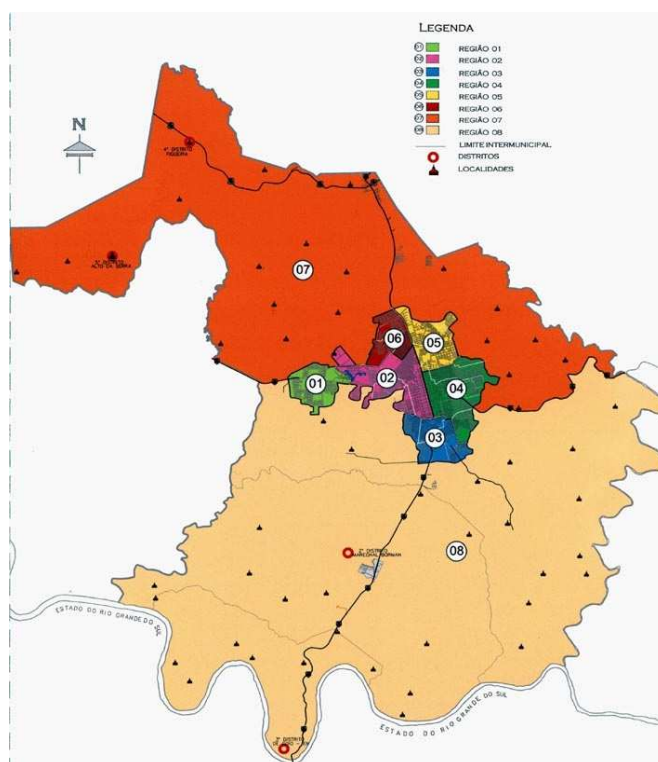
Houve também um acréscimo no número de bairros, passando para cinquenta bairros (Figura 5), e por conta desse fato houve estas alterações na divisão das regiões. Não se sabe quais foram os critérios levados em consideração para tal decisão, pois não há informações oficiais sobre isso.

Ao analisar as alterações, visualizando os problemas detectados na divisão anterior (Figura 6 e 7), percebe-se que alguns problemas continuam, como nas áreas rurais, por exemplo, a região 9 continua muito abrangente e distante um ponto do outro. Dessa maneira, se a reunião acontecer em um dos extremos, provavelmente muitos não conseguirão participar pelo distanciamento. A região ocupa uma extensão territorial muito grande, e, além disso, esta zona, por ser periférica, conta com áreas de interesse social, em que parte da população depende de transporte coletivo para se deslocar, dificultando a participação.

Outro problema nesta mesma região é que ao oeste o relevo é bem acidentado, com vales, o que faz com que não existam estradas para fazer a ligação direta; em alguns casos, seria necessário passar por toda a região 7 para chegar à região 9.

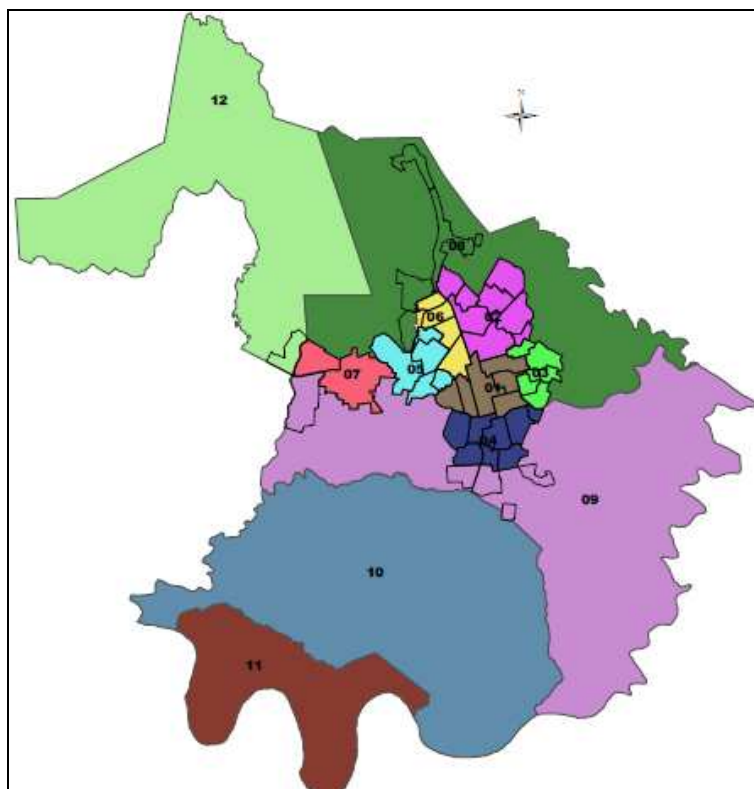
A região 8 apresenta problemas parecidos com os da região 9, talvez as áreas rurais que fossem mais próximas de regiões urbanas fossem unidas por proximidade, mas faz-se necessário lembrar que existem mais critérios que devem ser analisados além do aspecto geográfico.

Figura 6 – Mapa das regiões, 2005



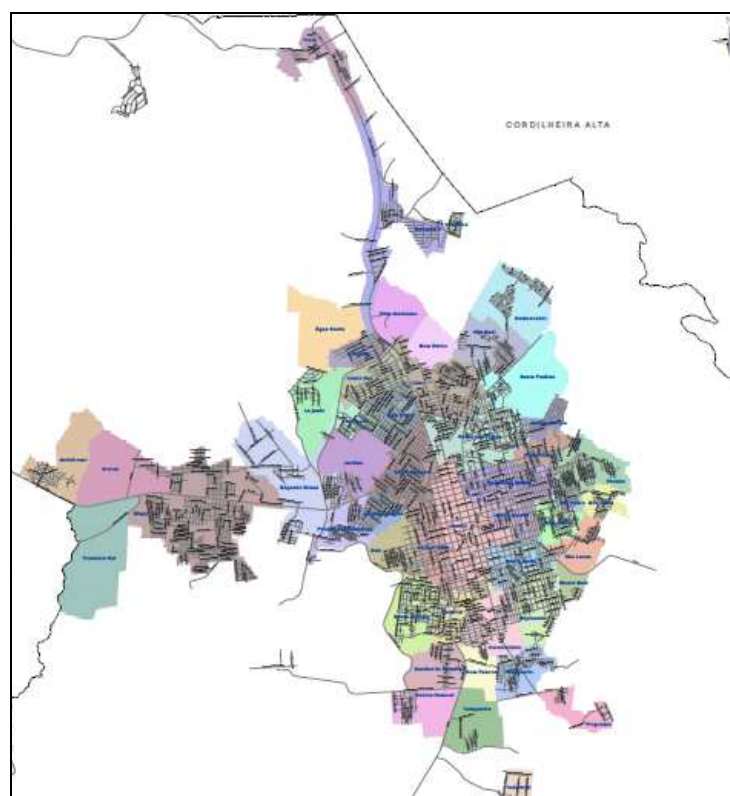
Fonte Chapecó, 2005.

Figura 7 – Mapa das regiões do Plano Diretor de 2014



Fonte Chapecó, 2015.

Figura 8 – Mapa das regiões do Plano Diretor de 2014



Fonte Chapecó, 2015.

Em relação ao Caráter Participativo da Malha Territorial, a análise foi positiva em partes, pois, em relação ao recorte feito no município referente aos bairros existentes, teve uma avaliação positiva, levando em consideração os critérios de Souza (2006).

O restante teve uma avaliação negativa, não foi feito nenhum aprimoramento previamente à realização das atividades do Plano buscando corrigir algumas imperfeições.

O estudo apontou que muitas pessoas participavam das audiências que aconteciam em outras regiões que não eram a sua, o que não pode ser considerado ruim, mas sim que o morador se identifica mais com outra região, pela proximidade ou afinidades, ou ainda que as mesmas pessoas estão indo a quase todas as audiências. Essas pessoas que acabam por comparecer em mais de uma audiência acabam sendo de segmentos com certos interesses nessas outras áreas, e comparecem nas demais reuniões para tentar se beneficiar em aprovações de propostas que atendam seus interesses pessoais e econômicos.

O critério de união de determinados bairros não ficou claro, e, além disso, algumas regiões, principalmente as rurais, apresentam uma extensão muito grande, tanto na divisão das regiões existentes desde o orçamento participativo de 1997, quanto na nova divisão feita na revisão do Plano Diretor de 2014.

AVALIAÇÃO:   Nível médio de ambição e coerência.

Inclusividade e Grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”: serão analisados conjuntamente.

Para que o planejamento urbano seja de fato participativo, faz-se necessário ter iguais condições a todos os segmentos sociais. Contudo, especial atenção deve ser dada aos chamados ‘grupos vulneráveis’, representados pelas mães com filhos pequenos, idosos, pessoas com deficiência. Sobre isso, Carmo (2016, p. 205) aponta que: “A vulnerabilidade advém, pois, de pressões desse suposto padrão de normalidade, que pressiona tudo e todos que possam ser considerados diferentes.”

De modo geral, toda população, teoricamente, teve acesso e foi informada sobre as reuniões e audiências do Plano Diretor, convites foram enviados a entidades, cartazes em equipamentos públicos, divulgação em rádios, televisão, internet, o que demonstra que as audiências foram bem divulgadas. Mas, de acordo com o Entrevistado 2, muitos moradores não ficaram sabendo, como não houve capacitação para população, mesmo que foi divulgado

em alguns meios de comunicação acabou não chamando a atenção de toda população, os que não sabiam o que era o Plano Diretor, para que ele serve, não tiveram interesse em sequer ouvir ou ler a notícia, e menos ainda de participar.

Os entrevistados foram questionados acerca da participação de grupos vulneráveis, e a respeito do tema, o Entrevistado 5 assim se pronuncia:

Eles são sucumbidos. Exemplo associação dos catadores, eles estavam nas oficinas, quando foi discutido questões do meio ambiente, eles participaram fortemente, até tinham voz, mas são sucumbidos, pessoas mais simples, dificuldade de se expressar e dificuldade econômica de vir a uma reunião, às vezes até o jeito que se veste nesse meio junto com os sabidos [...] às vezes a gente brinca de condições iguais de participação, não são iguais, podem parecer iguais, mas não são iguais, são muito diferentes. Eu estou participando agora do grupo de resíduo sólidos, como não é um conselho eu posso participar, ali eles estão criando uma experiência de participação muito grande, eles tem um jeito de trabalhar que garante que as pessoas falam, porque eles têm agrupado as pessoas e fazem a discussão em pequenos grupos, e aí parece que estão ajudando as pessoas a falarem, tenho visto a bons olhos isso aí, o que eles tem produzido lá, e tem sido um grupo de organização social que tem se mantido, fórum de resíduos sólidos. Aquele grupo está trabalhando metodologias de participação empoderando. E acho que isso pode funcionar. E acho que ali de repente é um espaço que poderia servir como exemplo de algo que está funcionando.

Alguns grupos de “vulneráveis”, como os deficientes físicos e os visuais, participaram das oficinas, conferências e audiências, principalmente quando se tratava do tema de mobilidade urbana. Os catadores de lixo também, quando teve a reunião na região que eles pertencem, tiveram uma boa participação. Mas nas oficinas e conferências, que aconteceram no Centro de Eventos, a participação desses grupos foi menor.

Pode-se perceber a importância de acontecerem reuniões nas regiões, o que facilita o acesso da população. No caso do processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó, o único momento que houve reunião nas regiões geográficas do município foi na audiência, quando o Projeto de Lei já estava quase finalizado.

De acordo com Bastos (2002), grupo vulnerável é o conjunto de pessoas pertencentes a uma minoria que, por motivação diversa, tem acesso, participação e/ou oportunidade igualitária dificultada ou vetada a bens e serviços universais disponíveis para a população. São grupos que sofrem tanto materialmente, quanto social e psicologicamente os efeitos da exclusão, seja por motivos religiosos, de saúde, opção sexual, etnia, cor de pele, seja por incapacidade física ou mental, gênero, dentre outras.

Quanto ao grau de consistência sobre a *inclusividade*, foi considerado fraco, pois a área rural da cidade constituiu apenas duas “regiões” (regiões 7 e 8), sendo que na região 7 encontram-se 31 comunidades e na região 8, 37 comunidades. Para a divisão não foram

levadas em consideração as distâncias entre essas comunidades e a má qualidade das estradas rurais, que resultam em um tempo bem maior de deslocamento, fazendo com que essas localidades não tivessem muita participação. Ignorou-se as diferenciações que podem existir de uma comunidade para outra, como histórico de ocupação, atividade desenvolvida na localidade, sua localização e relação com a área urbana.

Não houve, também, preocupação especial com relação aos diferentes grupos da sociedade, não foi criado nenhum atrativo especial para chamar ou envolver pessoas de diferentes gêneros, etnias, classe social ou local de moradia. Poderiam existir estratégias como: oferta de transporte coletivo e gratuito nos dias das audiências, alimentação, previsão de “cuidadores” de crianças, acessibilidade do local da realização do evento, ou mais que uma audiência ou reunião em cada região.



AVALIAÇÃO:  Nível baixo de ambição e coerência.

Em relação ao *Grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”*, considera-se parcial, pois, de acordo com as entrevistas, alguns desses grupos tiveram participação em algumas das reuniões, mas não foi observada a realização de nenhum atendimento especial, porém, este fato não indica que não existiu.

Alguns segmentos não foram vistos em nenhuma das reuniões ou audiências. Isso remete para a análise de que se devem criar formas que facilitam a participação e o envolvimento da população.

No que se refere às audiências, a comissão preocupou-se com a participação, pelo fato de terem sido agendadas no período noturno, dessa forma, não conflitou com o horário de trabalho de boa parte da população.

Quanto às oficinas e conferências, elas foram realizadas em horário comercial, dificultando acesso de muitos grupos da sociedade.

AVALIAÇÃO:   Nível médio de ambição e coerência.

Ao analisar todo processo, pode-se perceber que houve vontade política para que a participação da população acontecesse, os fóruns e espaços de discussão e a deliberação

estavam estruturados e disponíveis. Em diversas oportunidades, faltou o cidadão, que, por algum motivo, ou até desmotivado, deixou de participar.

Essa falta de participação pode ser atrelada à falta de capacitação anterior ao processo de revisão do Plano Diretor, pois se faz necessário conhecimento para motivar as pessoas a participarem, e entenderem a importância da sua contribuição no Planejamento da cidade, entende-se que esse é o primeiro passo, o município deve criar espaços de capacitação visando o empoderamento da população.

Não é preciso criar estrutura apenas nesses momentos de elaboração e revisão do Plano Diretor, mas deve-se pensar em oficinas permanentes com assuntos diversos e que atinjam uma parcela maior da sociedade. Necessita-se que exista uma articulação entre as diversas políticas sociais, como educação, saúde, assistência social, meio ambiente, entre outras, e que o público-alvo dessas políticas seja contemplado com assuntos pertinentes ao planejamento urbano. Espaços já instituídos e que podem ser incluídos nas discussões.

O Entrevistado 4 coloca seu posicionamento sobre todo o processo participativo da revisão do Plano Diretor:

Pode-se dizer que houve vontade política governamental, um desenho institucional que permitiu a participação da sociedade nessa construção, mesmo que nem em todas as etapas, porém, faltou uma organização ou mobilização maior dos cidadãos em relação a essa efetiva participação. Isso pode ser entendido, num primeiro momento, porque os cidadãos não estavam acostumados a isso e também, por não conhecer a importância da participação de cada um nos processos de tomada de decisões e planejamento e gestão do que é público.

A fala aponta que se teve, sim, preocupação com a participação popular na revisão do Plano Diretor de Chapecó, mas não aconteceu em todas as etapas, o próprio entrevistado acaba reconhecendo que faltou organização e mobilização.

Chapecó, conforme projeção do IBGE em 2014, tinha uma população de 202.009, então, percebe-se que a participação da população nesse processo de construção do novo Plano Diretor de Chapecó pode ser considerada extremamente baixa.

A participação igual e plural dos cidadãos e coletividades pode aumentar ou diminuir conforme o posicionamento político do gestor que está à frente da instituição municipal. Em Chapecó, na revisão desse plano, evidenciou-se que houve essa vontade política.

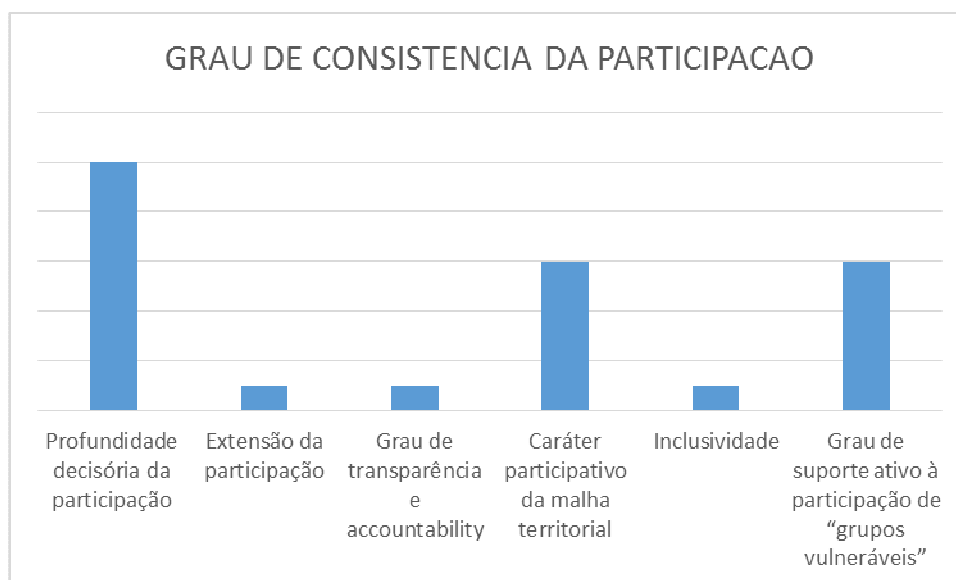
Para solucionar o problema da participação desigual de segmentos da sociedade, não basta somente a contribuição do Estado, que pode diminuir esses índices, propiciando mecanismos para a participação popular. Esse processo deve estar em constante construção e em movimento.

Lüchmann (2002) diz que numa sociedade onde acontece justiça social, os direitos humanos são respeitados e as classes sociais mais desfavorecidas contam com oportunidades de desenvolvimento. Para que o processo participativo de fato funcione e o desenvolvimento local sustentável ocorra, faz-se necessário a ampliação da participação popular. Não se sabe ao certo se foi falta de vontade do Governo, falta de tradição associativa, falta de empoderamento ou o desenho institucional que provocou essa desmotivação. Talvez tal fato se deva a um pouco de ambos, um Estado incentivador aliado a uma estruturação associativa da sociedade civil.

Por fim, Chapecó vem evoluindo, mas ainda há um longo caminho para se chegar ao ideal, pelas análises feitas e, a partir dos indicadores de Souza (2006), a participação na revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2013-2014 aconteceu de forma parcial.

O gráfico esquemático abaixo foi elaborado a partir dos indicadores com a finalidade de ilustrar a análise da consistência da participação popular nesse processo. As variáveis usadas foram: alto, médio e baixo nível de ambição e coerência, sendo que alto é o indicador que foi atendido, médio o indicador que foi atendido em partes, mas que ainda precisa melhorar e baixo o indicador que existiu, mas que precisa melhorar consideravelmente.

Gráfico 1 – Grau de consistência da participação



Fonte: elaboração da autora, 2017.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, foi um grande avanço para o planejamento urbano no Brasil. Com ele veio a obrigatoriedade dos Planos Diretores em alguns municípios e a gestão democrática da cidade. A participação popular no Brasil foi citada na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores, o que deixa claro que a participação da população é muito importante para que a população tenha uma qualidade de vida melhor e que haja o desenvolvimento local adequado. Mas, apesar de ter-se a obrigatoriedade da participação popular nos Planos Diretores, que estão diretamente ligados ao Planejamento Urbano, esta nem sempre acontece da melhor forma. A presente pesquisa surgiu da necessidade de se analisar a consistência da participação popular no Planejamento Urbano, nesse caso, no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014. A verificação da falta de qualidade participativa impulsionou uma investigação nesse sentido.

A participação popular no Planejamento Urbano é essencial para que haja um desenvolvimento local coerente. Porém, faz-se necessário que esta participação seja realmente de qualidade, não basta as pessoas irem até às audiências e reuniões, elas precisam ter o entendimento do assunto para ter uma participação ativa e ajudar a pensar em soluções para a cidade.

Não é fácil executar um sistema participativo, construir um diálogo com diferentes agentes valorizando a participação efetiva dos cidadãos, esse é um papel novo do Estado a ser construída em conjunto com a sociedade. A cultura da participação, que em alguns países é comum, precisa ser criada em Chapecó, o cidadão deve entender e tornar-se efetivamente dono da cidade, e esse talvez seja um novo desafio para os planejadores e gestores da cidade.

Com o mapeamento da participação popular no Planejamento Urbano de Chapecó, observou-se que a participação começou a acontecer de forma mais efetiva no Plano Diretor de 2004, que foi o primeiro Plano elaborado pós-Estatuto da Cidade com a obrigatoriedade da participação popular. Nesse processo houve capacitação com cursos de aperfeiçoamento para população, mobilização da comunidade através de divulgação, nas microrregiões e junto às entidades, no sentido de motivá-las a se envolverem. Já no primeiro processo de revisão do Plano Diretor em 2006, a metodologia usada não foi a mesma e observou-se uma diminuição da participação da população nos espaços criados. Em 2014, houve participação da população, mas observaram-se alguns entraves no processo.

A baixa participação da sociedade no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014 demonstra o desinteresse ou até mesmo o desconhecimento do poder de decisão, nos processos democráticos participativos, que os cidadãos possuem e que, por fim,

acabam se omitindo. É necessário que existam capacitações sobre cidadania para contribuir com o aperfeiçoamento de lideranças, e da população num geral, visando o seu bom desempenho em conselhos de políticas públicas urbanas, sugere-se que sejam usados espaços já existentes, como em reuniões da escola, nas igrejas, de conselhos, que sejam usados esses espaços com as pessoas que já vão a esses locais, que sejam feitas algumas falas informais sobre cidadania e políticas públicas, a fim de empoderar essas pessoas e prepará-las para uma gestão democrática das cidades, enfatizando o seu papel na participação na sociedade. Também pretende desenvolver competências no que se refere à formulação, ao acompanhamento e à fiscalização acerca das temáticas de Planejamento Urbano, Plano Diretor, habitação, saneamento e mobilidade urbana e seu tratamento intersetorial.

As crianças também precisam ser empoderadas, se uma criança aprende desde cedo a importância da sua participação, tanto na elaboração, quanto na avaliação de políticas públicas, quando adulto, terá isso compreendido como um dos fatores de cidadania. Sugere-se que as escolas tenham disciplinas que discutam alguns temas relevantes, como: cidadania, direitos e deveres do cidadão, Planejamento Urbano.

Outra sugestão é usar da tecnologia para ampliar a participação da população. A internet faz parte do dia a dia de grande parte da população, e sua utilização como ferramenta democrática pode fazer com que um número muito maior de pessoas tenham condições de participar de debates relacionados ao município sem precisar ir fisicamente até determinado local. A ciberdemocracia seria a criação de processos e mecanismo de discussão, a partir de um diálogo entre o Cidadão e o Estado. Seriam criados espaços nos quais seriam enviadas perguntas para a população que dizem respeito à cidade, ou que, quando aconteçam as audiências públicas no *site* da Prefeitura, tenha um canal, onde seja possível a população deixar seu voto e opinião. Magagnin (2008, p. 31) corrobora apontando que “[...] se as prefeituras recorressem à utilização de novas ferramentas computacionais ao invés da prática atual de reuniões presenciais pré-agendadas, talvez um número maior de participantes contribuísse para o planejamento municipal.”

Cabe destacar a importância do conhecimento prévio da população referente ao assunto, talvez este seja o grande entrave da participação efetiva da sociedade no processo de elaboração do plano, determinados segmentos, em especial, os setores ligados aos movimentos sociais, apesar de possuírem espaço cativo nos diferentes fóruns de discussão, tiveram uma baixa participação. Uma capacitação prévia destes agentes poderia ter tornado o processo mais rico em soluções. Além disso, mesmo segmentos já capacitados, como é o caso das universidades,

também acabaram não tendo uma participação tão ativa, ao passo que segmentos ligados à construção civil e ao mercado imobiliário tentaram dominar boa parte do discurso.

Uma das grandes dificuldades encontradas atualmente nas cidades brasileiras, no que se refere ao planejamento urbano participativo, é de ser uma sociedade dependente e sem cultura de coletividade. Ainda, a população das grandes cidades não possui o hábito de participar, não se tem a compreensão ainda da transformação que a população junta pode fazer na melhoria da qualidade de vida na cidade. Estes que não participam, de fato, não acreditam na possibilidade de defesa dos seus interesses (VILLAÇA, 2005).

De acordo com França (2007, p. 8), “[...] as teorias sobre as práticas participativas são, sem dúvida, brilhantes, porém, elas estão longe de acontecer. A própria sociedade ainda não está habituada a participar, principalmente por questões culturais.”

Quando se analisa a participação da sociedade nas tomadas de decisões e criação de políticas públicas num determinado espaço, percebe-se que não há uma receita pronta para promover a efetiva participação. O caso da revisão do Plano diretor de Chapecó se apresenta dessa forma, em determinadas etapas houve a participação da sociedade, alguns líderes comunitários, donas de casa, estudantes, porém, alguns setores com interesse no processo acabaram tentando se sobressair pela organização que tiveram, mesmo não sendo exatamente para o bem comum de todos. Mudar, planejar a cidade é tarefa coletiva, cada cidadão possui um papel importante na tomada de decisões, pois as cidades são para as pessoas acima de tudo, um bem coletivo construído por todos.

Para a análise do processo participativo na revisão do Plano Diretor de Chapecó, alguns documentos que seriam importantes não foram encontrados ou disponibilizados, o que dificultou, um pouco, algumas análises. Para as entrevistas, foi escolhido, a partir das listas de presença que tínhamos, o participante que foi a mais reuniões de cada um dos segmentos. Alguns sequer responderam o *e-mail*, outros até marcaram a entrevista, mas ao chegar à data desmarcaram ou não compareceram, o que diminuiu a amostra.

Entretanto, com as entrevistas realizadas, bem como, os documentos disponibilizados, e a participação de grande parte das reuniões pela pesquisadora, foi possível analisar a consistência da participação popular a partir dos indicadores de Souza (2006), mesmo sabendo que o resultado não é uma resposta única, mas é uma forma de avaliar. Com os indicadores apontados, foi possível concluir que a participação aconteceu de forma parcial.

Para se chegar a uma participação consistente e com isso, aos poucos, alcançar o desenvolvimento local, visando a melhora da qualidade de vida da população, tem-se um longo percurso pela frente ainda, mas o município está no caminho, algumas medidas já estão

sendo tomadas, duas universidades da cidade depois do processo de revisão promoveram capacitações para líderes comunitários da cidade; aos poucos, com vontade política e articulação de todos os atores sociais da cidade, pode-se chegar a participação consistente e desenvolvimento adequado.

Cabe ressaltar que este estudo não esgotou todas as possibilidades de apontar a complexidade que é a participação; ao optarmos por um caminho, trilhamos metodologias que dessem conta de avaliar o grau de consistência do Plano Diretor de 2014. Entendemos que o estudo poderá ser mais aprofundado, bem como, outros indicadores poderão ser criados para contemplar o grau de complexidade que é discutir a participação. Para o caminho escolhido, os objetivos foram atingidos, obtemos materiais que não foram utilizados na análise, como os vídeos das audiências, os quais poderão ser utilizados em outros estudos.

Entretanto, observamos que a participação ainda tem um longo caminho a ser trilhado. Conforme aponta Bordenave (1994, p. 46) “apesar da participação ser uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar. A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa.”

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 2008.

AFONSO, S.; FAVARETTO, A.; RAMMÉ, J. Parques Urbanos: fragilidade na aplicação de legislação específica no município de Chapecó. **Paisagem e Ambiente: Ensaios**, v. 36, p. 177-208, 2015.

ALBA, R. S. **Espaço urbano**: os agentes da produção em Chapecó. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013. v. 1. 221 p.

ALDANA, M. V.; HASS, M.; BADALOTTI, R. O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 37, p. 158-208, 2008.

ALVES, G. L. de A. A Participação Popular no Processo Legislativo Municipal: um enfoque no Município de Raposos. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 16 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.54934&seo=1>>. Acesso em: 5 set. 2016.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], n. 91, p. 205-221, 2010. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4491>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília; IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 630). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2014.

BASTOS, R. L. **Patrimônio Arqueológico, Preservação e Representação Sociais**: uma proposta para o País através da análise da situação do Litoral Sul de Santa Catarina. 2002. Dissertação (Mestrado em Arqueologia) – Museu de Arqueologia e Etnologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, [s.l.], v. 15, n. 4, p. 98-104, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BORDENAVE, Juan e Diaz. **O Que é Participação?** Editora Brasiliense, São Paulo, 1994.

_____. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983. 84 p. (Coleção primeiros passos, 95).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. Decreto n. 4.665, de 3 de abril de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 abr. 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4665-3-abril-2003-496239-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Composição do ConCidade: Gestão 2011/2013**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/composicao-concidades>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. _____. **Plano Diretor Participativo: guia para municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília: Incra, 1999.

CARDOSO, A. L. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

CARMO, C. M. do. Grupos minoritários, grupos vulneráveis e o problema da (in)tolerância: uma relação linguístico-discursiva e ideológica entre o desrespeito e a manifestação do ódio no contexto brasileiro. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 64, p. 201-223, ago. 2016.

CEOLIN, S. et al. **Política Habitacional em Chapecó-SC: a Ação Pública no Planejamento Urbano**. 2011. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista do Mestrado em Direito**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, dez. 2011. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/download/3124/1933>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

CHAPECÓ. Câmara de Vereadores. **Lei Complementar n. 4, de 31 de maio de 1990, que dispõe sobre o Plano Diretor Físico-Territorial de Chapecó**. Chapecó: Câmara de Vereadores, 1990.

_____. _____. **Lei Complementar n. 202, de 06 de janeiro de 2004, que dispõe sobre Plano Diretor de desenvolvimento territorial de Chapecó**. Chapecó: Câmara de Vereadores, 2004.

_____. _____. **Lei Complementar n. 541, de 26 de novembro de 2014, que dispõe sobre Plano Diretor de Chapecó**. Chapecó: Câmara de Vereadores, 2014.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano de Desenvolvimento Rural, 2015**. Plano previsto no Art. 31 do Plano Diretor de Chapecó. Chapecó: Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, 2015.

COSTA NETO, P. L. O. **Estatística**. São Paulo: Edgard Blücher, 1977. 264 p.

COSTA, F. N. da. **História da Filosofia: sobre o Individualismo e o Liberalismo**. 2013. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2013/08/04/sobre-o-individualismo-e-o-liberalismo/>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

CYMBALISTA, R. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, L. M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Anna Blume; Instituto Pólis; PUCCAMP, 2007. p. 25-32.

CUNHA, A. Participação popular na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4425, ago. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/41724>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

DALLARI, D. de A. **O que é participação política?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 100 p.

DALLARI, P. B. de A. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19205/a-participacao-popular-na-gestao-publica-no-brasil/2#ixzz3dMONw2HG>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1988.

FACCO, J.; GIACOMINI, Q. R., RISSI, Q. C. **Revisão do Plano Diretor de Chapecó – SC (2013/2014) Sob a Análise do Processo Participativo**. 2017 (submetido para publicação).

FACCO, J.; FUJITA, C.; BERTO, J. L. Agroindustrialização e Urbanização de Chapecó-SC – Brasil (1950 – 2010): uma visão sobre os impactos e conflitos urbanos e ambientais. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 19, p. 187-215, 2014.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2015.

FELDMANN, S. **Urbanismo e Planejamento Urbano no Brasil nos anos de 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas**. 2015. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/eventos-e-informacoes/seminario230/2seminario_primeira.php>. Acesso em: 10 jun. 2015.

FERNANDES, F. P. **Participação Popular e Plano Diretor Municipal (PDM): Estudo de Caso de Cariacica – Região Metropolitana de Vitória - ES**. 2010. 152 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. Disponível em: <http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_4445_flavio.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2016.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação das Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Anna Blume; Instituto Pólis; PUCCAMP, 2007. p. 33-88.

FERREIRA FILHO, M. G. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, C. R.; HERMES, F. M. F. **A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense**. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512005000200002>. Acesso em: 22 maio 2015.

FRANÇA, S. L. A. Plano Diretor e Participação Popular: uma estratégia de gestão democrática. In: SEMINÁRIO NACIONAL PAISAGEM E PARTICIPAÇÃO: Práticas no Espaço Livre Público, 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2007.

FUJITA, C. Chapecó: Estrutura e dinâmica de uma cidade média no Oeste Catarinense. In: SEMINÁRIO DA REDE IBEROAMERICANA DE PESQUISADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO, 12., 2012, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2012.

_____. Gestão e planejamento urbano em cidades intermediárias: contribuições ao debate a partir do caso de Chapecó/SC. In: SEMINÁRIO DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 13., 2014, Salvador. **Anais...** Salvador: RII, 2014.

GADOTTI, M. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. **Conae – Conferência Nacional de Educação**, 2014. Disponível em: <<http://conae2014.mec.gov.br/artigos>>. Acesso em: out. 2016.

GAVRONSKI, A. A. Participação Popular. **Dicionário de Direitos Humanos**, 2006. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAZIA, G de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53-69.

GREEN, E. D. **Sistema municipal de gestão do planejamento**. 2002. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/9.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes e dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos**. Campinas, SP: Alínea, 2001.

HASS, M. **Democracia e Governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC), 2001-2004**. 2006. 265 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

JARA, Carlos J. **As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2001.

JULIANO, I. B. **Plano Diretor Participativo do município do Rio Grande 2008 e suas margens de participação popular**. 2012. 115 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. 144 p.

LICHT, F. B.; CAFRUNI, S. (Orgs.). **Demétrio Ribeiro**. Porto Alegre: IAB/RS; Livraria do Arquiteto, 2005.

LISBOA, T. K. **Heróínas em luta na conquista de suas glórias: um estudo sobre o processo de “empoderamento” das mulheres nas comunidades de periferia de Florianópolis**. 2000. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MAGAGNIN, R. C. **Um sistema de suporte à decisão na internet para o planejamento da mobilidade urbana**. 2008. Tese (Doutorado em Engenharia Civil: Transportes) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 121-192.

MATIELLO, Alexandre Maurício; VILLELA, Ana Laura Vianna; FUJITA, Camila; OTSUSCHI, Cristina; ALBA, Rosa salete. Chapecó/SC: o agronegócio, o setor terciário em expansão e a crescente desigualdade socioespacial. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; MAYA, Doralice Sátyro (orgs). **Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Dourados e Chapecó**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 176.

_____. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

_____; SANTOS Jr., O. A. dos. Dossiê: Conferências Nacionais: uma política urbana participativa. **Teoria e Debate**, n. 66, abr./maio 2006.

MARTINS, S. F. **Cidade de Rio Grande: industrialização e urbanização (1873-1990)**. Rio Grande: Editora da FURG, 1995.

MATEOS, S. B. **Participação popular: a construção da democracia participativa**. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid;=>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

MATTOS, R. E. S. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: MAGELA, G.; MENDONÇA, J. G. (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. 160 p.

MEIDEIROS, A. M. **Democracia participativa**. 2014. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

MELLO L.; SILVA, J. **Participação e democracia: além de um jogo de palavras**. 2003. Disponível em: <<http://inbrape.com.br/materiais/Participa%C3%A7aoDemocracia.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

MILLON, L. V. Participação popular nas políticas públicas municipais. **Revista de Direito**, v. 13, n. 17, 2010.

MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

NEGROMONTE, M. Apresentação. In: SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011. p. 11-12.

MUNIZ, J. N.; GOMES, E. C. **Participação social e gestão pública**: as armadilhas da política da descentralização. Belo Horizonte, 2002.

NOVO, M. P. Pesquisa de avaliação de programas da concepção à aprovação dos resultados. Minicurso de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais e Gestão de Avaliações – MDS. In: SEMINÁRIO DA REDE DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, 4., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 13 ago. 2012. Disponível em: <http://redebrasileirademea.ning.com/profiles/blog/show?id=3549601%3ABlogPost%3A61527&xgs=1&xg_source=msg_share_post>. Acesso em: 22 maio 2015.

NUNES, D. **Pedagogia da participação**: trabalhando com comunidades. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2002.

_____. Por uma pedagogia da participação popular. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 16, 2006.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 250-259, jul./dez. 2010.

PAULA, J. de. **DLIS passo a passo**: como atuar na produção de desenvolvimento local integrado e sustentável. Brasília: AED, 2002.

PENA Jr., M. G. **Participação popular na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento local**: um estudo no município de Serrinha/RN (1997 - 2004). 2007. 153 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/bitstream/123456789/14875/1/MarcosAGPJ.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2015.

PEREIRA, D. F. F.; PEREIRA, E. T. Revisitando a História da Educação Popular no Brasil: em busca de um outro mundo possível. **Revista HISTEDBR** [on-line], Campinas, n. 40, p. 72-89, dez. 2010. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/40/art05_40.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

PINHEIRO Jr., F. A. F. S. A busca por um desenvolvimento participativo: o caso do Projeto de Combate à Pobreza Rural de Minas Gerais (PCPR-MG). **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 4, p. 191-206, 2015.

RECHE, D. **Leis e planos urbanos na produção da cidade**: o caso de Chapecó, SC. 2008. 154 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

_____; SUGAI, M. I. Planos Diretores e a Produção do Espaço Urbano de Chapecó, SC. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR: Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2011.

REDE EICOS – Estudos Interdisciplinares de Comunidade e Ecologia Social. **Empoderamento**: participação, solidariedade e desenvolvimento. 2006. Disponível em: <http://www.eicos.psych.ufrj.br/anexos/port_empod.htm>. Acesso em: 9 fev. 2017.

ROCHA, J. C. A participação popular na gestão pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19205>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

RODRIGUES, R. T. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Campinas: Millennium, 2002.

ROLNIK, R. **Guia do Estatuto da Cidade**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

ROMANO, J. O.; ANTUNES, M. Introdução ao debate sobre empoderamento e combate à pobreza. In: _____. **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002. Disponível em: <<http://187.45.205.122/Portals/0/Docs/empoderamento.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

ROVER, O. J. O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

SALEME, E. R.; SILVA, S. T. Plano diretor, participação popular e responsabilidades. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 16., 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. v. 16. p. 1505-1518. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVI+Congresso+Nacional+-+Belo+Horizonte+\(15%2C+16+e+17+de+novembro+de+2007\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVI+Congresso+Nacional+-+Belo+Horizonte+(15%2C+16+e+17+de+novembro+de+2007).pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2015.

SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011.

SANTOS Jr., O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011. p. 13-26.

SANTOS, A. D. dos (Org.). **Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. Petrópolis, RJ: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. 46 p.

SAULE Jr., N. **O Direito à cidade na Constituição de 1988: legitimidade e eficácia do Plano Diretor**. 1995. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1995.

SCUASSANTE, P. M. A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito? **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 12, n. 70, nov. 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6652>. Acesso em: set. 2016.

SELL, C. E. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SILVA, N. C. da. Vivência junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial de Chapecó/SC. In: SEMINÁRIO INTEGRADO: ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO, 3., 2011, Chapecó. **Anais...** Chapecó: Unochapecó, 2011.

SILVA, P. C. da. **Participação Popular no Planejamento das Cidades: o Programa Cidade pra Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros**. Brasília: FAUNB, 2011. 135 p.

SILVA, S. D. Mendes da. As condições institucionais na elaboração do Plano Diretor de Chapecó – Santa Catarina: a valorização da participação popular. In: ENCONTRO DA ANPUR – ENANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013.

SOUZA, M. L. de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004a.

_____. **Planejamento Urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004b.

PRAVATO, Tainá. **Participação Popular e Planejamento Urbano: Um Estudo do Plano Diretor de Chapecó – SC**. Chapecó: Unochapecó, 2016. (Projeto de pesquisa em andamento).

TÔRRES, F. C. O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, n. 200, p. 61-80, out./dez. 2013.

VALLA, V. V. Sobre Participação Popular: uma questão de perspectiva. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14 (Sup. 2), p. 7-18, 1998. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v14s2/1322.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, ago. 2005. 97 p.

ZENI, V. L. F. **Desenvolvimento de cenários visando a mitigação de impactos ambientais em rios urbanizados**: o caso do Rio Passo dos Índios – Chapecó/SC. 2007. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ – UNOCHAPECÓ
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E DINÂMICAS
 REGIONAIS
 MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS SOCIAIS E DINÂMICAS REGIONAIS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário, em uma pesquisa. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine no final deste documento, que está em duas vias. Uma dela é sua e outra é do pesquisador.

Título do projeto: CONSISTÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ-SC

Pesquisador: Queila Ramos Giacomini
 Telefone para contato: (49) 98437-5250
 Orientador: Prof. Dra. Clarete Trzcinski

O objetivo desta pesquisa é analisar a consistência da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó.

A sua contribuição para a pesquisa consiste em saber como foi sua participação.

Este termo de consentimento livre e esclarecido é feito em duas vias, sendo que uma delas ficará em poder do pesquisador e outra com o sujeito participante da pesquisa. Você poderá retirar o seu consentimento a qualquer momento.

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Eu, _____,
 RG _____ CPF _____,
 abaixo assinado, concordo em participar do estudo como sujeito. Fui devidamente informado e esclarecido pelo pesquisador sobre a pesquisa e, os procedimentos nela envolvidos, bem como os benefícios decorrentes da minha participação. Foi me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento.

Local: _____ Data ____/____/____.

Nome e assinatura do sujeito de pesquisa:

APÊNDICE B – Termo de Consentimento para uso de Imagem e Voz

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ – UNOCHAPECÓ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E DINÂMICAS
REGIONAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS SOCIAIS E DINÂMICAS REGIONAIS

TERMO DE CONSENTIMENTO PARA USO DE IMAGEM E VOZ

Título do projeto: CONSISTÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ-SC

Pesquisador: Queila Ramos Giacomini

Eu, _____,
permito que o pesquisador relacionado acima obtenha gravação de voz de minha pessoa para fins de pesquisa científica/ educacional.

Concordo que o material e as informações obtidas relacionadas a minha pessoa possam ser publicados em aulas, congressos, eventos científicos, palestras ou periódicos científicos. Porém, minha pessoa não deve ser identificada, tanto quanto possível, por nome ou qualquer outra forma.

As gravações ficarão sob a propriedade do grupo de pesquisadores pertinentes ao estudo e sob sua guarda.

Local: _____ Data ____/____/____.

Nome e assinatura do sujeito de pesquisa:

ANEXOS

ANEXO A – Resolução Normativa n. 01, de 21 de maio de 2015

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 21 DE MAIO DE 2015

Aprova o Regimento Interno do CONCIDADE DE CHAPECÓ e dá outras providências.

O Conselho da Cidade de Chapecó - CONCIDADE DE CHAPECÓ, no uso de suas atribuições legais, de acordo com o título VIII da Lei Complementar Municipal nº 541, de 26 de novembro de 2014, que trata da Gestão Democrática e do Controle Social, e, considerando decisão emanada de sua Sessão Ordinária, de 21 de maio de 2015, RESOLVE:

Art. 1º Aprovar o Regimento Interno do Conselho da Cidade de Chapecó - CONCIDADE DE CHAPECÓ, na forma de Anexo Único, como parte integrante desta Resolução.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Chapecó (SC), em 21/05/2015.

WILSON LOBO DE CARVALHO
Presidente do CONCIDADE DE CHAPECÓ

ANEXO ÚNICO DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DA CIDADE DE CHAPECÓ

Capítulo I

DA NATUREZA E FINALIDADE DO CONCIDADE DE CHAPECÓ

Art. 1º O Conselho da Cidade de Chapecó - CONCIDADE DE CHAPECÓ é o órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, normativo e consultivo, formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil, através de seus diferentes segmentos, integrado pelas políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação e regularização fundiária, saneamento e meio ambiente, mobilidade, trânsito e transporte urbano, com o objetivo de garantir a gestão democrática e controle social das políticas de desenvolvimento territorial.

§ 1º O CONCIDADE DE CHAPECÓ integra a estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e deliberará em reuniões plenárias, através de Resoluções, na forma deste Regimento Interno.

§ 2º O CONCIDADE DE CHAPECÓ reger-se-á por este Regimento Interno.

Capítulo II

DAS ATRIBUIÇÕES DO CONCIDADE DE CHAPECÓ

Art. 2º São atribuições do CONCIDADE DE CHAPECÓ:

I - formular, estudar e propor políticas, estratégias, diretrizes, programas, projetos e ações para o desenvolvimento territorial, incluídas as áreas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação e regularização fundiária, saneamento e meio ambiente, mobilidade, transporte, trânsito e no que couber, ao desenvolvimento metropolitano e regional;

- II - monitorar a aplicação dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano previstos no Plano Diretor de Chapecó e aprovar a metodologia para a definição dos valores e estoques anuais previstos nos instrumentos da política de desenvolvimento urbano;
- III - apreciar os Projetos de Lei dos planos setoriais integrantes da política de desenvolvimento territorial e outros instrumentos regulatórios, bem como acompanhar, fiscalizar e avaliar as suas implementações;
- IV - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de criação e de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento territorial;
- V - definir critérios para o atendimento habitacional e os programas e projetos a serem financiados com os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial;
- VI - aprovar normas e diretrizes técnicas para o licenciamento ambiental no Município;
- VII - propor a criação de unidades de conservação, estabelecer as diretrizes de sua preservação e as atividades que poderão ser desenvolvidas nas áreas circundantes;
- VIII - declarar determinados atributos naturais como de importância significativa para manutenção da qualidade ambiental, sujeitos à proteção especial, nos termos da legislação ambiental em vigor;
- IX - emitir orientações e recomendações referentes à aplicação do Plano Diretor de Chapecó e demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento territorial;
- X - opinar sobre as omissões e casos não definidos pela legislação municipal, relacionados ao desenvolvimento territorial;
- XI - elaborar e editar resoluções que estabeleçam diretrizes para a atuação do Poder Executivo na execução da política de desenvolvimento territorial;
- XII - aprovar e fiscalizar os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial de acordo com as prioridades definidas neste Plano Diretor de Chapecó, obtidos pelos instrumentos da política de desenvolvimento urbano e demais receitas definidas;
- XIII - monitorar as ações do Sistema de Informações Geográficas - SIG Chapecó;
- XIV - articular políticas e ações com os demais órgãos municipais e com outros organismos governamentais e não-governamentais, estabelecendo formas de integração entre os participantes;
- XV - aprovar a criação e implementação de programas e projetos através da aplicação dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano e de regulação territorial e da promoção de convênios ou acordos públicos, privados e consorciados;
- XVI - propor e promover estudos, debates, consultas públicas, audiências, sobre matérias de relevante interesse coletivo, relacionados com o desenvolvimento territorial municipal;
- XVII - analisar e aprovar projetos de empreendimentos de impactos significativos, bem como indicar medidas compensatórias, mitigadoras e alterações que entender necessárias, sem prejuízo das demais aprovações previstas na legislação;
- XVIII - promover a cada dois anos, a Conferência da Cidade de Chapecó, objetivando a ampliação da participação da sociedade e avaliação das políticas de desenvolvimento territorial;
- XIX - elaborar e fazer cumprir seu Regimento Interno e normatizar sobre a composição, organização e funcionamento das Câmaras Técnicas;
- XX - implantar fluxos permanentes de informação e processo dinâmico e atualizado para o monitoramento, avaliação e decisões sobre o desenvolvimento territorial do município;
- XXI - constituir comissões e subcomissões de caráter temporário ou permanente, com finalidades específicas de acordo com suas necessidades;
- XXII - promover capacitações permanentes dos Conselheiros, sobre as temáticas que envolvem o CONCI DADE DE CHAPECÓ;
- XXIII - deliberar ou manifestar-se nos demais casos previstos no Plano Diretor de Chapecó.

Art. 3º Além das atribuições previstas no artigo anterior, constituem matéria de análise e deliberação obrigatórias pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ, os dispositivos determinados pela Lei Complementar Municipal 541/2014.

Art. 4º O CONCIDADE DE CHAPECÓ poderá realizar sessões públicas, plenárias ou outra modalidade, disciplinada pelo respectivo edital, destinadas ao debate e a coleta de opiniões da comunidade, de organizações sociais, entidades ou de órgãos públicos, a respeito de temas considerados relevantes e de interesse geral da sociedade.

Capítulo III

DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONCIDADE DE CHAPECÓ

Art. 5º O CONCIDADE DE CHAPECÓ é composto por:

- I - Plenário;
- II - Presidência;
- III - Secretaria Executiva;
- IV - Câmaras Técnicas;
- V - Coordenações Técnicas.

SEÇÃO

I

DO PLENÁRIO DO CONCIDADE DE CHAPECÓ

Art. 6º O Plenário é o órgão superior do CONCIDADE DE CHAPECÓ, sendo composto pelo Presidente e 36 (trinta e seis) membros titulares e seus respectivos suplentes, eleitos ou indicados pelos respectivos órgãos, entidades ou categorias, e homologados pelo Prefeito Municipal, com mandato de quatro anos e renovação bianual.

Parágrafo Único - As reuniões do plenário serão públicas, podendo qualquer cidadão delas participar, sem direito a voz e voto, desde que comunicado previamente ao Presidente, de forma a permitir a Secretaria Executiva a disponibilização de espaço e estrutura.

Art. 7º Poderão participar das reuniões plenárias, sem direito a voto, técnicos e especialistas nos assuntos em pauta, assim como representantes de órgãos públicos, entidades ou empreendedores interessados na matéria, a fim de prestarem os esclarecimentos julgados necessários às decisões do Conselho, mediante requerimento do interessado, ou convite do Presidente ou de um terço dos membros efetivos do Conselho.

SUBSEÇÃO I

DA COMPOSIÇÃO DO PLENÁRIO

Art. 8º O Plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ obedece a seguinte composição:

I - 12 (doze) representantes do Poder Público, assim distribuídos:

- a) 10 (dez) representantes do Poder Público Municipal;
- b) 1 (um) representante do Poder Público Estadual;
- c) 1 (um) representante do Poder Público Federal.

II - 12 (doze) representantes de Movimentos Sociais, como associações comunitárias, de moradores ou de movimentos por moradia, entre outros;

III - 3 (três) representantes de Entidades Empresariais relacionadas ao desenvolvimento urbano;

IV - 3 (três) representantes de Entidades Sindicais de Trabalhadores com atuação na área de desenvolvimento urbano;

V - 2 (dois) representantes de Entidades Profissionais ou Conselhos profissionais;

VI - 2 (dois) representantes de Entidades Acadêmicas e de Pesquisas;

VII - 1 (um) representante de Organizações Não Governamentais - ONGs;

VIII - 1 (um) representante de Clubes de Serviço.

§ 1º Os suplentes terão assento e direito a voz no plenário, sendo que o direito a voto somente será exercido quando da ausência ou impedimento do titular.

§ 2º Poderão ser convidados para participar das reuniões plenárias do CONCIDADE DE CHAPECÓ, observadores com direito à voz, desde que o convite tenha sido aprovado por maioria simples de seus membros.

§ 3º As vagas do CONCIDADE DE CHAPECÓ pertencem aos órgãos, instituições e entidades que o integram, que poderão designar conselheiros substitutos, no afastamento, de seus titulares ou suplentes, até o término da vigência do respectivo mandato.

§ 4º Na ausência de representantes titular e suplente de determinada entidade ou segmento, em 03 (três) reuniões consecutivas ou 05 (cinco) alternadas, sem justificativa por escrito, será declarada a vacância da vaga, que os mesmos representam.

§ 5º Reconhecida a perda das vagas do titular e do suplente pelo plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ, o Presidente convidará entidades representantes do segmento em que ocorreu a vacância para ocupar as respectivas vagas, até o final do mandato.

§ 6º Não será computada a falta do conselheiro titular se este se fizer representar pelo suplente.

§ 7º A perda do mandato de um conselheiro implicará na perda do mandato da entidade representada, que será substituída pela entidade suplente do segmento que, em termos, indicará nomes de representantes, titular e suplente.

§ 8º A entidade ou instituição detentora de vaga de titular poderá em comum acordo com a detentora da vaga de suplente, dividir a qualquer tempo o respectivo mandato, mediante aprovação pelo plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ.

SUBSEÇÃO II

DA ELEIÇÃO E OU INDICAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Art. 9º Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, priorizando os titulares e as áreas de Desenvolvimento Urbano, Fazenda, Procuradoria, Habitação e Regularização Fundiária, Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Cultura, Educação, Saúde e Serviços Urbanos e Infraestrutura.

Parágrafo Único - Além dos representantes previstos no caput, poderão fazer parte da representação do Poder Público Municipal, a Secretaria de Defesa do Cidadão ou outras áreas da administração relacionadas com as temáticas do CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Art. 10 O representante do Poder Público Estadual será indicado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional de Chapecó ou órgão que a suceder, priorizando as áreas de meio ambiente, saneamento, infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento rural, habitação e de segurança pública.

Art. 11 Poderão representar o Poder Público Federal, mediante solicitação, os órgãos diretamente relacionados com a política de desenvolvimento territorial, meio ambiente e infraestrutura.

Art. 12 Os representantes de Movimentos Sociais, como de associações comunitárias, de moradores ou de movimentos por moradia, entre outros, serão eleitos nas respectivas regiões geográficas definidas pelo Mapa Anexo XII, da Lei Complementar Municipal 541/2014, através de plenárias realizadas com as comunidades, na ocasião das audiências públicas de revisão do Plano Diretor, da Conferência Municipal ou audiência pública convocada especificamente para esta finalidade.

Art. 13 Os representantes das Entidades Empresariais, das Entidades Sindicais de Trabalhadores, das Entidades Profissionais, das Entidades Acadêmicas e de Pesquisas, dos Clubes de Serviço e das Organizações Não Governamentais - ONGs, serão escolhidos pelos respectivos segmentos, na ocasião da revisão do Plano Diretor, da Conferência Municipal ou audiência pública convocada especificamente para esta finalidade.

Art. 14 Será permitida a recondução dos conselheiros, através de eleição, por uma única vez de forma consecutiva.

Art. 15 Os Conselheiros representantes eleitos pelos diferentes segmentos que compõem o CONCIDADE DE CHAPECÓ serão renovados pela metade, de acordo com o segmento representado, por eleição, a cada dois anos.

§ 1º Por ocasião da primeira reunião ordinária do CONCIDADE DE CHAPECÓ, será procedido o sorteio das Entidades ou instituições e respectivos conselheiros eleitos, que cumprirão mandato de dois anos, respeitado a proporcionalidade dos segmentos.

§ 2º Os representantes do Poder Público não obedecem ao disposto no parágrafo anterior, podendo ser substituídos a qualquer momento pela respectiva instituição ou quando ocorrer a eleição dos demais membros, a cada quatro anos.

SUBSEÇÃO III DAS ATRIBUIÇÕES DO PLENÁRIO

Art. 16 Compete ao plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ, através de seus conselheiros:

- I - discutir e votar todas as matérias submetidas ao CONCIDADE DE CHAPECÓ;
- II - apresentar proposições e propostas de resoluções;
- III - colaborar com a Presidência e Secretaria Executiva no cumprimento de suas atribuições;
- IV - requerer, na forma deste Regimento, a convocação de reunião extraordinária para a apreciação de assunto relevante;
- V - propor antecipadamente, por escrito, via Secretaria Executiva, a inclusão de matérias na pauta das reuniões;
- VI - propor estudos, debates, consultas públicas, audiências, sobre matérias de relevante interesse coletivo, relacionados com o desenvolvimento territorial municipal;
- VII - propor a criação de comissões e subcomissões de caráter temporário ou permanente, com finalidades específicas de acordo com as necessidades do CONCIDADE DE CHAPECÓ;
- VIII - requerer as informações ou esclarecimentos que lhe forem úteis, para melhor apreciação das matérias em estudo ou deliberação;
- IX - propor alterações no Regimento Interno do CONCIDADE DE CHAPECÓ;
- X - propor convite a colaboradores para acrescentar subsídios aos assuntos de competência do CONCIDADE DE CHAPECÓ;
- XI - deliberar anualmente sobre o plano de aplicação de recursos financeiros do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial;
- XII - desempenhar outras atividades que lhes são pertinentes.

Parágrafo Único - O plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ poderá conceder pedido de vistas sobre matéria a ser deliberada, por uma única vez e por tempo determinado, que não poderá exceder a próxima reunião ordinária ou extraordinária, desde que aprovado por maioria de seus membros.

SUBSEÇÃO IV DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PLENÁRIO

Art. 17 O Plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ reunir-se-á ordinariamente uma vez por

mês e extraordinariamente por requerimento da maioria absoluta de seus membros ou excepcionalmente por convocação do Presidente.

Parágrafo Único - Na primeira sessão anual, o CONCIDADE DE CHAPECÓ estabelecerá seu calendário de reuniões ordinárias.

Art. 18 A convocação para as sessões plenárias será feita com, no mínimo, 7 (sete) dias de antecedência, podendo as reuniões extraordinárias, excepcionalmente, serem convocadas com, no mínimo, 5 (cinco) dias de antecedência.

§ 1º A minuta da ata da reunião anterior e a pauta pertinente a sessão plenária do CONCIDADE DE CHAPECÓ será comunicada aos conselheiros, mediante registro, concomitantemente à convocação citada no caput deste artigo.

§ 2º Excepcionalmente, o Presidente do CONCIDADE DE CHAPECÓ poderá incluir assuntos extrapauta, desde que obedecido o prazo de 24 horas antes da reunião, considerando a relevância e a urgência dos mesmos.

Art. 19 A pauta das sessões plenárias do CONCIDADE DE CHAPECÓ obedecerá o seguinte roteiro básico:

I - abertura e informes;

II - aprovação da pauta;

III - debate e votação da ata da reunião anterior;

IV - apresentação, debate e votação dos assuntos em pauta;

V - apresentação de propostas para a pauta da próxima reunião, quando definida; e

VI - manifestações gerais e encerramento.

Art. 20 As sessões plenárias poderão ser descentralizadas, obedecendo critério estabelecido por regiões geográficas, previstas na Lei Complementar Municipal 541/2014.

Art. 21 As sessões plenárias serão registradas em atas com lista de presença em anexo.

Art. 22 As reuniões plenárias do CONCIDADE DE CHAPECÓ terão duração máxima de 02 (duas) horas, prorrogáveis por 30 (trinta) minutos.

Parágrafo Único - As reuniões do Conselho terão uma tolerância máxima de 15 (quinze) minutos para seu início, a partir do horário previsto na convocação, sendo que o quórum mínimo para instalação dos trabalhos e deliberação será de 1/3 (um terço) do total de conselheiros titulares, ou suplentes quando representando os titulares.

SUBSEÇÃO V

DO PROCESSO DE VOTAÇÃO DO PLENÁRIO

Art. 23 Os conselheiros titulares e suplentes poderão fazer uso da palavra para manifestação sobre as proposições em pauta, respeitando-se a ordem cronológica de inscrição e tempo determinado pela presidência.

Art. 24 O quórum mínimo para deliberações será de maioria simples dos conselheiros titulares, ou suplentes quando representando os titulares, presentes à sessão.

Art. 25 As deliberações ocorrerão na forma de votação, constando o número de votos a favor, contra e abstenções.

Art. 26 As sessões plenárias serão registradas em áudio, sendo transcritas de forma objetiva e resumida em ata, que será disponibilizada aos conselheiros.

Parágrafo Único - Os áudios das sessões serão mantidos em arquivo para consultas, sempre que necessário, mediante requerimento da parte interessada.

Art. 27 O Presidente do CONCIDADE DE CHAPECÓ ou pessoa designada para o seu exercício, não participará da votação, cabendo-lhe somente o voto de desempate, quando necessário.

Art. 28 As deliberações do CONCIDADE DE CHAPECÓ serão formalizadas por Resoluções.

Parágrafo Único - As resoluções de que trata o caput, podem ser classificadas em Resolução Normativa, Resolução Administrativa ou Resolução Recomendada, sendo:

I - Resolução Normativa, resultante de ato deliberativo colegiado, aprovado pelo plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ e assinado pelo Presidente, com a finalidade de estabelecer normas regulamentares sobre a organização ou sobre a legislação vigente na área do Desenvolvimento Territorial, devendo ser publicada no site do Município de Chapecó e nos meios de publicações oficiais para o seu devido cumprimento;

II - Resolução Administrativa, resultante de ato de prerrogativa do Presidente, de natureza interna, com o objetivo de orientar e assegurar a unidade da ação administrativa;

III - Resolução Recomendada, resultante de ato deliberativo colegiado, aprovado pelo plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ e assinado pelo Presidente, na forma de sugestão ou recomendação, dirigida exclusivamente para uma determinada área, setor, departamento ou autoridade.

Art. 29 Havendo matéria a ser deliberada pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ, vinculada ao interesse direto de conselheiro titular presente, o mesmo deverá afastar-se da votação, podendo o conselheiro suplente participar do processo.

SEÇÃO II

DA PRESIDÊNCIA DO CONCIDADE DE CHAPECÓ

Art. 30 O CONCIDADE DE CHAPECÓ será presidido pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano ou, na ausência ou impedimento deste, por membro da Secretaria, de sua livre escolha, cabendo ao mesmo voto de desempate se necessário.

Parágrafo Único - Na participação ou presença do Prefeito ou Vice-prefeito em reuniões do CONCIDADE DE CHAPECÓ, os mesmos assumirão automaticamente a Presidência, podendo desempenhar todas as atribuições do cargo.

Art. 31 Ao Presidente compete:

I - convocar e presidir as reuniões do Plenário;

II - ordenar o uso da palavra durante as sessões plenárias;

III - propor e resolver questões de ordem suscitadas nas sessões, submetendo-as ao Plenário quando for o caso;

IV - submeter à votação as matérias a serem decididas pelo Plenário e proclamar os resultados;

V - receber e despachar o expediente encaminhado ao Plenário e Câmaras Técnicas;

VI - dar os devidos encaminhamentos às deliberações do Plenário;

VII - delegar competências aos conselheiros, à Secretaria-Executiva e às Coordenações de Câmaras Técnicas, quando necessário;

VIII - zelar pelo cumprimento das disposições deste Regimento, tomando as providências que se fizerem necessárias para este fim;

IX - solicitar a elaboração de estudos, pareceres, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público no âmbito do Desenvolvimento Territorial;

X - assinar e tornar públicos os atos e decisões aprovados pelo Plenário;

XI - convocar e coordenar os trabalhos das Conferências da Cidade de Chapecó;

XII - representar o CONCIDADE DE CHAPECÓ perante órgãos públicos, imprensa, sociedade e suas entidades;

XIII - dirigir-se ao Prefeito Municipal solicitando as providências necessárias para que o CONCIDADE DE CHAPECÓ possa realizar suas tarefas e cumprir com suas atribuições;

XIV - constituir e organizar o funcionamento das Câmaras Técnicas, definir em quais tramitarão os processos e matérias demandados, convocar as respectivas reuniões, firmar atas correspondentes, podendo estas atribuições serem delegadas a Secretaria Executiva;

XV - organizar o processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó, atendendo, no que couber, as resoluções do Conselho Nacional das Cidades.

SEÇÃO III

DA SECRETARIA EXECUTIVA DO CONCIDADE DE CHAPECÓ

Art. 32 A Secretaria Executiva é composta pelo Secretário Executivo e pelos Coordenadores Técnicos, e está vinculada diretamente à Presidência do CONCIDADE DE CHAPECÓ. § 1º A Secretaria Executiva tem por finalidade prestar apoio técnico ao Plenário e às Câmaras Técnicas, juntamente com as Coordenações Técnicas, garantindo as condições necessárias para que o CONCIDADE DE CHAPECÓ cumpra com suas atribuições e competências legais.

§ 2º A indicação dos servidores que comporão a Secretaria Executiva será realizada pela Presidência, ratificada pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ e formalizada em Resolução Administrativa da Presidência.

Art. 33 São atribuições da Secretaria Executiva do CONCIDADE DE CHAPECÓ:

I - preparar antecipadamente as reuniões plenárias do Conselho, incluindo convite a apresentadores para temas previamente aprovados, informes, remessas de material aos conselheiros e outras providências necessárias ao funcionamento do Plenário;

II - acompanhar as reuniões do Plenário, fazendo uso da palavra quando demandado pelo Presidente;

III - encaminhar cópia da ata, convocações e material de pauta a todos os conselheiros;

IV - dar publicidade às decisões, resoluções, editais de convocação e demais atividades do CONCIDADE DE CHAPECÓ;

V - dar encaminhamento às deliberações do Plenário e acompanhar a aplicação das resoluções estabelecidas em reuniões anteriores;

VI - apoiar eventuais atividades em reuniões descentralizadas e nas Câmaras Técnicas, inclusive quanto ao cumprimento de prazos para apresentação dos trabalhos no Plenário;

VII - fornecer subsídio aos conselheiros para cumprimento de suas competências legais;

VIII - organizar o Expediente e atos formais necessários ao funcionamento do Conselho;

IX - manter sob sua guarda os documentos e arquivos referentes ao CONCIDADE DE CHAPECÓ;

X - substituir e representar o Presidente nos casos de sua ausência ou impedimentos ou quando designado pelo mesmo;

XI - despachar processos e expedientes de rotina com a Presidência.

SEÇÃO IV

DAS CÂMARAS TÉCNICAS DO CONCIDADE DE CHAPECÓ

Art. 34 As Câmaras Técnicas, de caráter interdisciplinar, têm o objetivo de dar suporte às decisões técnico-administrativas do CONCIDADE DE CHAPECÓ e aos órgãos da administração pública, orientando e realizando estudos e pesquisas necessários ao desenvolvimento das ações, planos e projetos na área do Desenvolvimento Territorial, sendo de natureza permanente:

I - de Habitação e Regularização Fundiária;

II - de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental;

III - de Mobilidade Urbana, Trânsito, Transporte e Acessibilidade;

IV - de Planejamento e Gestão do Solo Urbano.

Parágrafo Único - Os objetivos e competências das Câmaras Técnicas, previstos no caput, abrangem a dimensão territorial do município, incluindo as Macrozonas Urbana e Rural.

SUBSEÇÃO I DA COMPOSIÇÃO DAS CÂMARAS TÉCNICAS

Art. 35 As Câmaras Técnicas serão integradas pelos respectivos servidores municipais e por técnicos indicados pelos demais segmentos que compõem o CONCIDADE DE CHAPECÓ, observando-se a proporcionalidade de seus segmentos e o limite máximo de 6 (seis) integrantes por Câmara Técnica, mais o Coordenador Técnico.

Parágrafo Único - Havendo indicações de membros para as Câmaras Técnicas, em número superior ao estabelecido no caput, os mesmos serão designados como suplentes, podendo substituir os titulares quando de sua ausência ou impossibilidade de participação.

Art. 36 Os conselheiros titulares ou suplentes não poderão ser membros efetivos das Câmaras Técnicas.

Parágrafo Único - Cada integrante poderá participar de uma única Câmara Técnica.

SUBSEÇÃO II DAS ATRIBUIÇÕES DAS CÂMARAS TÉCNICAS

Art. 37 São atribuições das Câmaras Técnicas:

I - preparar as discussões temáticas, através de pareceres ou relatório conclusivo, para apreciação e deliberação do plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ;

II - promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos e propostas relacionadas à política municipal de Desenvolvimento Territorial;

III - promover estudos ou pesquisas relacionadas com o Desenvolvimento Territorial, demandados pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ ou por sua iniciativa ou por requerimento de órgãos, entidades ou empreendedores interessados na matéria.

Art. 38 Os debates e conclusões das reuniões das Câmaras Técnicas serão registrados em atas próprias que, depois de assinadas, serão encaminhadas a Secretaria Executiva do CONCIDADE DE CHAPECÓ.

SUBSEÇÃO III DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS CÂMARAS TÉCNICAS

Art. 39 As reuniões das Câmaras Técnicas serão realizadas ordinariamente a cada mês, convocadas pelo seu Coordenador Técnico, ou extraordinariamente, dando-se ciência à Secretaria Executiva do CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Parágrafo Único - As respectivas Coordenações Técnicas definirão o cronograma e os locais onde serão realizadas as reuniões das Câmaras Técnicas.

Art. 40 O quórum mínimo para instalação dos trabalhos e elaboração das propostas ou pareceres será de um terço dos representantes que compõem a Câmara Técnica, mais o seu Coordenador Técnico.

Art. 41 Poderão ser convidados a participar de reuniões das Câmaras Técnicas, pelo respectivo Coordenador Técnico, pessoas interessadas na matéria em análise, para esclarecimentos ou informações pertinentes, e outros técnicos de áreas relacionadas com o caso em análise.

Art. 42 As Câmaras Técnicas poderão constituir grupos de trabalho com caráter transitório, com a função de complementar a atuação dos mesmos.

Art. 43 As Câmaras Técnicas poderão analisar matérias relacionadas ao Desenvolvimento Territorial de Chapecó, de forma conjunta, expedindo parecer único sobre determinada situação ou caso.

Parágrafo Único - Caso a matéria a ser analisada em Câmara Técnica esteja vinculada ao interesse direto de membro titular presente, o mesmo deverá abster-se da discussão e parecer, podendo o membro suplente participar do processo.

Art. 44 Os pareceres das Câmaras Técnicas constarão de no mínimo duas partes fundamentais:

I - análise global;

II - parecer conclusivo propondo a aprovação ou rejeição da matéria submetida à análise ou possível solução técnica.

SEÇÃO V

DAS COORDENAÇÕES TÉCNICAS DO CONCIDADE DE CHAPECÓ

Art. 45 As Coordenações Técnicas serão exercidas por servidores municipais designados pela Presidência do CONCIDADE DE CHAPECÓ e se vinculam diretamente à Secretaria Executiva, tendo por atribuições:

I - coordenar os atos de gestão administrativa e técnica que se fizerem necessários ao desempenho das atividades das Câmaras Técnicas e do CONCIDADE DE CHAPECÓ;

II - participar da mesa e assessorar o Presidente durante as sessões;

III - despachar com o Secretário Executivo ou Presidente sobre os assuntos pertinentes ao CONCIDADE DE CHAPECÓ;

IV - interagir intersetorialmente sempre que forem demandados pareceres conjuntos sobre matérias de interesse ao Desenvolvimento Territorial do Município;

V - efetivar ou implementar as decisões ou resoluções do CONCIDADE DE CHAPECÓ;

VI - exercer outras atribuições que lhe sejam delegadas pelo Presidente, pela Secretaria Executiva ou pelo Plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Parágrafo Único - As Coordenações Técnicas designarão relatores para matérias específicas demandadas pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Capítulo IV

DA CONFERÊNCIA DA CIDADE DE CHAPECÓ

Art. 46 A Conferência da Cidade de Chapecó constitui um instrumento de gestão democrática referente ao desenvolvimento territorial do Município, garantindo a participação ampliada da comunidade e um processo permanente de debate das políticas públicas.

Art. 47 São objetivos da Conferência da Cidade de Chapecó:

I - propor a interlocução entre autoridades e gestores públicos com os diversos segmentos da sociedade, sobre assuntos relacionados à política Municipal, e quando couber, à política estadual e nacional de desenvolvimento territorial;

II - sensibilizar e mobilizar os munícipes para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ações na busca de soluções aos problemas existentes no município;

III - propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade, considerando as diferenças de sexo, idade, raça e etnia, para a formulação de proposições, realização de avaliações sobre as formas de execução da política municipal de desenvolvimento territorial e suas áreas estratégicas;

IV - avançar na construção e consolidação das políticas públicas de desenvolvimento territorial, indicando as prioridades de ação municipal e de consolidação do Plano Diretor de Chapecó.

Parágrafo Único - A Conferência da Cidade de Chapecó será promovida pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ, a cada dois anos.

Capítulo V

DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Art. 48 O Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial - FMDT, instituído pela Lei Complementar Municipal 541/2014, tem a finalidade de apoiar e realizar investimentos de acordo com as políticas, estratégias, objetivos, diretrizes, planos, programas, projetos e ações para o desenvolvimento territorial, de acordo com as prioridades estabelecidas pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Parágrafo Único - O Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial integra a estratégia de financiamento da cidade que tem por objetivo a justa distribuição dos benefícios gerados pelo processo de desenvolvimento urbano e de transformação territorial, promovendo a equidade social e o fortalecimento de espaços territoriais carentes e desqualificados.

Art. 49 Anualmente o CONCIDADE DE CHAPECÓ deliberará sobre o plano de aplicação de recursos financeiros do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial que será homologado pelo Prefeito Municipal e encaminhado na forma de anexo à Lei Orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal.

Art. 50 De acordo com a Lei Complementar Municipal 541/2014, são aplicações prioritárias do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial:

- I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a produção habitacional, a regularização fundiária, constituição de reserva fundiária, a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos comunitários e outros programas ou intervenções complementares aos programas habitacionais, aprovadas pelo Conselho;
- II - infraestrutura e gestão da mobilidade, priorizando o transporte coletivo;
- III - ordenamento e direcionamento do desenvolvimento territorial, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento;
- IV - implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- V - proteção de áreas de interesse histórico, cultural, turístico e paisagístico;
- VI - criação de unidades de conservação e proteção de áreas de interesse ambiental;
- VII - modernização da base cartográfica e do controle urbanístico;
- VIII - realização de conferências, congressos, seminários, encontros, oficinas, cursos e capacitações relacionados à política de desenvolvimento territorial;
- IX - outras finalidades previstas no Plano Diretor de Chapecó.

Art. 51 Constituem receitas ou recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial:

- I - dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados;
- II - repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado de Santa Catarina a ele destinados;
- III - empréstimos de operações de financiamento internos ou externos;
- IV - contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- V - contribuições ou doações de entidades internacionais;
- VI - receitas decorrentes de acordos, contratos, consórcios e convênios;
- VII - rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio e receitas operacionais e patrimoniais realizadas;
- VIII - recursos obtidos da aplicação de instrumentos da política de desenvolvimento urbano;
- IX - percentuais de arrecadação relativa a taxas decorrentes da prestação de serviços ou obras públicas;
- X - multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações;
- XI - rendas decorrentes de alienação de bens públicos;
- XII - retornos e resultados de suas aplicações;

XIII - preço público da permissão de uso;

XIV - outras receitas eventuais.

§ 1º O CONCIDADE DE CHAPECÓ poderá constituir Conselho Gestor próprio para aprovar e fiscalizar a aplicação dos recursos específicos destinados a implementação das políticas habitacionais e de regularização fundiária de interesse social.

§ 2º Os repasses provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e as receitas advindas do pagamento de prestações por parte de mutuários ou outros beneficiários pelos programas habitacionais do município somente poderão ser aplicados em Políticas habitacionais e de regularização fundiária de interesse social.

Art. 52 O serviço contábil do FMDT será realizado pela Contadoria-Geral do Município.

Capítulo VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 53 As funções dos membros do CONCIDADE DE CHAPECÓ não serão remuneradas, sendo o seu exercício considerado e certificado como serviço de relevante interesse público.

Parágrafo Único - O CONCIDADE DE CHAPECÓ poderá assumir despesa relacionada com deslocamento e ou atividade relevante ao interesse do Conselho para os seus representantes legais, mediante aprovação deste e recursos orçamentários disponíveis.

Art. 54 A próxima Conferência da Cidade de Chapecó será realizada neste ano de 2015, obedecendo a programação e cronograma definidos pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Art. 55 O município investirá na formação e capacitação dos conselheiros titulares e suplentes no prazo máximo de seis meses.

Art. 56 O presente Regimento Interno entrará em vigor na data da sua publicação, só podendo ser modificado por quórum qualificado de 2/3 (dois terços) dos membros do CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Art. 57 Os casos omissos no Presente Regimento serão resolvidos pelo Plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Esse conteúdo não substitui o publicado no Diário Oficial do Município.

Data de Publicação no Sistema Leis Municipais: 10/07/2015