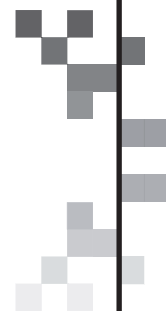


O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade



The Master Plan of Chapecó (SC, Brazil) and the possibility of a social pact in the light of the principles of the City Statute

Monica Hass¹
monicah@unochapeco.edu.br

Myriam Aldana¹
aldana@unochapeco.edu.br

Rosana Maria Badalotti¹
rosana@unochapeco.edu.br

Resumo

Com a obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores em cidades com mais de 20 mil habitantes, a partir de instrumentos e princípios participativos definidos pelo Estatuto da Cidade, há a necessidade do estabelecimento de um pacto social, entre governo, mercado e sociedade civil em torno da política urbana. Diante dos diferentes interesses dos atores envolvidos na discussão, objetivamos analisar os conflitos que envolveram o debate em torno da reformulação (2002/2003) e da revisão (2006) do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó, à luz dos princípios do Estatuto da Cidade e a instalação ou não de um consenso mínimo e duradouro entre os participantes. Chama-se a atenção para os limites dos instrumentos legais que buscam reduzir as desigualdades, segregações e exclusões sociais, em face da força dos interesses da especulação imobiliária e fundiária.

Palavras-chave: Plano Diretor, pacto social, desenvolvimento urbano, atores sociais, gestão pública.

Abstract

With the obligation to work out a Master Plan in cities with more than 20 thousand inhabitants, on the basis of instruments and participative principles defined by the City Statute, there is a need to establish a social pact between government, market and civil society on urban policy. In view of the different interests of the actors involved in the discussion, the article analyzes the conflicts that surfaced in the debate about the reformulation (2002/2003) and revision (2006) of the Master Plan of Territorial Development of Chapecó, in the light of the principles of the City Statute and the possibility of a minimal and lasting consensus among the participants. It points out the limits of the legal instruments that try to reduce inequalities, segregations and social exclusions in view of the strength of the interests of property and land speculation.

Keywords: Master Plan, social pact, urban development, social actors, public management.

¹ Professoras e pesquisadoras do Centro de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó).

Apresentação

A nova visão de planejamento urbano, que surge a partir das experiências dos governos de esquerda e da luta dos movimentos sociais, nas décadas de 1970 e 1980, visa à superação da concepção tecnocrática vigente no Brasil. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que influenciou as decisões da Assembléia Nacional Constituinte, incorporou a visão da cidade como um campo de luta pela realização dos direitos da cidadania, tendo como instrumentos o planejamento e a gestão municipal (Santos Jr., 1995). Três princípios básicos fundamentaram a plataforma do movimento: "o direito e o acesso [sic] aos direitos humanos, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade" (Albuquerque, 2004, p. 22).

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo especial à política urbana (Título VII, Capítulo II), onde no art. 182 estabeleceu a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes. Em 2001, ocorreu a regulamentação do texto constitucional em torno da política urbana, através da Lei Federal nº 10.257, mais conhecida como o Estatuto da Cidade, que trouxe inovações fundamentais para viabilizar o cumprimento da função social da cidade, da propriedade urbana e a gestão democrática.

Ficou estabelecido, assim, que, com o Plano Diretor estando no centro da formulação da política urbana, há necessidade de concebê-lo a partir de metodologias participativas, no sentido de corresponder às conquistas obtidas no que diz respeito à democratização do planejamento e da gestão urbana, bem como com a exigência da participação popular. Na visão de Ribeiro e Cardoso (1990), o plano diretor precisa ser concebido como instrumento de um pacto social urbano, ou seja, como instrumento de "potenciais compromissos sociais, ou melhor, contratos entre governo e população". Aponta-se, assim, para a possibilidade de alianças entre os diferentes extratos sociais e o governo, em torno do planejamento urbano participativo da cidade, por via do Plano Diretor.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó foi discutido no período de 2002 a 2003, a partir dos princípios do Estatuto da Cidade e do Congresso da Cidade de Chapecó, ocorrido em 2001. Governo, população e diversas entidades da sociedade civil participaram do debate. Após algumas negociações envolvendo o governo e os segmentos da construção civil e do imobiliário, o Plano Diretor foi aprovado por unanimidade na Câmara de Vereadores, em 2004. Em agosto de 2006, a Prefeitura Municipal de Chapecó apresentou uma proposta de revisão do Plano Diretor. Nesta, constam apenas as questões referentes ao uso do solo e índices urbanísticos. A nova proposição foi encaminhada à Câmara de Vereadores para sua apreciação, e em dezembro de

2006 a Câmara criou uma Comissão Especial, "visando estudar no prazo de 90 dias o projeto enviado de 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)"².

Neste sentido, a finalidade deste texto é verificar os conflitos que envolvem o processo de discussão da reformulação (2002/2003) e da revisão (2006) do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó à luz dos princípios do Estatuto da Cidade³ e a possibilidade da instalação de um pacto social mínimo e duradouro entre os participantes.

O planejamento urbano no Brasil: do Plano Diretor técnico ao participativo

O processo industrial e de urbanização dos anos 1960 foi fundamental para acelerar o crescimento urbano no Brasil. O êxodo rural desencadeado pelo acirramento das relações capitalistas e a atração da cidade em torno da possibilidade de melhores condições de vida levaram contingentes enormes de pessoas para as áreas urbanas. Entretanto, o crescimento acelerado das cidades se deu de forma caótica, sem a infra-estrutura necessária, com o surgimento das favelas e loteamentos irregulares, a ocupação de áreas de proteção ou preservação ambiental e a construção irregular de moradias.

A institucionalização do planejamento urbano no Brasil ganha força a partir dos anos 1960, com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), "como parte da estratégia do governo federal voltada para a centralização do planejamento, com o objetivo de promover e ordenar o crescimento urbano e regional no contexto de um modelo de desenvolvimento econômico, autoritário e excludente. Ao BNH coube a gestão dos recursos voltados para a habitação e infra-estrutura e ao SERFHAU ficou reservada a elaboração de planos diretores" (Gondim *et al.*, 2005, p. 2), numa perspectiva de racionalidade técnica.

A atuação do governo federal ampliou-se na década de 1970, durante o regime militar, com "a criação de órgãos como a Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios (SAREM) e a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), posteriormente substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), encarregada de implementar as regiões metropolitanas" (Gondim *et al.*, 2005, p. 3).

Uma visão tecnocrática do espaço urbano, negando a dimensão política da vida cidadina, orientou a experiência brasileira de planejamento nas décadas de 60 e 70. O desencontro entre o planejamento desenvolvido e a realidade socioeconômica e político-administrativa

² Câmara Municipal de Chapecó. Resolução MD no 8/06.

³ Trata-se de um recorte de uma pesquisa realizada sobre "O Plano Diretor Físico Territorial participativo de Chapecó e a questão da gestão pública democrática", aprovado pelo projeto Balcão de Projetos/Grupos de Pesquisa da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó) em 2006. A pesquisa contou com a colaboração da bolsista Jamile Prezzi.

[...] provocou uma espécie de discurso desconexo nas administrações – de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino da cidade era negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos. E, assim, foram se configurando cidades caracterizadas pelo contraste entre um espaço contido no interior da cada vez mais minuciosa moldura da legislação urbanística e outro, normalmente três vezes maior, eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal (Instituto Polis, 2001, p. 41).

A nova visão de planejamento urbano que nasce nos anos 1970 e 1980 no Brasil objetiva à superação da concepção tecnocrática, a partir de uma gestão democrática da cidade, e a promoção da política urbana voltada para o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que se propunha a modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, encaminhou uma emenda popular à Assembléia Nacional Constituinte⁴, assinada por mais de 160 mil pessoas. O Movimento pela Reforma Urbana nasce da concepção de alguns setores progressistas da sociedade⁵ de que o processo de urbanização no Brasil precisa mudar de foco. A cidade que até então foi ocupada pelo favorecimento ao capital e contou com o estímulo estatal à especulação fundiária e imobiliária (Ribeiro, 2003; Santos 2005), precisa ser gerida agora para o bem coletivo, numa luta mais geral por justiça social e igualdade. "Este movimento se reúne, pois, em torno da condenação da exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela mercantilização do solo urbano e valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral" (Saule in Carvalho, 2007, p. 5).

De acordo com Maricato (2000, p. 169),

a construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas, talvez mais importante do que tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática.

Ainda que tenham sido introduzidas inovações para o ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) a aplicação das mesmas ficou subordinada ao Plano Diretor. Entretanto, somente em 2001 ocorreu a regulamentação do texto constitucional em torno da política urbana, através da Lei Federal nº 10.257 – o Estatuto da Cidade –, que definiu as diretrizes gerais que devem ser seguidas pelos governos federal, estadual e municipal na promoção da política urbana, viabilizando o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e garantindo a participação popular, tanto na elaboração do Plano Diretor, como na gestão do mesmo, através dos seus representantes no Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial.

A partir da Constituição de 1988 e principalmente do Estatuto da Cidade, "passou-se a reconhecer que a superação da dicotomia entre a cidade planejada e a cidade vivida exigia a implementação de políticas públicas e redistributivas e, como uma das principais condições para viabilizá-la, a participação popular no planejamento e na gestão" (Gondim *et al.*, 2005, p. 5). Para além dos princípios, normas e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, cabe ressaltar a importância da participação popular no processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor. Esta parece ser a mudança mais significativa no planejamento das cidades e que se contrapõe sensivelmente à visão convencional tecnocrática até então vigente.

Além disso, Gondim *et al.* (2005, p. 14) chamam a atenção para o fato de que o planejamento urbano envolve um processo político "em que hão de ser priorizados os interesses e as necessidades dos diferentes grupos sociais que compõem a população da cidade". Três atores se destacam neste processo: a sociedade civil, o mercado e o poder público local, sendo que cada um deles é impulsionado por diferentes interesses que freqüentemente representam contradições entre si. Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser fruto de uma negociação entre diversos setores da sociedade, mediada e institucionalizada pelo poder público municipal. Lembremos, no entanto, que o poder público se posiciona de acordo com o seu perfil político-ideológico e em alguns momentos defende os interesses do setor privado, e em outros, da sociedade civil, e em outros, dos dois, num confronto de projetos políticos democratizantes e neoliberais (Dagnino *et al.*, 2006)⁶ que disputam a sua hegemonia política.

⁴ Na verdade, a agenda da reforma urbana dos anos 1980 contém propostas que estavam em debate entre os técnicos progressistas desde a década de 1960, quando da realização do Seminário Sobre Habitação e Reforma Urbana. O tema retornou ao debate em 1980, na ocasião das discussões sobre o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982 e da publicação pela 20ª Assembléia Nacional da CNBB do documento "Solo Urbano e Ação Pastoral", em que defendia a função social da propriedade urbana. Com a crise do Sistema Nacional de Habitação, surge o Movimento Nacional dos Mutuários, que também impulsiona a construção da agenda da reforma urbana. Além disso, os técnicos reformistas ampliam-se e ganham maior legitimidade, especialmente os arquitetos, quando o governo de José Sarney solicita ao Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) a organização de um debate nacional sobre a reformulação da política habitacional (Ribeiro, 1995, p. 112-113).

⁵ Várias organizações da sociedade civil, movimentos, principalmente do direito à moradia, entidades profissionais, sindicatos, entre outros.

⁶ A noção de projeto político de Dagnino *et al.* (2006, p. 38) designa "os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos".

Apontando para os limites do Estatuto da Cidade, Ribeiro ressalta que a lei surge num contexto em que as condições estruturais lhe são desfavoráveis, uma vez que o ideário neoliberal é fortemente prestigiado por políticos e grupos empresariais e num cenário

em que vem ocorrendo nos países centrais um conjunto de transformações na direção da desconstrução do estatuto de antimercadoria do trabalho, instituído com a criação e universalização do sistema de proteção social encarnado pelo Estado do Bem-Estar Social. O resultado dessas transformações é o surgimento da mercantilizações das condições de reprodução e da cidade [...]. Todos os elementos que foram parcialmente desmercantilizados na fase anterior são agora progressivamente incorporados à órbita de acumulação do capital (Ribeiro, 2003, p. 23).

Nesta mesma perspectiva, Moro Junior (2007, p. 53) afirma: "Apesar de representar um importante instrumento público municipal para gestão e intervenção na propriedade privada, a atuação do Estatuto da Cidade (EC) é muito limitada por contrapor-se aos interesses dominantes". O autor comenta ainda que "o texto aprovado do EC [...] não discutiu a complexidade de interesses dos vários agentes envolvidos na dinâmica de obtenção de lucro sobre a terra, como, por exemplo, as prefeituras, os proprietários, os construtores, os agentes promotores em geral, os investidores, etc".

Pereira (2006, p. 5-6), por sua vez, também aponta algumas limitações para a superação do modelo tecnocrático de planejamento urbano no Brasil. Entre elas, destacam-se: (a) a imposição legal da prática de planejamento segundo o Estatuto da Cidade; (b) necessidade de uma relativização do papel do técnico/urbanista no planejamento dos planos diretores; (c) o fortalecimento do papel da participação popular no processo de planejamento; (d) a formação de técnicos nos moldes do modelo tecnocrático; (e) o despreparo dos técnicos em lidar com o processo de participação; entre outros.

O contexto econômico, social e político de Chapecó: da colonização aos dias atuais predomina a exclusão social

Chapecó, denominada "Capital do Oeste Catarinense", localiza-se na região do maior complexo agroindustrial de carnes suínas e aves da América Latina⁷. Desde 2002, integra a Mesorre-

gião Grande Fronteira do Mercosul, composta pela região oeste de Santa Catarina, noroeste do Rio Grande do Sul e sudoeste do Paraná, que faz parte do programa das mesorregiões diferenciadas junto ao Ministério da Integração Nacional⁸. Cidade pólo do oeste catarinense, com cerca de 170 mil habitantes⁹, exerce influência política, econômica e cultural sobre aproximadamente sessenta municípios, onde residem em torno de 1 milhão de pessoas. É sede da AMOSC (Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina), que congrega vinte municípios.

O poder político chapecoense, desde a criação do município em 1917, até por volta dos anos 1940 e 1950, caracteriza-se por um forte mandonismo, que se identifica com aspectos do coronelismo brasileiro. A política do município, durante este período, esteve na maioria do tempo nas mãos de coronéis ou de pessoas ligadas a eles. 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.

Além de se preocupar com o desenvolvimento econômico do oeste catarinense, desde o princípio, o coronel Ernesto Francisco Bertaso também priorizou o planejamento da ocupação do espaço urbano. Em 1931, ano em que a vila Passo dos Índios (Chapecó) foi transformada em sede do município¹⁰, 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 ou visitante a visão de uma cidade planejada, organizada, que caminha para o desenvolvimento. Entretanto, o projeto colonizador não chamou a atenção apenas dos colonos, na sua maioria de descendência italiana, vindos do Rio Grande do Sul, mas também dos "intrusos, expropriados", como eram chamados os índios e os caboclos, que se encontravam na região quando da chegada das empresas colonizadoras; estes últimos praticavam a agricultura de subsistência.

Um dos diretores da empresa colonizadora Bertaso ressalta que o perímetro urbano de Chapecó surgiu com inúmeras famílias de "intrusos" estabelecendo-se ao seu redor, formando cinturões de barracos. Inicialmente são as inúmeras madeiras que os atraem, sendo que a vinda deles para a cidade aumenta a partir da década de 1950, com a abertura do Frigorífico SAIC - S.A. Indústria e Comércio de Chapecó. De acordo com Renk (1995, p. 13), estas famílias são vítimas da colonização da região. "A própria dinâmica de ocupação do Oeste Catarinense, resultou na expropriação dos caboclos e índios que perderam a sua terra e voltaram-se ao trabalho assalariado que a cidade poderia oferecer".

⁷ Estão sediadas na cidade empresas como a Sadia, a Cooperativa Central Oeste Catarinense e a Cooperativa Central Alfa.

⁸ O objetivo do programa é a formulação de políticas públicas estaduais e federais para o desenvolvimento da mesorregião.

⁹ Projeção divulgada pelo IBGE em 2007.

¹⁰ Durante 14 anos (1917 a 1931), a sede do município e da comarca foram disputadas por chefes políticos da localidade de Passo Bormann e de Xanxerê (Hass, 2006).

A empresa colonizadora reagiu diante da chegada dos "intrusos". Segundo Gomes (1998, p. 22), "a Empresa Bertaso sempre procurou impedir a vinda do intruso, procurou cercar o intruso para evitar que Chapecó se transformasse em uma grande favela". Na visão dos colonizadores e da elite local, os "expropriados" ameaçavam a ordem que traria o progresso para o lugar. Uma solução precisava ser encontrada, principalmente pela empresa colonizadora, que sentia o seu projeto colonizador ameaçado. A alternativa encontrada foi a projeção de um loteamento popular.

Neste sentido, no final da década de 1960, a Empresa Bertaso criou ao leste do perímetro urbano, a cerca de três (3) quilômetros do centro da cidade, o loteamento denominado São Roque – chamado São Pedro pelos moradores, que têm o Santo como padroeiro da comunidade –, onde foram comercializados terrenos de 10 por 15 metros. As famílias adquiriam os terrenos para pagar em até cinco anos. Quem não pagava era despejado do local e colocado na Linha Baronesa de Limeira – outra área da empresa Colonizadora Bertaso e que ficava ainda mais distante da cidade¹¹. A partir daí, todo expropriado que chegasse à cidade era colocado no loteamento São Pedro. Ressalta-se ainda que o projeto de lotear o bairro foi articulado pelas "forças vivas" da cidade.

O projeto de lotear o bairro, segundo Pasqualli, foi articulado pelas "forças vivas" da cidade: a Igreja (setores não progressistas), Prefeitura Municipal, Fórum, Delegacia, além da Empresa Colonizadora. Em conjunto com o crescimento econômico de Chapecó, esses grupos locais que gravitavam em torno da Colonizadora Bertaso, defendiam o "progresso", a "modernidade". Os segmentos sociais que não se enquadravam dentro desta proposta tinham que ser excluídos. As elites econômicas e políticas chapecoenses reafirmam um discurso da ordem como necessária ao desenvolvimento. A "ordem" é pré-condição para o "progresso". Afinal, os intrusos destroem a imagem de progresso que é construído pela elite local. Eles trazem à tona os problemas do desenvolvimento econômico. Em sendo assim, devem ser isolados, escondidos dos demais (Gomes, 1998, p. 27).

Esta "limpeza urbana" para o bairro São Pedro resultou numa reorganização do espaço urbano, quando através da distribuição e ocupação do espaço impõe-se uma política de inclusão e exclusão social.

Ao longo dos seus 91 anos, Chapecó foi aprofundando as desigualdades sociais, a partir de um modelo de desenvolvimento injusto e excludente, onde a terra é comercializada e proporciona a acumulação de riquezas. Afinal, como lembra Rodrigues, "no Brasil, como nos demais países capitalistas, a terra urbana e as edificações integram as mercadorias do modo de produção capitalista" (Rodrigues, 1997, p. 16).

Milton Santos (2005, p. 51) nos ensina que a urbanização está articulada com a indústria, com o desenvolvimento econômico. "As cidades dos locais mudam de conteúdo. Antes eram as cidades dos notáveis, hoje se transformam em cidades econômicas. A cidade dos notáveis, onde as personalidades notáveis eram o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, cede lugar à cidade econômica".

Acompanhando a ideologia desenvolvimentista da década de 1970, a cidade cresceu e continua crescendo rapidamente e, ao olhar a sua estrutura urbanística, observa-se a segregação socioespacial existente, em que os bairros são separados por extratos sociais, e alguns possuem a infra-estrutura necessária e outros, a cidade informal, a "não-cidade", é desprovida de infra-estrutura urbana e social.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: é agente de reprodução dessa desigualdade (Rolnik, 2002, p. 53).

Sua base econômica, pautada principalmente desde os anos 70 na agroindústria, vem se diversificando. Além das indústrias em geral, é o setor de comércio, de prestação de serviços e de autônomos que mais têm crescido nos últimos anos em Chapecó¹².

O parque industrial do município, baseado historicamente na agroindústria, encontra-se em processo de diversificação. Tendo-se instalado para suprir a demanda dos frigoríficos locais e regionais, as indústrias do ramo metal-mecânico crescem e se modernizam, produzindo equipamentos para os mercados nacional e internacional. Estão também presentes os ramos de plásticos e embalagens, transportes, móveis, bebidas, biotecnologia na industrialização de carnes, software, confecções e outros (Câmara et al., s.d., p. 281).

A população de Chapecó tem aumentado a taxas elevadas. A cidade cresce sem parar, e os cinturões de pobreza também. De 2.633 habitantes em 1950, passou para 132.277 em 2000¹³. "Na última década, [...] 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" (Santos, s. d., p. 250). De acordo com o IBGE, Chapecó absorveu na última década 32% do fluxo migratório da região oeste (SC). A sua população é predominantemente urbana, sendo que em 2000, 90% dos seus habitantes residiam na área urbanizada do território, que corresponde a 7% da área total do município.

¹¹ "Trata-se de uma área de 10 colônias, planejada pelo próprio coronel Bertaso, para abrigar em áreas insuficientes para cultivo, famílias carentes rurais" (Gomes, 1998, p. 38).

¹² Fonte: Evolução das Atividades Econômicas em Chapecó – 1996 a 2003 (Câmara et al., s.d., p. 318).

¹³ Fonte: IBGE – Censos Demográficos.

Junto com o crescimento vieram os problemas da urbanização. Além dos problemas sociais e de infra-estrutura urbana, a insuficiência da estruturação urbana resultou na ocorrência de problemas no trânsito e problemas relacionados à degradação do meio ambiente em função das atividades industriais. Os problemas de infra-estrutura enfrentados são: a urbanização não-planejada, habitações precárias, falta da rede de esgoto, de saneamento básico, de conservação de estradas, rios poluídos, áreas irregulares, insalubres, de risco e de preservação ambiental. E os sociais: falta de segurança, de emprego, de saúde; analfabetismo.

A cidade cresce, e os índices de exclusão e pobreza também. No ano 2000, 8.070 famílias viviam em situação de pobreza/vulnerabilidade, de acordo com o cadastramento da Secretaria de Assistência Social e Habitação de Chapecó, em 76 focos de ocupações irregulares (Santos, s.d., p. 250).

Em 1996, uma Frente Popular formada pelo PT/PPS/PCdoB venceu as eleições municipais, rompendo com a dominação de mais de 79 anos das forças políticas tradicionais na política local. O governo democrático-popular inova, introduzindo um modelo de gestão democrática, que tem como princípios básicos a participação popular em processos decisórios, a transparência administrativa e a prioridade da questão social, via inversão de prioridades em favor das camadas menos favorecidas da população (Frey, 1996).

Comprometida com a implementação de um processo participativo de gestão pública implantou no primeiro mandato o Orçamento Participativo – um instrumento de gestão participativa, que anualmente levanta as demandas prioritárias do município e, em 2001, no segundo mandato, o Congresso da Cidade – um planejamento participativo que visa a apontar os caminhos para o desenvolvimento urbano de Chapecó por 10 anos. E desse processo resulta a diretriz que determina a revisão do Plano Diretor de Chapecó.

Diante do cenário de segregação social encontrado, foi criado em 25 de junho de 1998, pelo Governo da Frente Popular, o Programa de Regularização Fundiária, "o qual tem por objetivo garantir o acesso à cidade, às políticas públicas, na perspectiva da inversão de prioridades, buscando a cidadania e qualidade de vida para a população. Esta decisão política, em assumir o direito à terra urbanizada e à moradia, como prioridade da administração municipal, fundamenta-se na realidade social denunciada pelo déficit habitacional existente" (Negri e Andrade, s.d., p. 204-205). Ressalta-se ainda que "a prioridade de investimento na política de habitação e regularização fundiária, pela Administração Popular,

parte da concepção de que o enfrentamento à pobreza deve iniciar pelo espaço de moradia, garantindo o acesso à terra urbanizada, à habitação saudável e segura e o direito à cidade¹⁴" (Andrade e Seabra, s.d., p. 243).

Durante a gestão do governo popular (1997 a 2004), as políticas urbanas foram direcionadas prioritariamente para os bairros e as áreas periféricas, objetivando a construção de equipamentos sociais, e para o planejamento participativo, no lugar do planejamento racional-burocrático das administrações anteriores, através dos Planos Diretores de 1973, de 1984 e de 1990.

A partir da eleição municipal de 2004, os partidos tradicionais, capitaneados pelo PFL e PP, retornam ao poder local, e a gestão participativa não é mais prioridade no processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas. O Orçamento Municipal deixou de ser participativo, e o processo de discussão "participativo" da revisão do Plano Diretor foi questionado na Câmara de Vereadores, que precisava apreciar o projeto encaminhado pelo poder público local, à luz dos princípios do Estatuto da Cidade.

A política de habitação e de regularização fundiária praticada durante a gestão do governo democrático popular também não está na agenda da atual gestão. No último levantamento realizado, havia 37 áreas irregulares no município e uma demanda de aproximadamente 6000 famílias que precisam de um lugar definitivo e decente para morar¹⁵. A cidade informal voltou a ser depósito da "massa sobrando¹⁶" em Chapecó, uma vez que não está incluída na atual política urbana, como veremos a seguir.

O processo de reformulação do Plano Diretor do município de Chapecó

A iniciativa do governo local em torno da reformulação do Plano Diretor da Cidade de Chapecó está fundamentado nas resoluções do Congresso da Cidade¹⁷, um planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano a longo prazo, que ocorreu em Chapecó, de 2001 a 2002, e estava prevista nas metas da segunda administração do PT¹⁸, antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade. A coordenação política e técnica dos trabalhos relacionados à revisão do Plano ficou ao encargo da Secretaria de Planejamento e Urbanismo, que procurou trabalhar de forma articulada com as demais Secretarias de governo.

¹⁴ A administração popular de Chapecó recebeu em 2001 o Prêmio Nacional de Melhores Práticas da CEF (Caixa Econômica Federal), referente ao Projeto de Habitação Popular desenvolvido no "Loteamento Vila Betinho". Este projeto constituiu-se em transferir cem (100) famílias de uma das favelas mais antigas de Chapecó (mais de 25 anos), conhecida como "baixada do Maria Goretti", para o loteamento Vila Betinho (Andrade e Seabra, s.d., p. 242).

¹⁵ Dados retirados da entrevista realizada com o vereador Paulinho da Silva, no dia 17 de julho de 2008, em Chapecó, uma vez que não conseguimos os dados solicitados à Prefeitura Municipal.

¹⁶ De acordo com Gomes (1998), "massa sobrando" era como eram chamados os moradores do bairro São Pedro, em Chapecó, nos anos 1960 e 1970, quando a Legião Brasileira de Assistência (LBA), juntamente com a Igreja Católica, começou a atuar no bairro. Tratava-se de pessoas esquecidas, que para a sociedade capitalista não tinham valor algum.

¹⁷ A respeito do Congresso da Cidade de Chapecó, ver Hass (2006).

¹⁸ Na eleição municipal de 2000, uma nova coligação é formada, composta pelo PT, PC do B, PSB e PAN, sendo os candidatos a prefeito e vice do PT.

Em relação à mobilização da comunidade foi feito um trabalho de divulgação, nas microrregiões e junto às entidades, no sentido de motivá-las a se envolverem na rediscussão do Plano Diretor da cidade. Neste sentido, foi utilizada "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" (Gusatti, s.d.).

Também houve por parte do governo e do grupo coordenador do processo de discussão do Plano Diretor a preocupação em torno da qualificação de pessoas mais diretamente envolvidas no Plano. A equipe da prefeitura, conselheiros, professores da Unochapecó realizaram um curso de aperfeiçoamento com profissionais do Instituto Polis, sobre as questões relacionadas ao Estatuto da Cidade, principalmente os seus instrumentos urbanísticos como o consórcio imobiliário, o imposto progressivo e outros. Não houve um curso específico neste sentido para os delegados, mas o Estatuto da Cidade e os seus mecanismos eram apresentados, sem muito aprofundamento, nas reuniões dos bairros, comunidades e entidades (Gusatti, s.d.).

O processo de elaboração do Plano Diretor pretendeu estabelecer caráter participativo, com base nas diretrizes do Congresso da Cidade. Foi constituído por um grupo de trabalho multidisciplinar e interinstitucional composto por representantes da sociedade civil e do governo municipal. A discussão envolveu uma metodologia participativa, com a realização de assembléias em bairros e entidades. Além das propostas e documentos elaborados pelo grupo de trabalho, foram incorporadas ao texto final do PD as sugestões encaminhadas pelas assembléias, pelas reuniões microrregionais, de núcleos de entidades regionais, do conjunto de entidades, dos seminários temáticos e do congresso do Plano Diretor.

A estrutura do processo de elaboração do Plano Diretor ficou instituída da seguinte forma:

O Conselho do Processo de elaboração do Plano Diretor teve caráter consultivo no que se refere à elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor e deliberativo na condução do processo, sendo formado por 19 membros, representando diferentes entidades, segmentos da sociedade civil¹⁹ e 12 representantes do Governo Municipal²⁰.

A **Secretaria Executiva** era formada por servidores públicos municipais responsáveis pela organização dos eventos e pela guarda da documentação.

As **Oficinas Temáticas** foram agrupadas em seis grupos temáticos: gestão democrática, uso do solo, habitação e regularização fundiária, desenvolvimento econômico e cultura, meio ambiente e sistema de circulação e transporte.

O **Grupo de Trabalho**, multidisciplinar e interinstitucional, coordenado por representantes da sociedade civil e do Governo Municipal, foi responsável pela coordenação das reuniões Microrregionais, dos Núcleos de Entidades, das Regionais, do Conjunto de Entidades, dos Seminários Temáticos e pelo Congresso do Plano Diretor, pela elaboração do material de divulgação e discussão com a sociedade, bem como pela sistematização das propostas apresentadas e pela elaboração da proposta de Projeto de Lei do Plano Diretor. Entretanto, de acordo com Gusatti (s.d.), poucas foram as entidades da sociedade civil que enviaram os seus representantes para o desenvolvimento dos trabalhos.

Por parte do governo foram designados técnicos das Secretarias da Habitação e Assistência Social, da Agricultura, do Desenvolvimento Econômico, Obras e Meio Ambiente, da Saúde, da Educação e Cultura, da secretaria de governo, da coordenação do OP e da Procuradoria Jurídica. Da parte da sociedade civil participaram representantes das entidades voltadas às áreas ambientais, das áreas da habitação, assistência social, da Universidade e da União Comunitária de Chapecó (Unichap), que foi uma das mais atuantes durante todo o processo (Idem).

Nas reuniões microrregionais e de núcleos de entidades, promovidas pelo grupo de trabalho, foram apresentados os materiais informativos sobre o Plano Diretor, a publicação sobre as diretrizes levantadas no Congresso da Cidade, os mecanismos de gestão do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor vigente da época. Foi nestes espaços que ocorreu a formulação de propostas e a escolha de representantes da sociedade civil para a participação no processo e elaboração do Plano Diretor, na proporção de um (1) representante para cada cinco (5) presentes nas reuniões.

Após essas discussões nas microrregiões e núcleos de entidades, as propostas apresentadas foram levadas para as reuniões regionais e do conjunto de entidades, onde novamente foram debatidas e apresentadas as propostas finais do grupo. Estas, porém, já em nível de região ou municipal. Nessas reuniões regionais, somente tiveram direito a voto os representantes escolhidos nas reuniões microrregionais e de núcleos de entidades. As regionais foram agrupadas observando o mesmo espaço geográfico das regionais do Orçamento Participativo.

O **Congresso do Plano Diretor**: participaram os cerca de 490 delegados escolhidos durante as reuniões regionais e

¹⁹ Segue a relação entidades, segmentos da sociedade que participaram do Conselho e o seu número de participantes: Unochapecó (2); Centro Empresarial de Chapecó (ACIC e SINDUSCON) (2); Força Sindical, Intersindical, Sindicatos da CUT e Sindicato dos Trabalhadores Rurais (5); Igrejas (Católica, Evangélica) (2); Conselhos Municipais (1); Associações de Profissionais (1); Conselhos Comunitários e Associação de Moradores (1); Orçamento Participativo (1); Imobiliárias (1); Associação de Engenheiros e Arquitetos (AEAO) (1); IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) (1); Clubes de Serviço (1). Fonte: Lista fornecida pelo coordenador da discussão do Plano Diretor, Flávio Gusatti.

²⁰ Representantes do governo local no Conselho: Secretários Municipais (8); Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal (1); Procurador Geral do Município (1); Coordenador do Orçamento Participativo (1) e Assessora de Imprensa (1). Fonte: Lista fornecida pelo coordenador da discussão do Plano Diretor, Flávio Gusatti.

microrregionais, que apreciaram e votaram as propostas do novo Plano Diretor.

De acordo com Monteiro e Gusatti (s.d.), o modelo de planejamento adotado ao longo da história do município trouxe uma série de prejuízos para a cidade de Chapecó, como, por exemplo, a degradação ambiental urbana. As políticas públicas do passado não consideraram conseqüências que podem ser identificadas em vários aspectos que caracterizam o território municipal em suas diferentes dimensões (ocupações irregulares, habitações precárias, demarcação de lotes junto aos cursos d'água, esgoto a céu aberto). A especulação imobiliária consistiria em outro fator decisivo que transformou a propriedade urbana em "reserva de valor" (Monteiro e Gusatti, s.d., p. 348), encarecendo a vida na cidade.

Sendo assim, o Plano Diretor aprovado em janeiro de 2004 se constituiu num plano de desenvolvimento visando à sustentabilidade socioambiental, à descentralização da cidade, à gestão democrática da cidade e ao combate à exclusão social. Nesta perspectiva "a propriedade cumprirá sua função social quando atender às diretrizes e exigências do desenvolvimento e expansão urbanas previstas no PDDTC que objetivam o uso efetivo da terra e da infra-estrutura instalada, a otimização dos recursos naturais e a contenção do crescimento urbano em direção à periferia e às áreas ambientalmente vulneráveis" (Menegassi *et al.*, s.d., p. 378).

A cidade informal é reconhecida no Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó e incorporada à estrutura urbana, através de uma política de regularização fundiária, inexistente nos Planos Diretores anteriores de Chapecó. "As áreas de ocupação irregular de baixa renda passam a ser objeto de regularização fundiária e urbanização em benefício dos atuais moradores. A disponibilização de novas áreas para produção de habitação de interesse social, em locais adequados e com infra-estrutura, vincula-se prioritariamente às áreas indicadas para urbanização e ocupação prioritárias" (Menegassi *et al.*, s.d., p. 379).

O novo Plano Diretor do município de Chapecó foi concebido para seguir os princípios do Estatuto da Cidade e da concepção de Desenvolvimento Territorial e, neste sentido, foi constituído por dez estratégias que formam o eixo central do PDDTC, as quais 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).*

Os conflitos presentes na reformulação do Plano Diretor

A rediscussão do Plano Diretor de Chapecó envolveu uma metodologia participativa, articulando atores do governo, da sociedade civil e do mercado, demonstrando a capacidade do

governo democrático-popular em mobilizar uma diversidade de segmentos, em torno do planejamento urbano do município.

Entretanto, apesar da inclusão de setores médios e empresariais no processo de discussão, a maioria dos participantes estão ligados ao campo popular, com quem o governo que trabalha na ótica da inversão de prioridades está identificado. A identificação com o campo popular ou, como disseram os gestores do governo, com a maioria da população, acabou gerando conflitos durante a reformulação do Plano, com desdobramentos posteriores que alteraram o projeto do Plano Diretor aprovado em 2004.

Sendo assim, um dos principais conflitos que perpassaram todo o processo de discussão do Congresso da Cidade e também do Plano Diretor foi a qualificação dos atores sociais; ou seja, questionou-se sobre quais são as pessoas aptas a participar do planejamento do desenvolvimento urbano da cidade. Neste sentido, sobressaiu principalmente o dilema entre o saber técnico e o popular.

A metodologia de discussão adotada no Plano Diretor seguiu os princípios do Congresso da Cidade, onde houve por parte do governo a preocupação em garantir uma representação plural da sociedade civil no debate em torno do planejamento urbano da cidade/município, bem como de juntar os dois saberes: o técnico e o popular.

A tensão presente durante o Congresso da Cidade entre o saber técnico e o popular repercutiu na ausência da participação de alguns segmentos sociais na reforma do Plano Diretor, principalmente por parte das associações profissionais dos engenheiros e arquitetos, das imobiliárias e da construção civil. A reação negativa destes setores em torno de uma participação pluralista para discutir o desenvolvimento urbano se deve, entre outros fatores, ao fato de eles possuírem em governos anteriores a competência técnica para definir os rumos da cidade, através da elaboração dos Planos Diretores de desenvolvimento urbano. Ou seja, da convicção de que enquanto técnicos detêm o saber "competente" (Chauí, 2000) sobre o planejamento urbano da cidade.

Além disso, estes grupos ligados ao setor de produção imobiliária urbana entenderam que o desenho institucional participativo do Congresso da Cidade e do Plano Diretor já veio pré-formatado pelo governo, com o objetivo de privilegiar as ações e os atores do campo popular. E questionaram a representatividade insignificante dos técnicos no debate da reforma urbana da cidade.

Ao longo do processo de discussão, tanto do Congresso da Cidade como do Plano Diretor, verificou-se também a dificuldade destes setores ligados ao mercado imobiliário urbano em lidar com a democracia participativa, uma vez que tradicionalmente o espaço da sua participação está vinculado à democracia representativa, desempenhada no parlamento. Neste espaço, os engenheiros, arquitetos e o segmento imobiliário e da construção civil procuram influenciar os seus representantes para a aprovação dos projetos que os beneficiam.

Outro conflito envolveu os índices urbanísticos em torno da ocupação dos terrenos urbanos e a altura das edificações (o número de pavimentos). A proposta dos técnicos da administra-

ção municipal era de um índice básico de construção de quatro (4), e o grupo dos arquitetos, engenheiros, das imobiliárias e da construção civil mantinham o índice de 12, do Plano Diretor de 1990, mas chegaram a propor o índice de nove (9) e baixaram até sete (7), na tentativa de negociar com os técnicos do governo. Estes, por sua vez, argumentaram e justificaram com dados técnicos quanto à necessidade de manter o índice quatro (4), para não comprometer o desenvolvimento urbano a longo prazo de Chapecó, sendo que a assembléia final do Plano Diretor referendou a proposta do executivo municipal.

Após o encaminhamento do projeto da reformulação do Plano Diretor para apreciação na Câmara dos Vereadores, seis (6) entidades ligadas ao segmento das imobiliárias e construção civil²¹ e mais a OAB e a ACIC (Associação Comercial e Industrial de Chapecó) encaminharam um documento à Câmara, questionando vários itens do Plano Diretor aprovado na Assembléia Geral, mas a questão principal girava em torno da solicitação de revisão dos índices urbanísticos.

No mesmo documento fica explícita a posição destas entidades sobre quem detém o saber para decidir e planejar os rumos da cidade. "É fundamental a participação da população no encaminhamento de sugestões e diretrizes para a condução do Plano Diretor, mas a redação, a decisão, o planejamento e a gestão devem ficar a cargo de uma equipe técnica multidisciplinar levando em conta as entidades de classe de profissionais técnico-científicos, como IAB e AEAO, pois o detalhamento de um plano diretor é extremamente técnico". Além disso, enfatizam a preocupação com o desenvolvimento econômico de Chapecó: "As entidades reiteram a importância das propostas, que são resultados de inúmeras reuniões realizadas para o estudo técnico do Plano Diretor, visando sua viabilidade econômica e social dentro da perspectiva de incrementar a economia do município"²². Este discurso desenvolvimentista defendia, é claro, os interesses da especulação imobiliária e fundiária dos empresários da cidade.

Na negociação da Câmara de Vereadores com os técnicos da prefeitura, responsáveis pela elaboração do Plano Diretor, e os representantes das entidades que encaminharam o documento, o índice básico da taxa de ocupação de quatro (4), aprovado na Assembléia Geral, passou para 5,6, quando a proposta das entidades ligadas à construção civil e das imobiliárias era de 6,4. Além disso, o número máximo de andares nas edificações de oito (8) passou para 11. Após a negociação entre o governo e as entidades que estavam representando os interesses do ramo imobiliário e da construção civil, o projeto do Plano Diretor, que sofreu 56 emendas, foi aprovado por unanimidade na Câmara de Vereadores.

A revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó

Em 2006, no governo do PFL e do PP houve a revisão do Plano Diretor, sob responsabilidade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, do qual participam representantes do governo e de diferentes segmentos da sociedade civil e que tem como vice-presidente²³ um proprietário de uma imobiliária. Ela estava prevista para ser realizada após dois (2) anos da sua implantação e foi coordenada pela Secretaria de Pesquisa e Planejamento.

O processo de discussão participativo da revisão do PD envolveu o encaminhamento de propostas por parte de entidades convidadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, via correspondência e e-mails, que foram sistematizadas e apreciadas numa assembléia pública, realizada no dia 10 de agosto de 2006. Ressalta-se, no entanto, que foram rediscutidos apenas aspectos relacionados ao uso do solo e aos índices urbanísticos, em torno dos quais se concentrou a polêmica principal da discussão do Plano Diretor 2002/2003.

Inicialmente o Conselho havia decidido que a votação das propostas de revisão do Plano seria feita apenas entre os membros do Conselho. Como este procedimento contradizia os princípios do Estatuto da Cidade, que diz que tanto a elaboração quanto a revisão do Plano Diretor precisam ter a participação da população, deliberou-se que a votação na assembléia fosse aberta a qualquer participante.

Este encaminhamento trouxe problemas de outra ordem: permitiu que qualquer pessoa que se inscrevesse pudesse votar a revisão dos aspectos propostos no Plano Diretor, mesmo não estando inteirada da discussão. Tal procedimento demonstra a não preocupação com a qualificação dos participantes e permitiu o controle do instrumento decisório por parte do segmento da construção e das imobiliárias, apoiado pela administração municipal, conforme pode ser verificado nas falas a seguir:

Grande parte do público participante eram representantes das imobiliárias, funcionários das imobiliárias que foram chamados ou em casa, ou da própria empresa para garantir a votação (Entrevista com o vereador Paulinho da Silva, 17 jul. 2008).

Nesse dia eu fiquei sabendo um pouquinho antes que todos o que participariam teriam direito a voto. Quem estabeleceu esse critério de votação foi o presidente do conselho municipal [...] se percebeu que entidades que nunca tiveram contribuição nas propostas, principalmente as imobiliárias, venciavam na votação pelo número de pessoas, enquanto que outras entidades, como a Unochapecó, por exemplo, tinham

²¹ SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil de Chapecó), AEAO (Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Oeste), IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura), CRECI (Conselho Regional de Corretores de Imóveis), SECOVI/OESTE (Sindicato das Empresas Imobiliárias e Condomínios).

²² Documento de alterações das propostas do projeto do Plano Diretor, encaminhado para a Câmara de Vereadores de Chapecó.

²³ O presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial é o secretário de Pesquisa e Planejamento do município.

no momento da votação apenas 3 pessoas (Entrevista com Leonel Piovezana, representante da Unochapecó no Conselho, em 25 outubro de 2006).

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. Verifica-se, assim, que uma das premissas básicas do Estatuto da Cidade, que é a participação popular, não está contemplada no processo da rediscussão do Plano Diretor, promovido por setores mais conservadores da gestão pública. Certamente os idealizadores do Estatuto da Cidade tinham presente que uma gestão democrática da cidade não irá acontecer de uma hora para outra a partir de uma lei, uma vez que a gestão municipal está marcada por projetos políticos diferentes e historicamente tem suas raízes na prática da corrupção, do clientelismo, na utilização do público em benefício privado e outros (Faoro, 1991; Leal, 1993). Entretanto, o debate democrático está aberto e prosseguindo nas conferências das cidades, nas audiências públicas e demais instâncias que discutem os problemas urbanos.

As propostas aprovadas na Assembléia têm reflexo direto no meio ambiente, bem como na ocupação urbana. Com relação ao meio ambiente, dobrou o potencial de uso e ocupação da Bacia do Lajeado São José, que abastece a cidade de Chapecó, permitindo um crescimento expressivo na execução de loteamentos, na área construtiva desta região, que é de preservação ambiental. Tal encaminhamento fere a legislação federal e o decreto estadual 14250, que trata o Lajeado São José como uma Unidade de Conservação. Do ponto de vista urbano foi aprovado o aumento dos índices urbanísticos, com a exclusão do limite de altura da construção, com reflexos principalmente nos bairros da cidade, uma vez que antes havia o limite de altura de quatro (4) pavimentos nas construções em bairros residenciais.

Em agosto de 2006, o governo municipal encaminhou para a Câmara de Vereadores a lista das propostas referentes ao uso do solo e índices urbanísticos para a revisão do Plano Diretor. Em dezembro de 2006, a Câmara de Vereadores criou uma Comissão Especial, visando a estudar no prazo de 90 dias o projeto de 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).

Tanto a metodologia e a transparência do processo de discussão, bem como os seus resultados, que beneficiam a lógica da exploração imobiliária e fundiária foram questionadas principalmente pelo presidente da comissão especial criada para apreciar o Plano, que é do PCdoB, partido aliado ao PT na administração anterior. Os outros dois vereadores da comissão, do PFL, são aliados do governo. A comissão discutiu a proposta de revisão do Plano Diretor encaminhado pelo executivo, através de fóruns

de participação pública e comissões temáticas em entidades e bairros do município. Novas propostas foram sistematizadas e incorporadas ao projeto de revisão do Plano Diretor encaminhado pela prefeitura, procurando manter os princípios do Plano Diretor de 2004, mas não foram aprovadas pela Câmara, cuja maioria é governista, em 17 de outubro de 2007.

Mutilado em seus princípios e diretrizes, o Plano Diretor de Chapecó volta a atender os interesses do mercado imobiliário e da construção civil, em detrimento dos interesses públicos, da coletividade, defendidos no seu projeto original.

[...] a Lei Complementar 202 ela é [...] a lei primária. [...] Teve todo um debate com a população pra ser originada e ela tem princípios e diretrizes com relação a todo PD. Os princípios e as diretrizes da Lei Complementar 202 continuam os mesmos, contudo as mudanças que foram feitas no corpo da Lei conflitam diretamente com os princípios e diretrizes. E se conflitam, ela tem um vício de constitucionalidade porque as leis, elas não podem conflitar normas federais e estaduais, leis municipais e elas não podem conflitar com os princípios e diretrizes de uma outra lei que é do Estatuto das Cidades que tem princípios e diretrizes de ocupação do solo urbano, de combate à especulação imobiliária, de proteção ao meio ambiente. [...] Então, ele foi de certa forma mutilado; se pegou um corpo e foi tirando pedaços, foi mudando pedaços (Entrevista com o vereador Paulinho da Silva, 17 jul. 2008).

Esta situação remete a uma outra questão que é a da fiscalização da Lei Federal n. 10.257, que cria o Estatuto da Cidade e os seus princípios ligados à função social da terra e da gestão democrática. Por mais que a lei remeta a um pacto social entre governo, mercado e sociedade civil, em torno destes princípios, não há um consenso por parte de todos os segmentos sociais e gestores públicos sobre os mesmos. E, uma vez que o poder público municipal de Chapecó, que está no comando da cidade desde 2004, está aliado aos interesses da especulação da terra e da construção civil, cabe ao Ministério Público e a sociedade civil esta fiscalização, com todas as limitações que possuem. Mesmo porque o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, que, de acordo com a lei do Estatuto da Terra, possui o papel de executar e fiscalizar o Plano, juntamente com o poder público municipal (Paula, 2007, p. 20), também acabou refém dos interesses defendidos pelo setor empresarial e comercial ligado à ocupação e uso do solo da cidade, junto ao próprio governo e também na Câmara de Vereadores, onde a prefeitura tem maioria.

Considerações finais

Historicamente Chapecó foi construída a partir de um modelo de desenvolvimento excludente, de segregação social, seguindo a lógica capitalista de trazer o progresso para a região, atendendo aos interesses da elite econômica e política da cidade.

Como nos demais municípios brasileiros, os seus Planos Diretores anteriores foram elaborados pelos técnicos da

prefeitura e beneficiavam especialmente os setores ligados à especulação imobiliária e fundiária. No ano de 2002/2003, o governo democrático-popular rediscute o Plano contemplando as diretrizes do Estatuto da Cidade e promovendo a discussão do mesmo, com uma ampla participação popular e com o objetivo de fazer uma reforma urbana que reduzisse as desigualdades, segregações e exclusões sociais de Chapecó, a partir da função social da terra.

Em relação ao processo de discussão do Plano Diretor de Chapecó em 2002 e 2003, verifica-se que o governo democrático-popular, à luz dos princípios do Estatuto da Cidade, defende a perspectiva universalista de participação. O desenho institucional participativo da reformulação do Plano Diretor remete a uma nova visão sobre o planejamento do município, no qual todos os cidadãos estão qualificados a decidir sobre o desenvolvimento urbano. Nesta nova visão de planejamento democrático, são vários atores e diferentes interesses envolvidos na disputa sobre a apropriação da cidade. São visões conflitantes que se defrontam neste cenário, onde o saber objetivo e científico não é o mais preponderante, não é o que legitima o Plano Diretor, mas sim a pluralidade de atores sociais com seus saberes dispostos a planejar e a dialogar sobre as ações envolvendo o desenvolvimento urbano da cidade, numa perspectiva de inclusão social.

Ressalta-se, entretanto, que também houve por parte dos coordenadores a preocupação com a presença do saber técnico, representado pelo segmento dos engenheiros e arquitetos, pela Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó), pelos próprios técnicos do governo e através da contratação de uma assessoria técnica. Ou seja, mesmo com o governo defendendo a participação popular, houve por parte dos coordenadores do Plano Diretor a preocupação em qualificar a discussão do planejamento urbano da cidade, com a presença de entidades que possuem uma discussão mais técnica.

Por sua vez, verifica-se por parte, principalmente, do setor dos engenheiros, arquitetos, das imobiliárias e da construção civil a tentativa de deslegitimar o instrumento participativo implantado, questionando a representatividade insignificante dos técnicos. Eles acusam a administração municipal de manipular o processo. Os coordenadores do Plano Diretor se defendem dizendo que, de fato, tinham a preocupação de que a maioria estivesse representada, pois trata-se de um governo democrático popular voltado para a maioria da população e que todas as entidades tiveram a oportunidade de participar das diferentes etapas de discussão do Plano e de eleger delegados para o processo decisório final.

Mesmo com o questionamento das entidades citadas acima sobre a questão da representatividade dos atores participantes do Plano Diretor, averiguou-se que o governo da Frente Popular atendeu aos princípios do Estatuto da Cidade, no que diz respeito à participação popular, mobilizando para a discussão o segmento do campo popular. Além disso, o governo também conseguiu mobilizar um conjunto de atores sociais, políticos e do mercado, constituindo o processo de discussão do Plano Diretor num sistema de governança.

Em 2006, na revisão do Plano Diretor, o desenho institucional em relação ao perfil dos participantes muda. Agora são os técnicos – engenheiros e arquitetos – bem como funcionários das imobiliárias e das empresas de construção, os atores predominantes. Aliados do governo municipal, estes setores do mercado participam hegemonicamente da revisão de questões relacionadas ao uso do solo e aos índices urbanísticos, questionados por eles durante a reformulação do Plano Diretor, em defesa dos seus interesses.

Além disso, a gestão conservadora do PFL e do PP não promove uma ampla participação na revisão do Plano Diretor, excluindo o setor popular do debate. Deixa de contemplar, assim, um dos princípios básicos do Estatuto da Cidade, que é a participação popular.

Observando o que aconteceu na rediscussão do Plano Diretor de Chapecó, ressalta-se o alerta de Maricato (2000, p. 173), que diz: "A elaboração de planos urbanos implica exercícios de construção hegemônica e sua implementação na constituição de pactos sociais minimamente duradouros [...] cabe levantar dúvidas sobre a eficácia de instrumentos urbanísticos legais a serem propostos, quando a experiência mostra exemplos abundantes de falência das leis que contrariam interesses poderosos".

No caso de Chapecó, com os partidos tradicionais como o PFL e PP, que historicamente representam os interesses dos segmentos economicamente dominantes estando à frente da condução do processo de discussão da revisão do Plano Diretor, os interesses envolvendo a especulação imobiliária e da construção civil ganham novo fôlego, diante da falta de clareza e de resistência do setor imobiliário e da construção em torno de vários itens que compõem o Estatuto da Cidade: o IPTU progressivo, a função social da propriedade, a gestão democrática e outros, que visam a assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das cidades.

Acompanhando a discussão sobre o Congresso da Cidade, do Plano Diretor e da revisão do Plano Diretor, verifica-se a dificuldade na implantação de pactos sociais duradouros em Chapecó. A resistência por parte do segmento dos construtores e das imobiliárias em torno destes espaços participativos envolveu tanto a questão político-ideológica, a defesa dos seus interesses corporativistas em nome do desenvolvimento local, bem como o próprio desconhecimento em torno dos princípios que dizem respeito ao Estatuto da Cidade.

Desta forma, o PD perdeu o foco dos princípios básicos defendidos pelo então governo democrático popular, que, no seu projeto de desenvolvimento urbano e na perspectiva de uma gestão de inversão de prioridades, entendeu que o Congresso da Cidade, bem como o Plano Diretor, deve atender ao conjunto da população, a partir dos princípios do Estatuto da Cidade, envolvendo uma gestão participativa, em defesa do meio ambiente e pensando na perspectiva da inclusão social, de diminuição das desigualdades sociais, colocando-se contra a especulação imobiliária e fundiária na cidade.

Referências

- ALBUQUERQUE, M. do C. 2004. Participação cidadã nas políticas públicas. In: K. HERMANN (org.), *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza, Fundação Konrad Adenauer, p. 15-60.
- ANDRADE, I.; SEABRA, N.F. [s.d.]. Assistência social: construindo inclusão social e cidadania. In: A.A. SIGNORI; L. BOSENBECKER; P.F. UCZAI (orgs.), *Chapecó, uma cidade transformada*. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, p. 221-247.
- BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm, acesso em: 14/12/2008.
- CAMARA, A.T.; MARTINELLI, C.J.; NADAL, R. de. [s.d.]. Desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento social. In: A.A. SIGNORI; L. BOSENBECKER; P.F. UCZAI (orgs.), *Chapecó, uma cidade transformada*. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, p. 271-283.
- CARVALHO, A.P.S. 2007. *Reforma urbana no Brasil: a inteligência e o Estatuto da Cidade*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XIII, Recife, 2007. *Anais...* Recife, 12 p.
- CHAUÍ, M. 2000. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Cortez, 309 p.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. 2006. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: E. DAGNINO; A.J. OLVERA; A. PANFICHI (orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra; Campinas, Unicamp, p. 13-91.
- FAORO, R. 1991. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. São Paulo, Globo, 750 p.
- FREY, K. 1996. Crise do Estado e estilos de gestão. *Lua Nova*, 37:107-138.
- GONDIM, L.M.P.; LIMA, M.M.B.; MOREIRA, S.M.V. 2005. *Plano diretor participativo: instrumento para a democratizar a gestão urbana?* Ca-xambu, Minas Gerais, 20 p.
- GOMES, P. de O. 1998. *A ação da Igreja Católica no bairro São Pedro: um depósito de massa sobrando: 1959-1985*. Chapecó, SC. Monografia em História, UNOESC, 59 p.
- GUSATTI, F.C. [s.d.]. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/Reunioes%20micro%20regionais%20para%20elaboracao%20da%20leitura%20comunitaria_Chapeco_SC.pdf.
- HASS, M.. 2006. *Democracia e governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004*. Florianópolis, SC. Tese de Doutorado. UFSC, 265 p.
- INSTITUTO POLIS. 2001. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Câmara dos Deputados, 50 p.
- LEAL, V.N. 1993. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, Alfa-Ômega, 276 p.
- MENEGASSI, J., OSÓRIO, L.M.; MONTEIRO, R.; GUSATTI, F. [s.d.]. Plano Diretor: instrumento urbanístico contra a exclusão social. In: A.A. SIGNORI; L. BOSENBECKER; P.F. UCZAI (orgs.), *Chapecó uma cidade transformada*. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, p. 373-381.
- MONTEIRO, R.R.; GUSATTI, F.C. [s.d.]. Plano diretor de desenvolvimento territorial: a experiência de Chapecó à luz do estatuto da cidade. In: A.A. SIGNORI; L. BOSENBECKER; P.F. UCZAI (orgs.), *Chapecó uma cidade transformada*, Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, p. 341-370.
- MORO JUNIOR, E. 2007. *A redenção inexistente nos planos urbanísticos municipais: o caso do projeto eixo Tamanduatehy*. São Paulo, Annablume, 114 p.
- MARICATO, E.. 2000. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: O. ARANTES; C. VAINER; E. MARICATO, *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, p. 121-192.
- NEGRI, F.L.; ANDRADE, I. de. [s.d.]. A política de habitação como estratégia de enfrentamento a pobreza. In: A.A. SIGNORI; L. BOSENBECKER; P.F. UCZAI (orgs.), *Chapecó, uma cidade transformada*. Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, p. 197-218.
- PAULA, A.S. de P. 2007. *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal: teoria e modelos de legislação urbanística*. São Paulo, Lemos e Cruz, 490 p.
- PEREIRA, E.M. 2006. Demandas populares no planejamento das cidades: redefinição do papel das cidades, democratização e governança urbana. 58, SBPC, Florianópolis, 15 p.
- RENK, A. 1995. *A luta da erva – um ofício étnico da nação brasileira no oeste catarinense*. Chapecó, Grifos, 226 p.
- RIBEIRO, L.C. de Q. 1995. A (In) Governabilidade da Cidade? Avanços e Desafios da Reforma Urbana". In: L. VALLADARES; M.P. COELHO (orgs.), *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 346 p.
- RIBEIRO, L.C. 2003. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: L.C. RIBEIRO; A. CARDOSO, *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, REVAN/FASE.
- RIBEIRO, L.C. de Q.; CARDOSO, A.L. 1990. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. *Revista de Administração Municipal*, 27(196):8-20.
- RODRIGUES, A.M. 1997. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo, Contexto, 72 p.
- ROLNIK, R. 2002. É possível uma política urbana contra a exclusão? *Serviço Social e Sociedade*, 72:53-61..
- SANTOS, J.M. dos. [s.d.]. Inclusão produtiva. In: A.A. SIGNORI; L. BOSENBECKER; P.F. UCZAI (orgs.), *Chapecó, uma cidade transformada*, Chapecó, Prefeitura Municipal de Chapecó, p. 249-266.
- SANTOS, M. 2005. *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 157 p.
- SANTOS JR, O. 1995. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro, FASE/UFRJ – IPPUR.

Submetido em: 03/10/2008

Aceito em: 21/10/2008