

A CONSISTÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM ÂMBITO MUNICIPAL: REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ 2014

Queila de Ramos Giacomini*

Clarete Trzcinski**

Tainá Pravatto***

Resumo

O artigo tem por objetivo analisar a consistência da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014. Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa do tipo exploratória e descritiva. As fontes foram documentais, a partir da análise de listas de presença das conferências e de atas das audiências públicas da revisão do PDC 2014. A entrevista semiestruturada foi aplicada a uma amostra do tipo intencional para 15 delegados de 10 segmentos que participaram mais ativamente das audiências. A análise dos dados foi realizada a partir de parâmetros de indicadores de consistência da participação popular indicados por Souza (2006), que são: Profundidade decisória da participação; Extensão da participação; Grau de transparência e *accountability*; Caráter participativo da malha territorial; Inclusividade; Grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”. Os dados mostram que o processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó foi participativo. Contudo, observaram-se entraves na participação, pois alguns segmentos organizados participaram mais e defenderam seus interesses, ao passo que a sociedade civil não teve uma participação efetiva em todos os momentos. Conclui-se que a participação na revisão do PDC 2014 se deu de forma parcial.

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

* Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Docente do Curso de Arquitetura e Urbanismo na Unochapecó. Email: queila_arqui@hotmail.com

** Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Email: clarete@unochapeco.edu.br

*** Bolsista do Pibic/CNPq e acadêmica do Curso de Arquitetura e Urbanismo na Unochapecó. Email: tainapravatto@unochapeco.edu.br

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 aumentou a urbanização do país.

O crescimento acelerado da urbanização 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 surgiu como alternativa que possibilitaria 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, eram 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).

Entretanto, foi somente na Constituição Federal de 1988 que surgiu um capítulo específico (Capítulo II) sobre a Política Urbana, de modo a ordenar o desenvolvimento urbano e assegurar o direito à cidade a todo cidadão (BRASIL, 1988, 2001).

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 necessário elaborar uma Lei de Desenvolvimento Urbano, como estabelece o art. 182 da Constituição Federal”. Em virtude disso, no ano de 2001, 13 anos depois da Constituição, foi criado 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, que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. (GADOTTI, 2014).

A Política Urbana, a partir do Estatuto da Cidade, buscou trazer ao planejamento urbano a participação popular (BRASIL, 2001).

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 cidade¹, 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.

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, ainda, das tomadas de decisão de forma autônoma.

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, o que acaba gerando como consequência uma legislação ineficiente e, sobretudo, ilegítima.

Alguns Planos Diretores são rotulados como participativos, mas, de acordo com Pena Jr. (2007, p. 1), “[...] 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 desse 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. Nesses casos, a participação fica a cargo da esfera pública e os interesses coletivos nem sempre são garantidos.

Portanto, a participação da população no planejamento e na gestão urbana e, principalmente, no processo de elaboração de Planos Diretores, é uma questão de grande complexidade que envolve muitos fatores para o seu

1 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.

bom desenvolvimento. Entraves podem vir a dificultar o processo; assim, estratégias precisam ser pensadas.

Diante disso, este artigo objetiva analisar a consistência da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014.

Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa foi de caráter qualitativo, do tipo descritivo e exploratório. Para a coleta de dados, utilizou-se a pesquisa documental e pesquisa de campo com a utilização da técnica da entrevista. Como fonte de dados documental, utilizaram-se as listas de presença das Conferências de Sistematização, Deliberação e Validação do Plano Diretor, as quais aconteceram nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2013, 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 40 delegados presentes.

Já a pesquisa de campo foi realizada através da técnica da entrevista aplicada aos delegados, de acordo com as listas de presença, totalizaram 162, o que representa aproximadamente 0,08% da população chapecoense – população estimada de 202.009 habitantes, de acordo com IBGE de 2014. 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. 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).

Para a definição dos sujeitos de pesquisa, 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, que 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. Dos 20 sujeitos, cinco não chegaram a realizar a entrevista, embora tivessem concordado em participar, cancelaram várias vezes, por incompatibilidade de agenda. A entrevista realizou-se, então, com 15 delegados de dez segmentos. Sendo: três de movimento social; dois de entidade profissional; três da comissão do Plano Diretor; um de organização Não Governamental; três do Poder legislativo Municipal e três Poder Público.

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, que são: 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”.

Participação popular consistente na revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de 2014

Para a análise desse estudo, faz-se necessário trazer reflexões acerca do termo “consistência”, que se refere à qualidade da ação participativa. Como visto, no Brasil, mesmo com 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, pelo fato de existirem instâncias formais de participação, não há a efetiva garantia da qualidade nessa participação.

Para embasar teoricamente, foram usadas as orientações de Souza (2006), o qual aponta consistência como a efetividade da experiência de participação, considerando 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 a coerência remete a um plano interno: ausência de contradições; transparência e *accountability*; capacidade de autoaperfeiçoamento. Sendo estes intimamente ligados (SOUZA, 2006).

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 nº 27.888, de 27 de maio de 2013, a qual estabelece sua função em seu artigo primeiro:

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 tiveram 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,

Durante todo o processo, estimou-se que cerca de 3,5 mil pessoas participaram de 60 encontros promovidos ao longo dos anos de 2013 e 2014.

Profundidade decisória da participação

Ao analisar esse indicador, observou-se que existiram 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). E este conselho tratava de assuntos referentes ao desenvolvimento territorial e ao planejamento urbano. Além do CMDT, existiam outros conselhos de outras áreas. Entretanto, no ano de 2014, com a revisão do Plano Diretor, houve a transição do CMDT para o ConCidade, o qual se baseava no Ministério das Cidades, e acabou ampliando o papel do pensar o desenvolvimento territorial e planejamento urbano.

De acordo com o regimento de audiências, seguindo as normativas de participação, todos têm direito a voz e voto nas reuniões. Contudo, mesmo todos tendo esse direito, na prática os que participaram ativamente são os grupos mais organizados, conforme informa o Entrevistado 1, concluindo

que “[...] 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”.

Nas entrevistas, observa-se 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, ao apontar que “[...] *por haver recursos públicos sempre fica o temor, se eu vir aqui e ter uma participação muito forte eu posso ser retaliado depois*”.

Portanto, o Entrevistado 3 mostra o medo presente dos funcionários públicos em tecerem suas opiniões. Isso porque, alguns têm medo de serem retaliados ou serem prejudicados se expuserem seu ponto de vista. Nesse ponto, verifica-se que isso é algo grave que deve ser analisado, pois o direito de se expressar livremente, sem medo, é a essência da democracia. Sobre o tema, Tôres (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. [...] 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.

O Entrevistado 3 cita, também, sobre a cultura da participação que deve ser construída, trazendo a opinião no sentido de que, como a vida das pessoas é “muito corrida”, elas acabam participando verdadeiramente apenas quando têm algum interesse ou são afetadas. Complementa, dizendo que: “[...] *elas vão participar quando for atingida pelo problema. Eu acho que essa cultura de participação social, ainda deve ser construída a partir da própria sociedade tomando consciência. [...] Enfim, é um processo de evolução*”.

Ao analisar os dados obtidos, observa-se que o indicador Profundidade decisória da participação é atendido, uma vez que existiram espaços. 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, mencionando 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, houve a presença da população; mas, em

boa parte das vezes, foi 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 relacionados e foram 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. Entretanto, para conseguir ficar com tal proporcionalidade, houve casos de pessoas serem colocadas em outros segmentos dos quais não faziam parte.

É importante ressaltar o caso de um representante do Poder Legislativo Municipal, o qual não era vereador nem suplente de vereador, e que, ao ser entrevistado, 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, por meio 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 prestaram contas aos seus representados.

Diante desses apontamentos, é necessário que a população receba capacitação, pois somente assim terá entendimento do seu papel. Isso porque, uma vez empoderada, a população conseguirá participar dos empates políticos e poderá discutir no mesmo nível de entendimento, conforme evidencia Mello e Silva (2003, p. 4),

[...] 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, tendo em vista que se considerou que o único momento em que teve algo parecido com capacitação foram as oficinas, que, de acordo com o Entrevistado 4, era realizada uma dinâmica, na qual traziam palestrantes com experiência a respeito de cada temática.

Percebe-se, dessa forma, 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 as pessoas tivessem interesse em participar do processo. Em função disso, houve os que não tinham o conhecimento sobre o assunto, nem participavam das oficinas. Muniz e Gomes (2002, p. 9) corroboram com a análise, apontando que:

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.

Esse nivelamento, essa organização necessária e a informação oferecida para a população indicados por Muniz e Gomes (2002) não foi possível visualizar no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó. A forma adequada seria aquela que levaria a população a se manter crítica e participativa.

Na opinião dos entrevistados 2 e 5, é necessário mudar a cultura participativa no País. Segundo eles, o empoderamento da população pode contribuir muito para isso. O Entrevistado 5 aponta que, desse modo, “[...] participação é a construção de uma cultura participativa, e uma cultura não se constrói de um momento para outro [...] A gente precisa antecipar esse processo. Precisamos empoderar essas pessoas”.

Empoderar, nessa perspectiva, significa afirmar que os indivíduos e as comunidades “conquistaram vez e voz”; em outras palavras, ter autonomia e capacidade de fazer suas próprias escolhas, sejam elas culturais, políticas e econômicas, ou seja, tomar parte nas decisões que lhe dizem respeito (LISBOA, 2000).

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”.

Os autores confirmam que essa seria então uma das formas de se promover o desenvolvimento local.

Quanto aos espaços participativos criados, as oficinas foram divididas em grupos com temas diferentes. Então, mesmo que o participante desejasse ir 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, a população não teve o entendimento necessário para poder discutir sobre o assunto ou ter uma opinião embasada, nem pôde formular argumentos e reagir às propostas.

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. Ele relata que houve boa participação e afirma que *“quem tinha interesse estava lá”*. Conclui que: *“[...] os espaços não eram muito atrativos. As reuniões acontecerem durante o dia inteiro, e de segunda a sexta, dificultando a participação devido aos compromissos pessoais e falta da cultura de participação também”*. Diz, também: *“quem realmente tinha interesse se organizou e participou”*.

[...] 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. (Entrevistado 2).

Nessa análise, faz-se necessário refletir sobre a atuação dos técnicos, no sentido de sensibilizar e motivar a população da sua importância no Planejamento Urbano da Cidade. 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 mediante imagens, desenhos e mapas, para que seja possível mostrar o que vai acontecer em curto, médio e longo prazos, conforme aponta Souza (2006, p. 159):

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.

No caso de Chapecó, essa estratégia não foi usada. Inclusive, alguns técnicos, por verem a predominância de determinados segmentos nas reuniões e perceberem que estes segmentos estavam aprovando muitas propostas que não iam ao encontro com o bem coletivo, até desistiram de participar do processo, conforme evidencia o Entrevistado 5: *“[...] os segmentos que mais participaram foram as construtoras e imobiliárias. Havia, também, a participação*

das universidades; mas, por conta de debates classistas, as universidades foram se retirando”.

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, na qual foi criada uma comissão especial, segundo o Entrevistado 6, “*formada por três vereadores*”.

A partir de relatos do Entrevistado 6, quando o Projeto de Lei foi para a Câmara de Vereadores, foram criadas muitas emendas, e algumas já tinham sido recusadas pelos participantes das oficinas, conferências e audiências. Mesmo assim, entidades e, principalmente, construtoras e imobiliárias enviaram aos vereadores as mesmas emendas com a intenção de aprovar pela Câmara de Vereadores. Conclui o Entrevistado 6 que: “*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*”.

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. Afirma o Entrevistado 6: “[...] *para mim, a coisa mais importante era a gente respeitar o processo construído, [...] porque, antes de vir para a câmara, teve uma audiência final. Então, o processo chegou à câmara legitimado pela participação social. Vamos esquecer que tipo de participação foi, mas teve os espaços*”.

O Entrevistado 3 esclarece 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 de um vereador; então, o que nós fizemos na câmara foi segurar e não ir além do que principalmente imobiliárias e construtoras tinham conseguido, [...] eles tentavam via Câmara de Vereadores ir além [...]; 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 dos loteamentos. E o que eu observava é que eles queriam 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 outros 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. (Entrevistado 3).

Essa Comissão Especial, de acordo com o Entrevistado 5, foi composta pela situação e pela oposição, ficando dois da base do governo e um da oposição, assim “o vereador citado” que era a base do governo ficou como coordenador, por possuir dois votos da comissão.

Complementa o Entrevistado 5 que, apesar de o coordenador possuir legitimidade para participar de tal processo, por já ter participado em outras revisões, “[...] a questão dele é realmente de metodologia, como você precisa se comportar para mediar um processo como esse. [...] temos outros vereadores que têm grandes condições de participar destes debates, e ele fez o contraponto”. Enfático, 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”.

Cabe ressaltar que as audiências públicas, são espaços de debates, conforme evidencia César (2001, p. 359):

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.

Assim, “[...] 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” (CÉSAR, 2011, p. 361).

O Entrevistado 5 complementa falando sobre a coordenação dessa comissão:

Nós tivemos por vezes muita truculência na coordenação, a coordenação dele foi horrível, por causa do jeito, porque ele é autoritário, [...], 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.

O Entrevistado 10 relata que: “a intimidação foi muito grande, quem ia querer falar, arriscar ser humilhado em público”. O coordenador foi taxado de autoritário e de antidemocrático, o que pode ter inibido os participantes a iniciarem um embate, prejudicando 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 precisem 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 menores traumas.

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

A falta de participação dos próprios vereadores, eles 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 base na fala 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, o debate foi desmantelado e incluído no lugar outras propostas. Essas alterações no Legislativo acabaram 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 esse segmento teve o menor número de representantes (quatro), e apenas um participou de mais que uma reunião, visto que alguns não foram em nenhuma conferência.

AVALIAÇÃO:  Nível baixo de ambição e coerência.

Caráter participativo da malha territorial

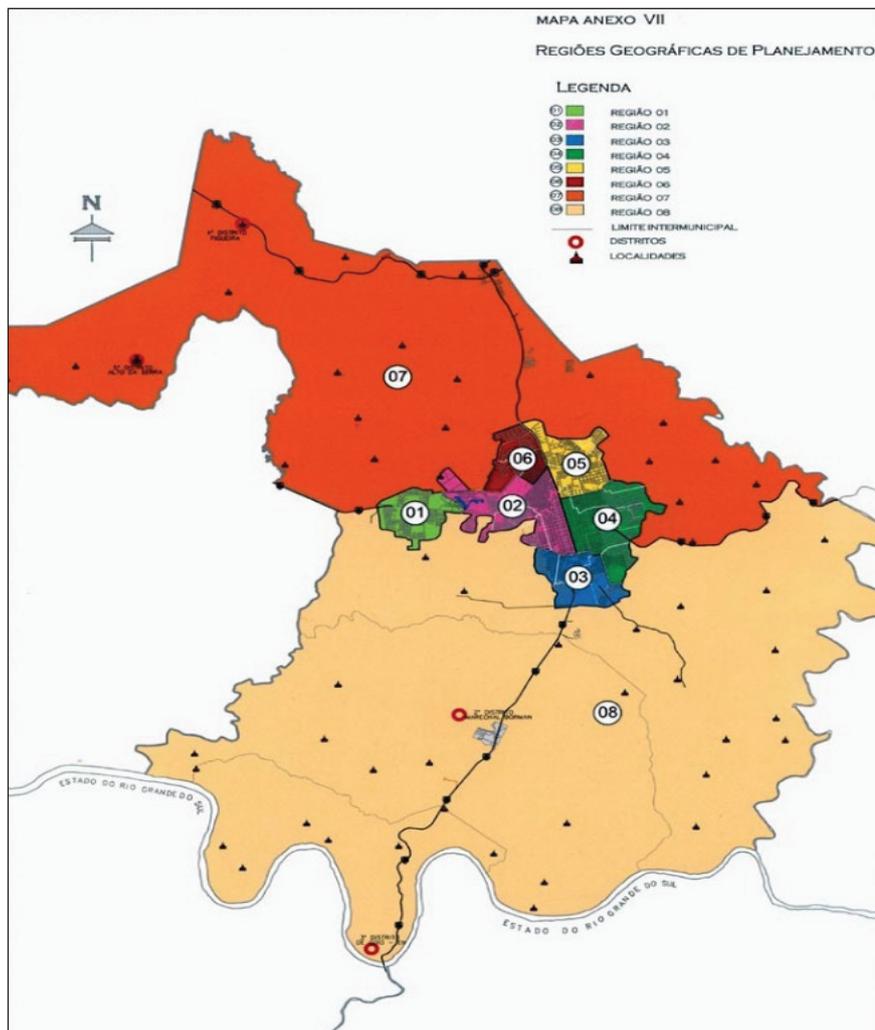
Os recortes territoriais de Chapecó foram feitos em 1997 para o Orçamento Participativo, mas não foi encontrado nenhum documento municipal constando como foi o processo e explicando como foi feito esse recorte, bem como quais os critérios usados. Rover (2003, p. 294) explica que a divisão foi feita desta forma: “[...] 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”.

Como Chapecó teve um crescimento populacional e urbanístico muito grande, talvez fosse importante rever essa divisão das regiões 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.

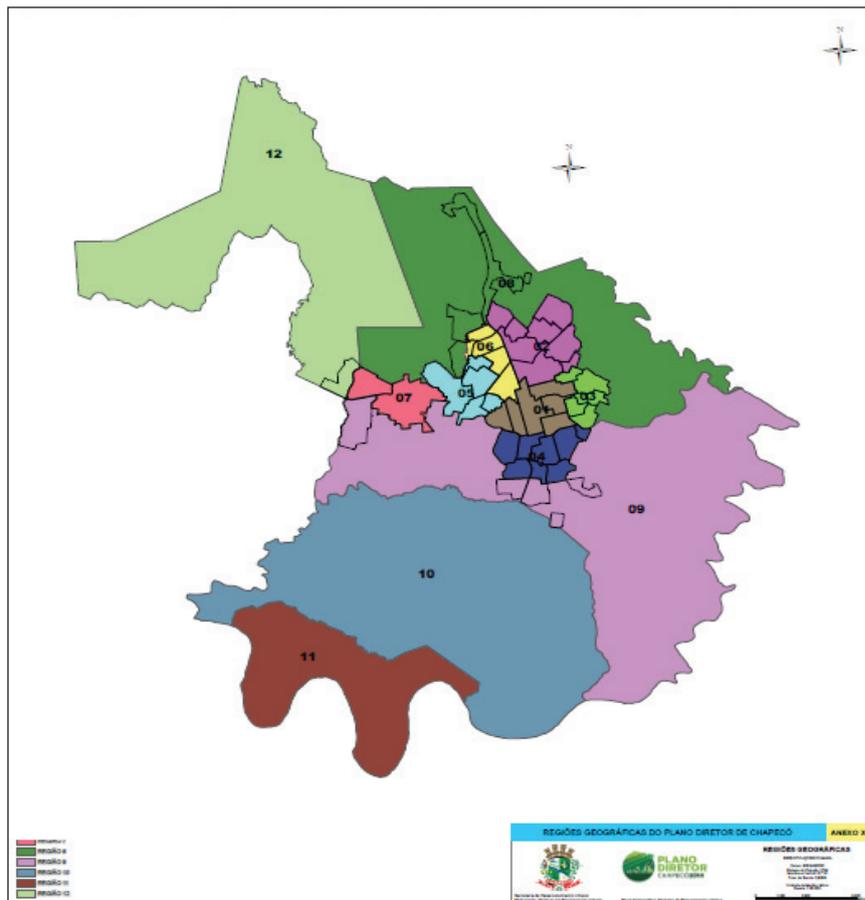
Ao analisar as alterações, visualizando os problemas detectados na divisão anterior (Figura 1 e 2), percebe-se que alguns problemas continuam como nas áreas rurais, por exemplo, a região 9 continua muito abrangente e distante um ponto do outro.

Figura 1 – Mapa das regiões (2005).



Fonte: Chapecó (2004).

Figura 2 – Mapa das regiões do Plano Diretor de 2014



Fonte: Chapecó (2004).

Em relação ao Caráter Participativo da Malha Territorial, a análise foi positiva em partes; afinal, em relação ao recorte feito no município referente aos bairros existentes, teve uma avaliação positiva, levando em consideração os critérios de Souza (2006). Já o restante teve uma avaliação negativa, tendo em vista que 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, de certa forma, não pode ser considerado ruim, já que o morador pode se identificar mais com outra região, em razão da proximidade ou de afinidades, ou, ainda, que as mesmas pessoas estejam indo a quase todas as audiências. E essas pessoas que compareceram em mais de uma audiência acabaram sendo de segmentos com certos interesses nessas outras áreas e foram nas demais reuniões para possivelmente se beneficiarem com aprovações de propostas que atendam a seus interesses pessoais e econômicos.

O critério de união de determinados bairros não ficou claro. 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”

Para que o planejamento urbano seja de fato participativo, é 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. A vulnerabilidade, para Carmo (2016, p. 205), “[...] advém, pois, de pressões desse suposto padrão de normalidade, que pressiona tudo e todos que possam ser considerados diferentes”.

Grupo vulnerável é entendido como sendo 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 (BASTOS, 2002).

Os entrevistados foram questionados acerca da participação de grupos vulneráveis, sendo que o Entrevistado 5 pronuncia-se sobre o tema afirmando que eles são sucumbidos, e complementa:

[...] 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.

Alguns grupos considerados vulneráveis participaram das oficinas, conferências e audiências. Os grupos da referida categoria foram os Deficientes Físicos e os Visuais, nas atividades que discutiam a mobilidade urbana, bem como os Catadores de Lixo, quando as reuniões aconteciam nas regiões que eles pertencem. Observou-se que tiveram uma boa participação, mas nas oficinas e conferências, que aconteceram no Centro de Eventos, a participação desses grupos foi menor.

Concluimos, de modo geral, que toda população, teoricamente, teve acesso e foi informada sobre as reuniões e audiências do Plano Diretor. Convites foram enviados a entidades, cartazes distribuídos em equipamentos públicos, houve divulgação em rádios, televisão, internet. Nesse ponto, isso demonstra que as audiências foram bem divulgadas. Mas,

de acordo com o Entrevistado 2, além de muitos moradores não terem tomado ciência, não houve capacitação para população que, mesmo diante da ampla divulgação em meios de comunicação, acabou não se interessando pelos eventos. Destaca-se que havia pessoas que sequer sabiam o que era o Plano Diretor, bem como para que ele serve, fato este que não despertou interesse da população em ouvir ou ler as notícias sobre o tema e, por consequência, a participar.

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). Na região 7 encontram-se 31 comunidades; 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, o que resulta em um tempo bem maior de deslocamento, fazendo com que essas localidades não tivessem muita participação. Ignoraram-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, uma vez que 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 do 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. 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 é preciso criar formas que facilitem a participação e o envolvimento da população.

AVALIAÇÃO:   Nível médio de ambição e coerência.

Por fim, de forma sistematizada, a quadro 1 mostra os indicadores verificados no decorrer da pesquisa e os indicativos avaliados, os quais remetem para as variáveis analisadas a partir das entrevistas.

Quadro 1 – Indicadores de consistência participativa e variáveis

Indicadores	O que foi analisado	Variáveis		
		Baixo nível de ambição e coerência*	Médio nível de ambição e coerência**	Alto nível de ambição e coerência***
Profundidade decisória da participação	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?			X
Extensão da participação	Em que instâncias e sob quais circunstâncias se participa? Não basta existir um conselho, 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?	X		
Grau de Transparência 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?	X		
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?		X	
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?	X		
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.		X	

*Existiu, mas precisa melhorar consideravelmente;

** Atendido em partes – precisa ser melhorado;

*** Atendido.

Fonte: Adaptado de Souza (2006, p. 427-428).

Considerações finais

Ao analisar a consistência da participação indicada por Souza (2006), pode-se perceber que houve vontade política para que a participação da população acontecesse. Observa-se que 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 por se sentir desmotivado, deixou de participar.

Essa falta de participação pode ser atrelada à ausência de capacitação anterior ao processo de revisão do Plano Diretor, pois é necessário o 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 ao empoderamento da população.

Não é preciso criar estrutura apenas nesses momentos de elaboração e revisão do Plano Diretor, mas se deve pensar em oficinas permanentes com assuntos diversos e que atinjam uma parcela maior da sociedade. É fundamental que exista uma articulação entre as diversas políticas sociais e que o público-alvo dessas políticas seja contemplado com assuntos pertinentes ao Planejamento Urbano.

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.

Para que o processo participativo de fato funcione e o desenvolvimento local sustentável ocorra, é necessária 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 a desmotivação no processo.

Verifica-se que 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.

Desse modo, concluímos que a participação popular no Planejamento Urbano é essencial para que haja um desenvolvimento local coerente. Porém, é necessário que esta participação seja realmente de qualidade, não bastando que as pessoas compareçam às audiências e reuniões, mas que tenham o entendimento do assunto para que ocorra uma participação ativa, de modo a pensar em soluções para a cidade.

Entendemos que o processo participativo de Chapecó, na revisão do Plano Diretor de 2014 não aconteceu de forma consistente, merecendo destaque os indicadores que tiveram baixo nível de ambição e coerência, que foram: a extensão da participação, grau de transparência e *accountability*, e a inclusividade. E, para aumentar esses níveis de consistência, são necessárias capacitações sobre cidadania, visando ao fortalecimento de lideranças seja dos segmentos sociais, seja da população cidadã.

O conhecimento acerca do desenvolvimento urbano não pode ficar somente “nas mãos” das imobiliárias, do poder público. Tem de ser debatido com mais afinco nos espaços já existentes, como reuniões da escola, das igrejas, Conselhos Municipais de diferentes áreas, a fim de empoderar a comunidade e prepará-la para uma gestão democrática das cidades, enfatizando o seu papel no desenvolvimento das cidades.

Por fim, deixamos aqui uma frase de 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

BASTOS, Rosano Lopes. **Patrimônio Arqueológico, Preservação e Representação Sociais**: uma proposta para o País através da análise da situação do Litoral Sul de Santa Catarina. 2001. 77 f. Dissertação (Mestrado em Arqueologia) – Museu de Arqueologia e Etnologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

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

_____. **Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

CARMO, Claudio Márcio 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**, n. 64, p. 201-223, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0020-38742016000200201&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista do Mestrado em Direito**, v. 5, n. 2, p. 356-384, 2011. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/download/3124/1933>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

CHAPECÓ. Câmara de Vereadores. **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. Decreto nº 27.888, de 27 de maio de 2013. **Dispõe sobre a revisão do plano diretor de desenvolvimento territorial – PDDTC e do Código de obras de Chapecó, cria comissão técnica preparatória de coordenação do processo de revisão e dá outras providências.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/chapeco/decreto/2013/2789/27888/decreto-n-27888-2013-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-desenvolvimento-territorial-pddtc-e-do-codigo-de-obras-de-chapeco-cria-comissao-tecnica-preparatoria-de-coordenacao-do-processo-de-revisao-e-da-outras-providencias>. Acesso em 08 mar.2016.

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

GADOTTI, Moacir. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 19-23 nov., Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: CONAE, 2014. Disponível em: <<http://conae2014.mec.gov.br/artigos>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

BRASIL.IBGE. Censo Demográfico, 2014. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2016.

LISBOA, Tereza Kleba. **Heroínas em luta na conquista de suas glórias:** um estudo sobre o processo de “empoderamento” das mulheres nas comunidades de periferia de Florianópolis. 2000. 390 f. 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.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 121-192.

MATEOS, Simone Biehler. Participação popular: a construção da democracia participativa. **Revista de Informação e debates do Instituto de Pesquisa Econômica aplicada**, ano 8, n. 65, p. 54, maio 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

MELLO Leonardo; SILVA, Júlio. **Participação e democracia:** além de um jogo de palavras. 2003. Disponível em: <www.inbrape.com.br>. Acesso em: 12 dez. 2015.

MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante. **Participação social e gestão pública:** as armadilhas da política da descentralização. Belo Horizonte: Sagra, 2002. Disponível em: <<http://pesquisa.bvs.br/brasil/resource/pt/lil-338353>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

PENA JR., Marcos Antonio Gomes. **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.

PEREIRA, Dulcinéia de Fátima Ferreira; PEREIRA, Eduardo Tadeu. Revisitando a História da Educação Popular no Brasil: em busca de um outro mundo possível.

Revista HISTEDBR, 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.

ROMANO, Jorge. O.; ANTUNES, Marta. 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, Oscar José. O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4706519Z2>.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TÔRRES, Fernanda Caroline. O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 200, p. 61-80, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p61.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

Submetido em: 27/11/2017

Aceito em: 11/07/2018

THE CONSISTENCY OF POPULAR PARTICIPATION IN THE MUNICIPAL SCOPE: REVIEW OF CHAPECÓ'S MASTER PLAN OF 2014

Abstract

The present the purpose is to analyze the consistency of popular participation in the Master Plan of Chapecó review process in the year 2014. In relation to methodological procedures, it began with a theme review and was followed by an analysis of documents, characterized as exploratory and descriptive, with a qualitative approach. The sources were documental and based on conferences and public hearing attendance lists and public hearing minutes of 2014 Master Plan review and with half-structured interview applied to a intencional type sample to 15 representatives of 10 segments of the society, to be representative of all. The data analysis was made from parameters of popular participation consistency indicators defined by Souza (2006), which are: Decision depth of participation; Extension of participation; Transparency degree and accountability; Participatory character of the territorial mesh; Inclusiveness; Active support degree of "vulnerable groups" participation. The data showed that the review process of 2014 Master Plan of Chapecó was participative. However, some troubles in participation were noticed, because some segments of organized society had more participation than the others and defended their interests. It was conclusive that is participation happened in a partial way.

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