

## Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial: a experiência de Chapecó à luz do Estatuto da Cidade

Ricardo R. Monteiro <sup>1</sup>  
Flávio C. Gusatti <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mestrando em Engenharia Civil, UFSC  
Arq. e Urb. Prefeitura Municipal de Chapecó-SC  
planodiretor@chapeco.sc.gov.br

<sup>2</sup> Arq., Diretor de Planejamento Urbano  
Prefeitura Municipal de Chapecó-SC  
planejamento@chapeco.sc.gov.br

**Resumo:** Dentre as ações de planejamento municipal, o plano diretor consiste no instrumento de maior importância para a organização espacial do território. Através da inclusão de estratégias de desenvolvimento e da definição de parâmetros para o uso, a ocupação do solo urbano e o modelo espacial da cidade, ele tem o poder de proporcionar um desenvolvimento territorial mais equânime ou intensificar as diferenças sócio-espaciais existentes. Tradicionalmente elaborados em gabinetes e concebidos como leis municipais estáticas, hoje os planos diretores *podem* tornar-se ágeis instrumentos, mediante a aplicação de importantes recursos viabilizados pelo Estatuto da Cidade, em prol do desenvolvimento equilibrado, do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, da regularização fundiária, do financiamento da cidade e do planejamento e gestão democráticos. Nesse contexto, Chapecó vem vivenciando nos últimos 3 anos a intensificação de um processo de planejamento democrático que culminou na aprovação do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó- PDDTC, aprovado em janeiro de 2004. Trata-se de uma importante etapa no planejamento municipal, inserida no recente processo da história brasileira, onde a gestão democrática e a incorporação da cidade real ao planejamento ganham espaço, e as cidades começam a ser discutidas e pensadas com a participação de quem as produzem: seus habitantes.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade, planejamento urbano, Plano Diretor.

**Abstract:** *Amongst the actions of municipal planning, the Master Plan consist the most important instrument to the spacial organization of territory. Through the inclusion of developping strategics and the definitions of patterns to the land use, to the urban occupation and to the spacial model of the city, the Master Plan has the power to provide an equilibrated developping or to intensify the existent social-spacial differences. Tradicionaly elaborated in cabinets and conceived like statical municipal laws, now all days the Master Plan can become one agil instrument, through the application of important resources viabilized by the Statute of the City (a Brazilian Federal Law to the urban developping) toward the equilibrated urban developping, the accomplishment of the property and city social functions, the land legal regularization, the public financing and the democratical planning and management. In this context, Chapecó City has experienced in the last three years the intensification of democratical planning process that culminated with the new Master Plan of Territorial Developping, aproved in january of 2004. This is an important stage in the city planning, introduced in the recent process of Brazilian history, where the democratical management and the inclusion of the real city in the municipal planning get power. As consequence, the city begin to be discussed by the people that conduct it: your dwellings.*

**Keywords:** *Statute of the City, urban planning, Master Plan.*

**Conteúdo:****1. Introdução****2. O Território Chapecoense**

2.1 Dados gerais

2.2 Conceito de desenvolvimento

2.3 Economia e urbanização

2.4 O Território da desigualdade

**3. Breve histórico do planejamento em Chapecó****4. Metodologia do PDDTC**

4.1 Definição da demanda

4.2 Capacitação profissional

4.3 Formação do grupo multidisciplinar

4.4 Assessoria externa

4.5 Concepções gerais para o planejamento do PDDTC

4.6 A definição de dois diagnósticos

**5 Diagnóstico Técnico**

5.1 Mapas temáticos

5.2 Conclusões do diagnóstico técnico

**6 Diagnóstico Social**

6.1 I Congresso da Cidade

6.2 Fase Microrregional e em núcleos de entidades

6.3 Fase Regional

6.4 Seminário Estadual Cidades do Futuro

6.5 Oficinas temáticas

6.6 Congresso do PDDTC

6.7 Resultados do Diagnóstico Social

**7 Estruturação do PDDTC****8 Conclusões****9 Referências Bibliográficas**

9.1 Bibliografia consultada

9.2 Bibliografia citada

**1 Introdução**

No Brasil, a experiência de viver em cidades é muito recente, principalmente quando comparada às milenares cidades européias, experimentadas ao longo dos séculos pela convivência urbana. Durante os mais de 500 anos de história brasileira, predominou a distribuição populacional nas áreas rurais e agrícolas. De acordo com Santos (1993), é a partir de 1960 que as cidades brasileiras presenciam uma crescente urbanização, impulsionada pela industrialização do país.

A expansão urbana das cidades exigiu a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais e sua disseminação no país (Instituto Pólis, 2001). Nesse período, órgãos governamentais e escritórios de planejamento (nacionais e internacionais), direcionaram recursos e esforços para a elaboração de planos diretores que atendessem as necessidades das cidades brasileiras- em crescente expansão (Leme, 1999).

O modelo de planejamento adotado consistia, principalmente, em um apanhado de regras que versavam (e ainda versam) principalmente sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, estrutura principal dos planos diretores.

Porém, as cidades enquanto organismos nem sempre desenvolvem-se sob as imperiosas leis do plano diretor, mas sobretudo a partir de suas próprias leis de sobrevivência, e com o tempo viu-se que os planos diretores não contemplavam as reais necessidades de muitos cidadãos, tornando-se um conjunto de regras seguido apenas em uma porção do território municipal.

A cidade é fruto da aglomeração e das relações humanas, sua principal dimensão. Qualquer modelo de planejamento que desconsidere as pessoas e os conflitos urbanos existentes, torna-se incompleto ou equivocado. *"As cidades não são apenas 'reflexos' do que se passa na sociedade. São bem mais que um*

*mero cenário passivo, onde os conflitos, a cultura se expressam. [...] A cidade é objeto e também agente ativo das relações sociais"* (Maricato, 1997, grifo do autor).

Santos (2000) reforça-nos essa idéia, afirmando que o território "*só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir de seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam*".

As leis de planejamento urbano produzidas *em gabinete* tornaram-se impotentes frente ao desenvolvimento da cidade irregular, informal e clandestina, e o processo tradicional de elaboração dos planos diretores começou a ser questionado, visto que o pretense "planejamento" não abordava importantes conflitos da cidade, tais como a função social da propriedade, o acesso à terra e habitação, a regularização fundiária, a especulação imobiliária, as áreas rurais e, principalmente, a gestão territorial democrática e participativa, uma vez que as cidades são formadas, antes de tudo, por pessoas.

O território da desigualdade vem se multiplicando e vigorando nas cidades brasileiras desde o momento das primeiras aglomerações urbanas, intensificando ao longo dos anos a degradação ambiental, as diferenças sócio-espaciais e, por consequência, os conflitos entre os homens e entre estes com o meio ambiente.

Como forma de reverter este processo de *autodestruição urbana* acionada, o Estatuto da Cidade (2001) inaugura uma nova etapa para as ações de desenvolvimento urbano no Brasil, trazendo importantes ferramentas de planejamento e gestão das cidades. Dentre estas, podemos citar os instrumentos de: cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, indução do desenvolvimento urbano, financiamento da política pública, regularização fundiária e democratização da gestão urbana.

O Estatuto da Cidade é, sobretudo, fruto da luta de movimentos sociais urbanos que se intensificaram a partir dos anos 70, desencadeando o debate sobre a *reforma urbana* (Instituto Pólis, 2001). A organização comunitária, originada principalmente nas grandes metrópoles, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, provocou um processo de questionamento e avaliação do planejamento tradicional das cidades, despertando os cidadãos - inicialmente meros observadores - a participarem e envolverem-se nas decisões sobre os rumos da cidade.

Os mecanismos instituídos pelo Estatuto da Cidade, quando definidos pelas leis municipais e direcionados ao atendimento das necessidades sociais, em detrimento dos interesses pontuais, compreendem imprescindíveis instrumentos de combate à desigualdade urbana, atuando na especulação imobiliária, irregularidade fundiária, viabilização de acesso à terra, recuperação da *mais-valia urbana* e na implementação da gestão democrática - desde a elaboração, acompanhamento e atualização do plano diretor.

Inserido nesse contexto, o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (2004) representa um instrumento de planejamento e gestão urbana que visualiza a produção real da cidade e observa os diferentes e específicos espaços territoriais (urbanos e rurais) do Município. Trata-se de um *plano de desenvolvimento dinâmico e estratégico*, que deve ser permanentemente monitorado, atualizado e gerido através de um sistema de planejamento e gestão democrática - onde técnicos, administradores públicos, entidades e a comunidade em geral participam e decidem a forma de desenvolvimento da cidade.

## 2 O Território Chapecoense

### 2.1 Dados gerais

Localizado na região oeste do estado de Santa Catarina e próximo as águas torrenciais do rio Uruguai, o município de Chapecó projeta-se ao longo de 625 km<sup>2</sup> de expansão territorial, com aproximadamente 170.000 habitantes, em 2004. Com um índice atual de crescimento populacional próximo de 2,40 % a.a (Fonte: IBGE, 2003), é possível observar que o ritmo de crescimento (populacional) vem diminuindo gradualmente nos últimos anos, embora ainda compreenda um valor acima da média de crescimento brasileira.



**Figura 1** : Área Urbana de Chapecó

## 2.2 Conceito de desenvolvimento

A palavra *desenvolvimento* vem sendo utilizada de forma banalizada em diversas situações, principalmente quando referida à produção econômica ou ao inchamento urbano. Seu emprego, muitas vezes equivocado, diverge da real situação territorial existente, e pode causar falsas interpretações sobre o fenômeno que se quer descrever ou planejar.

Crescimento e desenvolvimento, "se não forem acompanhados por distribuição da riqueza socialmente produzida e atendimento das necessidades materiais e não-materiais elementares, não devem, por conseguinte, valer como indicadores de desenvolvimento em sentido estrito" (Souza, 1996).



Figura 2 : Área Rural de Chapecó

A idéia que nos traz o autor anterior, aliada com os princípios de desenvolvimento sustentável, remete-nos à necessidade de pensar o desenvolvimento territorial como algo a ser promovido de forma equânime, sem o comprometimento dos recursos naturais, para a presente e as futuras gerações. Não pode haver desenvolvimento onde, a cada dia, um novo riacho é contaminado e uma nova choupana é alojada precariamente na cidade.

## 2.3 Economia e urbanização

Impulsionada pela industrialização ocorrida a partir da década de 70 - devido à implantação de sistemas integrados de agroindústrias de aves e suínos, a economia chapecoense vem em constante incremento (não utilizaremos a expressão desenvolvimento em respeito aos argumentos do item 2.2), atraindo movimentos migratórios principalmente de regiões rurais e cidades próximas- um fenômeno bastante recorrente na recente história urbana brasileira.

Por conseqüência, têm ocorrido significativas e *irreversíveis* transformações em sua paisagem e estrutura urbana. O inchamento urbano tem causado numerosos conflitos ao ambiente natural, como a supressão da vegetação original (pelo desmatamento) e a sobreposição da malha urbana (xadrez) sobre os córregos, rios, encostas e vales, gerando incompatibilidades de uso e desencadeando uma série de outros males: desmatamento da mata ciliar, alagamentos, poluição dos recursos hídricos, proliferação de doenças, conflitos pela utilização da propriedade, entre outros.

## 2.4 O Território da desigualdade

A segregação sócio-espacial das cidades vem acompanhando a história de urbanização brasileira, como precisamente nos aponta Maricato (1997): "Se na cidade imperial os escravos viviam junto a seus proprietários, a cidade da República separa o trabalho do ócio. Expulsa os negros e os brancos pobres para as periferias, para os subúrbios, para os morros e para as várzeas."



Figura 3 : Sub-habitação

Enquanto as empresas produzem a riqueza e a economia municipal se "desenvolve", a cidade produz a segregação do espaço e os infortúnios urbanos se proliferam. Trata-se de uma realidade nem sempre avaliada pelos planejadores municipais, mas que tem imperado na história brasileira e comprometido a sustentabilidade territorial.

Em Chapecó, pode-se observar (infelizmente) a multiplicação dos casebres, as ocupações irregulares, a sub-habitação precária, o esgoto a céu aberto, as pessoas que *sofrem* a cidade invés de vivê-la. A nociva especulação imobiliária detém a propriedade urbana como *reserva de valor*, gerando os vazios urbanos, provocando o espraiamento da ocupação e encarecendo a vida na cidade para *todos* os cidadãos, mas principalmente para a municipalidade, quem é invocada sistematicamente a solucionar os infortúnios sócio e estruturais decorrentes.

A especulação imobiliária, por sua vez, acaba por desencadear um círculo vicioso retroalimentado constantemente pelo trinômio: especulação-espalhamento-vazios urbanos, observado por Santos (1993).

### 3 Breve histórico do planejamento em Chapecó

O planejamento municipal - instituído pelo plano diretor - é o principal instrumento da política urbana, servindo de referência para as ações (públicas e privadas) de desenvolvimento territorial.

Muitos dos conflitos urbanos de Chapecó têm origem no modelo de "planejamento" adotado ao longo de sua história. As decisões pretéritas sobre a forma e o modelo da ocupação urbana acabaram por produzir uma série de prejuízos para a cidade, muitos dos quais irreversíveis, como a degradação ambiental urbana.



Figura 4 : Vazios Urbanos

Os primeiros "planejadores" do início do século XX, dispendo de escassas informações cartográficas (pra não dizer nenhuma) sobre o espaço a ser planejado, ao adotarem o traçado urbano xadrez acabaram por desencadear uma série de conflitos que se agravariam na posteridade, tais como a demarcação de lotes sobre os cursos d'água e o desflorestamento da vegetação nativa.

Mal sabiam eles (nem poderiam), que os custos urbanos têm uma intrínseca relação com o tecido urbano e a tipologia habitacional adotados, como demonstraria claramente Mascaró (1994) décadas mais tarde. O que vemos hoje é a consolidação do traçado xadrez original e a predominância de uma tipologia habitacional de casa térrea isolada no lote, resultando em uma diminuta densidade populacional urbana de 28 hab/ha (vinte e oito habitantes por hectare), ocasionando custos de implantação e manutenção urbanas superiores à capacidade financeira e estrutural municipal.

As reivindicações de asfalto, iluminação pública, redes de abastecimento de água, energia elétrica, esgotos, drenagem pluvial (e outras como TV a cabo, gás e fibra ótica), transporte coletivo, espaços de lazer e convívio social, construção de escolas, creches, postos de saúde, hospitais, abrigos de ônibus e uma infinidade de carências, são decorrência de muitos fatores, mas sobretudo do modelo espacial de cidade adotado pelo planejamento.

É o modelo espacial da cidade - definido pelo plano diretor - quem estabelece os deslocamentos intra-urbanos e a otimização do uso dos recursos instalados. Cidades com menores densidades têm maiores gastos com combustível (Newman/Kenworthy *apud* Oliveira, 1994). O maior espalhamento urbano é responsável também pelo acréscimo dos deslocamentos em geral e o encarecimento do transporte coletivo, dentre outras centenas de custos diretos e indiretos que são originados.

Isto reforça a importância do planejamento municipal na organização do território e nos traz o alerta de que o mesmo não será bem "executado" se não houver a representação aproximada da realidade territorial municipal.

Analisando a composição geral das cidades, podemos constatar que o espaço geográfico municipal é formado por particularidades territoriais específicas, definidas pelas características físicas do território mas sobretudo pela forma de organização social. O novo Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó- PDDTC implantou uma proposta de desenvolvimento para todas as regiões municipais, respeitando suas características e especificidades.

## 4 Metodologia do PDDTC

### 4.1 Definição da demanda

A elaboração do PDDTC principiou a partir I Congresso da Cidade, de 2001, que promoveu o debate aberto com a população a respeito de três temas: uso do solo, transporte e trânsito e meio ambiente, desencadeando um processo que culminou, em 04 de janeiro de 2004, com a aprovação do PDDTC na Câmara Municipal.

Foi durante o Congresso da Cidade que a população reivindicou a elaboração de um novo plano diretor. Desde então as proposições levantadas no Congresso foram organizadas em forma de relatório, compreendendo o primeiro diagnóstico social municipal a respeito dos referidos temas.

#### **4.2 Capacitação profissional**

No início de 2002 foi realizado, em Chapecó, um curso de capacitação sobre o Estatuto da Cidade, totalizando 40h, ministrado por autoridades no assunto, como Nelson Saule Jr., Letícia Osório e Jacqueline Menegassi. Participaram líderes comunitários, profissionais e cidadãos de Chapecó, profissionais de cidades da região e mais de 40 profissionais da prefeitura municipal de Chapecó -principalmente das áreas de planejamento urbano, meio ambiente, habitação e trânsito e transportes.

O curso fomentou o debate sobre várias questões de desenvolvimento urbano, abordando temas como a regularização fundiária e habitação, financiamento público, gestão democrática, aplicação dos instrumentos de indução do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, entre outros. A capacitação ajudou os profissionais e a comunidade a compreender e aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, através de uma linguagem acessível e com a utilização de material didático variado (cartilhas, livros, jogos).

#### **4.3 Formação do grupo multidisciplinar**

O passo seguinte foi definir, na administração municipal, um grupo multidisciplinar, representante de diversos departamentos e com formações profissionais variadas. Entre os integrantes do grupo estavam profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, engenharia (de agrimensura, civil, sanitária, agrônoma), geografia, economia, biologia, direito, analista de sistemas, publicidade e assistência social, entre outros.

#### **4.4 Assessoria externa**

Não se pode pensar em fazer um plano diretor - tarefa assaz complexa - sem dispor de subsídios de informações e assessoria qualificada de diferentes áreas. A assessoria de Chapecó foi extremamente útil na qualificação da equipe, na definição da metodologia e estrutura do PDDTC, bem como na obtenção de importantes dados para a avaliação territorial.

No entanto, é importante lembrar que a assessoria nem sempre acompanhará o dia-a-dia municipal no trato das questões específicas do plano diretor. Torna-se vital o envolvimento e a capacitação dos agentes municipais (técnicos, comunidade, políticos, entidades) desde a elaboração do plano diretor, mas principalmente na sua gestão, acompanhando e monitorando a sua aplicação e propondo as devidas correções nos rumos indesejados.

A tarefa pós-aprovação é *tão importante* quanto a elaboração do plano diretor, e a história dos planos brasileiros comprovam este alerta. Muitos planos tornaram-se "planos de gaveta", muito requintados na forma textual e com princípios que por si só transformariam o mundo em poucos parágrafos, mas na prática viram-se ineficazes perante a dinâmica da cidade real.

A assessoria é imprescindível em todas as etapas, inclusive na fase pós-aprovação, mas são os profissionais locais, a comunidade e os administradores públicos municipais quem determinarão a aplicação (ou não) e a forma de aplicação do conteúdo da lei.

Em Chapecó, a assessoria externa foi de extrema importância para a definição da estrutura do PDDTC e para o suporte da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Ela também viabilizou a implantação dos primeiros passos do Sistema de Informações Geográficas (SIG), que proporcionou a visualização do espaço geográfico municipal através de uma *ótica* mais abrangente e aproximada da realidade.

#### **4.5 Concepções gerais para o planejamento do PDDTC**

Toda tarefa de planejamento requer informações de qualidade sobre o tema que se quer analisar. As informações necessitam ser confiáveis, atuais (à época que se quer inferir) e precisas (conforme as exigências de cada fenômeno ou objeto em estudo), só então "*poderão*" proporcionar a modelagem aproximada da realidade. Além das necessárias informações, o principal elemento nesse processo é a capacitação humana (em ver, sentir, avaliar, observar, ouvir, participar, aprender, decidir).

É a concepção de projeto, dada a partir das *simbologias* e do *conhecimento humano*, quem determina a forma e o desígnio da ação. Em Chapecó, partimos do pressuposto de que o planejamento do novo plano diretor deve abranger a totalidade territorial do Município e promover o equilíbrio entre as ações municipais, amenizando ou corrigindo as desigualdades sócio-espaciais existentes e diminuindo (ou eliminando) os conflitos ambientais gerados.

Dentre os seres vivos que habitam a cidade, é importante lembrar que os humanos estão em minoria. Somos menos que os pássaros, os peixes, os répteis e as diferentes espécies de vegetação. A forma histórica de ocupação urbana tem sido opressora, não admitindo sobreposições de usos, principalmente com relação ao ambiente natural.

Depois de algum tempo *dominando* o território, começamos a tratar os demais como "intrusos", ou dizer que os rios "cortam" as cidades, quando na verdade as cidades se atravessam sobre os rios. Esta abordagem, ainda que pareça bucólica ou romântica, tem o principal intuito de lembrar que muitos conflitos atuais tem causa neste modelo insustentável de ocupação adotado, e que o ambiente natural estava em harmonia bem antes das nossa primeiras demarcações fundiárias.

O comportamento humano autodestrutivo e antropofágico tem proliferado e acentuado muitos conflitos urbanos, posicionando o meio ambiente e o homem em frentes opostas, quando deveriam ser aliados, afinal de contas são constituídos do mesmo elemento.

As enchentes, os problemas sanitários, os desmoronamentos, a poluição de toda a espécie e outros males, são fatores que diminuem a qualidade de vida da população e comprometem o desenvolvimento urbano da cidade, além de demandarem uma infinidade de recursos em ações paliativas e pouco eficazes.

Como os recursos públicos são sempre escassos, torna-se vital investir mais em planejamento, para que novos problemas não sejam criados e as ações sejam desenvolvidas de forma otimizada, com a melhor eficácia possível.

A tarefa de modelar (aproximadamente) a realidade da cidade, consistiu a base para a definição do planejamento, tornando-se o ponto de partida para a definição do modelo de desenvolvimento a ser adotado. Conhecer a cidade é uma tarefa complexa e dispendiosa, pois envolve o conhecimento do espaço físico (natural e transformado), da organização socioeconômica e das infinitas inter-relações entre os referidos sistemas.

#### 4.6 A definição de dois diagnósticos

Em busca da modelagem aproximada da realidade definiu-se a construção de dois diagnósticos: técnico e social. Os diagnósticos foram desenvolvidos de maio de 2001 a outubro de 2003, sendo esta última data a ocasião da realização do Congresso do PDDTC.

### 5 Diagnóstico Técnico

O Diagnóstico Técnico produzido compreende um conjunto de dados e informações referentes ao município de Chapecó e região, provenientes de variadas fontes (IBGE, empresas de aerolevantamento e geoinformação, cadastro da prefeitura municipal de Chapecó, exército brasileiro, AMOSC, universidades, entre outros), traduzido através de mapas cartográficos, mapas temáticos, gráficos, tabelas, imagens de satélite e fotografias.

Para a representação do espaço físico utilizou-se a restituição fotogramétrica de 1998 (constando de arruamentos da área urbana e detalhamentos das áreas mais

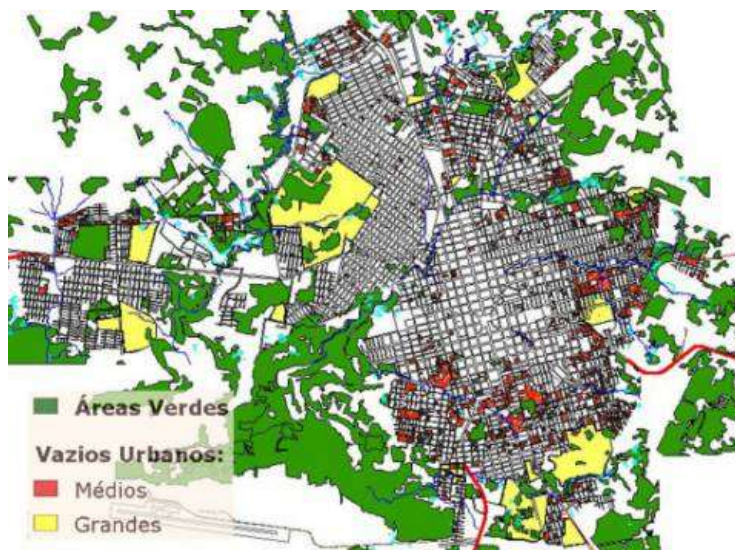


Figura 5 : Áreas Verdes e Vazios Urbanos

centrais), mapas do exército, mapa rodoviário municipal de 2002 (produzido pela AMOSC- associação dos Municípios do oeste de Santa Catarina), e finalmente pelo SIG - ainda em desenvolvimento no setor de planejamento urbano.

A incorporação do SIG no processo possibilitou, dentre uma série de recursos, a visualização de dados espaciais imprescindíveis, tais como as imagens de alta resolução espacial (Quickbird) e de baixa



**Figura 7 :** Imagem do Satélite Quickbird



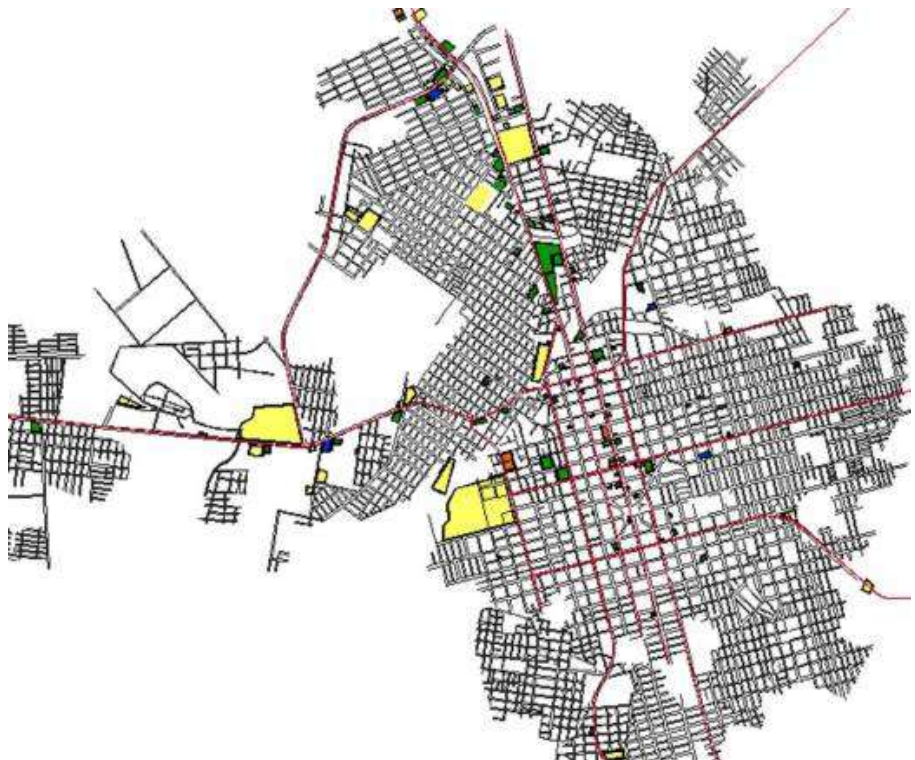
**Figura 6 :** SIG: em implantação

resolução espacial (LandSat), além de possibilitar, junto com a base cartográfica municipal, a elaboração de mapas temáticos das áreas verdes, hidrografia e vazios urbanos, entre outros.

Utilizou-se o software ArcView , inicialmente na versão 3.2 e posteriormente na versão 8.3. Os resultados obtidos com o SIG foram tão úteis e satisfatórios que motivaram a equipe a direcionar esforços para a viabilização da implementação do Sistema de Informações Geográficas Municipal.

## 5.1 Mapas temáticos

Foram produzidos, através de software Autocad® , dezenas de mapas temáticos representativos da configuração espacial urbana e municipal, dentre os quais podemos citar: (1) uso do solo urbano: atividades comerciais, de serviços e industriais; (2) transporte coletivo: linhas intra-urbanas e municipais; (3) conflitos habitacionais: ocupações irregulares, loteamentos clandestinos, áreas de risco, programas habitacionais; (4) distribuição dos edifícios em altura; (5) estruturação viária; (6) pontos territoriais estratégicos; (7) distribuição populacional; (8) áreas com declividade superior a 30%; (9) reservas indígenas; e (10) florestas nacionais do IBAMA, entre outros.



**Figura 8 :** Concentração de Atividades Econômicas

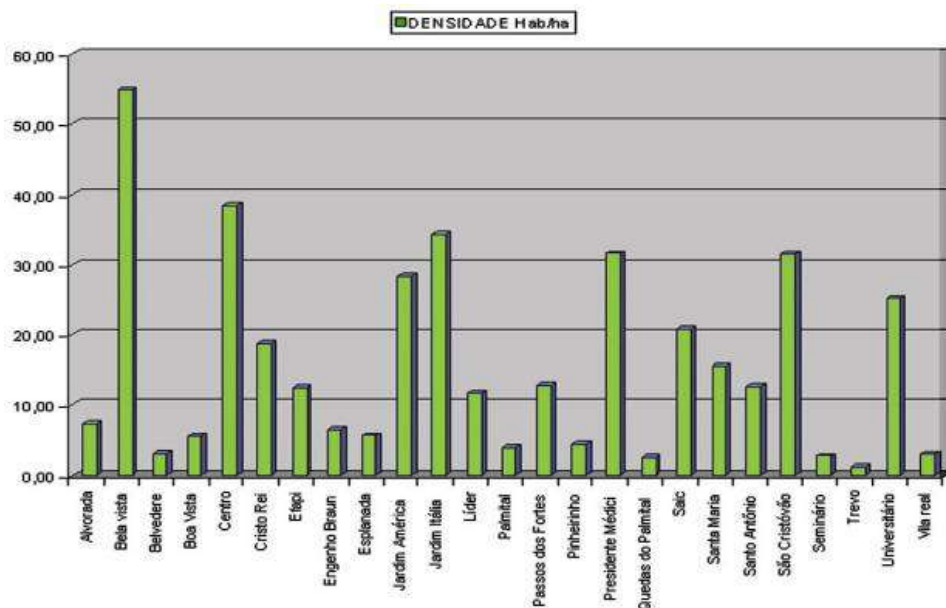


Figura 9 : Densidade Populacional Urbana

Com a utilização dos dados espaciais viabilizados através dos mapas temáticos, foi possível visualizar padrões de organização espacial, deficiências e potencialidades territoriais, áreas de conflitos e tendências de crescimento.

## 5.2 Conclusões do Diagnóstico Técnico

Uma série de observações foram feitas a partir dos dados provenientes do diagnóstico técnico. Dentre estas, podemos concluir:

(1) A cidade tem uma ínfima densidade habitacional urbana, de 28 hab/ha (habitantes por hectare), responsável pelo incremento de uma *infinidade* de custos: implantação e manutenção da infra-estrutura urbana e dos equipamentos públicos e comunitários, transportes, serviços, entre tantos outros decorrentes.

(2) Chapecó tem se desenvolvido de forma muito desigual entre seus bairros e regiões: há uma superconcentração de atividades na área central e escassez de atividades nos bairros; as áreas rurais próximas ao rio Uruguai são locais de intensa miséria e depressão social, acentuado pelo "isolamento" e "abandono histórico" dos pequenos agricultores familiares; as reservas indígenas Kaingangues (Toldo Chimbangue e Kondá) são locais de conflitos históricos - ainda não solvidos - pela posse da terra.

(3) Os Planos Diretores anteriores (1973, 1984 e 1990) acentuaram a segregação sócio-espacial territorial, estimulando a supervalorização da área central e desconsiderando completamente a produção informal da cidade.

Eles ainda definiram um perímetro urbano desproporcional com relação à área urbanizada. Em 2003, a extensão do perímetro urbano era de 116 km<sup>2</sup> e a área urbanizada projetava-se apenas sobre 44 km<sup>2</sup>. O plano diretor de 1990 chega ao ponto de criar categorias de habitação diferenciadas, dentre as quais uma denominava-se: habitação popular. O curioso é que, em *nenhuma* das 24 zonas definidas pelo plano diretor, essa categoria era *permitida*.

(4) Desde a implantação do primeiro loteamento, em 1922, a adoção do traçado xadrez tem gerado danos ambientais irreversíveis. A demarcação dos lotes sobre os cursos d'água (fato que contabiliza mais de 1500 lotes na área urbana) tem acelerado a degradação da mata ciliar e comprometido a qualidade hídrica dos córregos, além de constituir, pelas exigências do Código Florestal Federal, um problema para proprietários, ministério público, ambientalistas e administradores municipais: um impasse de difícil solução sobre o uso da propriedade.

(5) O difícil acesso democrático à terra urbanizada e habitação tem provocado - como única alternativa para os "esquecidos" - as ocupações irregulares, os loteamentos clandestinos e a produção da cidade informal e irregular. A produção do "território informal da cidade" tem escolhido, por via de regra, os locais

ambientalmente mais frágeis, uma vez que os mesmos possuem reduzido valor imobiliário, em decorrência das restrições de uso dado pelas leis ambientais, cada vez mais rígidas e severas..

(6) A cidade possui mais de 765 ha (hectares) de vazios urbanos, em locais (ou próximo aos locais) providos de infra-estrutura urbana instalada. O crescimento urbano dos próximos anos necessita ser direcionado para "dentro" da atual área urbanizada, objetivando a otimização da infra-estrutura urbana instalada e a conseqüente redução dos custos urbanos.

(7) A "política" habitacional deve ser concebida como estratégia (Pettine/Oliveira, 2002) , promovendo soluções sustentáveis para o atendimento da demanda habitacional. A tipologia edilícia predominante nos programas habitacionais (até 2003 produzia-se exclusivamente a casa térrea isolada no lote) deve ser repensada, devido à baixa densidade e aos altos custos resultantes, como nos lembra Mascaró (1989 e 1994).

## **6 Diagnóstico Social**

O PDDTC é parte integrante de um processo de participação cidadã nas decisões dos rumos da cidade. A experiência de Chapecó, desde a elaboração do I Congresso da Cidade, em 2001, bem como a implantação de importantes canais de debates com a comunidade, viabilizou a participação democrática no processo de planejamento e ampliou a visualização da realidade municipal, trazendo significativas informações aos técnicos, administradores públicos e comunidade em geral.

O diagnóstico social é fruto de um processo de construção participativa e da integração horizontal entre profissionais, administradores públicos municipais, empresários, entidades e cidadãos em geral. Seu desenvolvimento deu-se através de reuniões, oficinas temáticas, seminários e congressos que viabilizaram o debate sobre as questões de desenvolvimento territorial.

Para nós que vivemos intensamente este processo em todas as suas etapas, podemos afirmar com segurança e convicção que, antes de mais nada, a integração entre os profissionais e a comunidade é um processo de educação bilateral onde ambas as partes ampliam seus horizontes de conhecimento e diminuem as distâncias entre si.

Graças a esse processo a "cidade real" ganha voz e toma forma, através de seus cidadãos. Os dados provenientes de cada reunião são organizados em categorias, e o planejamento começa a emancipar-se do restrito domínio das pranchetas.

O Diagnóstico Social foi dividido em 6 fases de elaboração, a saber: (1) I Congresso da Cidade; (2) microrregional e em núcleos de entidades; (3) regional; (4) seminário estadual "cidades do futuro"; (5) oficinas temáticas; e, (6) Congresso do PDDTC. Nestas fases foram escolhidos, pelos participantes, os delegados representantes da comunidade e das entidades, legitimados para votarem as propostas do novo plano no Congresso do PDDTC.

### **6.1 I Congresso da Cidade**

Em 2001 foi realizado o I Congresso da Cidade, instância de debate democrático que viabilizou a participação direta de mais de seis mil e trezentas pessoas, resultando no primeiro Diagnóstico Rápido e Participativo- DRP, que abordou questões de uso do solo, trânsito e transporte e meio ambiente.

### **6.2 Fase Microrregional e em núcleos de entidades**

Esta fase proporcionou a coleta dos dados através de reuniões nas diversas microrregiões, nos núcleos das entidades e, posteriormente, nas regiões. Os dados coletados nestas fases totalizaram 744 manifestações por escrito, organizados em categorias tais como: infra-estrutura, habitação, uso do solo, desenvolvimento econômico, meio ambiente, cultura e sistema de circulação e transporte.

### **6.3 Fase Regional**

A Fase Regional contou com o agrupamento das informações das fases microrregionais e promoveu o debate em nível de regiões, onde participaram, em cada uma destas, as microrregiões pertinentes e as entidades específicas.

#### 6.4 Seminário Estadual Cidades do Futuro

O Seminário Estadual contou com a participação do Ministro das Cidades e de autoridades nacionais da área de planejamento urbano e representantes do Ministério das Cidades. O seminário ampliou o debate de diversos temas de interesse territorial, tais como desenvolvimento econômico e urbano, gestão participativa, habitação, financiamento público, planejamento governamental e cultura.

#### 6.5 Oficinas temáticas

Neste momento foram apresentadas as informações das etapas anteriores, processadas através do agrupamento das propostas similares e unificação das propostas iguais. O relatório das 744 propostas foi resumido e dividido em seis grupos (gestão democrática, uso do solo, habitação e regularização fundiária, desenvolvimento econômico e cultura, meio ambiente e sistema de circulação e transporte) para facilitar o trabalho nas oficinas temáticas.

O trabalho das oficinas foi desenvolvido através da avaliação dos mapas temáticos (produzidos no Diagnóstico Técnico) e da avaliação do relatório social. Os 6 grupos de trabalho fizeram o cruzamento das informações e identificaram pontos de conflitos e potencialidades existentes no território municipal. Estes pontos, por sua vez, foram confrontados - um a um - em matrizes de linhas e colunas, onde se atribuiu uma escala de valoração de juízo entre 0 (mínimo) e 4 (máximo).

Os conflitos e potencialidades de cada tema foram distribuídos em quatro matrizes de confrontação (potencialidades x potencialidade, conflitos x conflitos, potencialidades x conflitos e conflitos x potencialidades), de onde obtiveram-se os resultados numéricos dos juízos de valores.

O trabalho com as matrizes, acompanhado pela assessoria externa, transformou as informações qualitativas em resultados numéricos, aclarando a relação do sistema e identificando os conflitos mais nocivos e as potencialidades mais promissoras. O resultado foi surpreendente e causou uma euforia em todos os participantes, pois conseguiu representar de forma objetiva o que pensava-se ser de difícil apreensão.

#### 6.6 Congresso do PDDTC

A "jornada" de participação democrática culminou com a elaboração do Congresso do PDDTC, onde o resultado dos dois diagnósticos foi transformado em propostas de legislação. O Congresso foi dividido em dois momentos, a saber: (1) formação de grupos para a discussão através de temas e proposição de emendas (aditivas, supressivas ou de modificação); e, (2) debate e votação em plenária das emendas colhidas nos grupos de discussão, com a participação de todos os integrantes.

#### 6.7. Resultados do Diagnóstico Social

O relatório proveniente do Diagnóstico Social foi extenso e contou com a participação direta de mais de dez mil e cem pessoas: um número expressivo da população do município, hoje (2004) com 170.000 habitantes.

Dentre as manifestações, podemos fazer um *breve resumo* e identificar: (1) a necessidade de descentralização do emprego e da infra-estrutura urbana; (2) a proteção das áreas de agricultura familiar, principalmente ao longo do rio Uruguai, onde a especulação imobiliária começa a organizar-se no aguardo da futura barragem; (3) a implantação de áreas de lazer nos bairros; (4) a proteção do ambiente natural, em especial a bacia de captação de água potável municipal; (5) a reestruturação dos bairros e distritos municipais; (6) a integração do transporte coletivo e a acessibilidade à todas as regiões do município, entre outras.

#### 7 Estruturação do PDDTC

O PDDTC é constituído pelos Princípios de Desenvolvimento Territorial e Cumprimento da Função Social da Cidade e da Propriedade, pelo Plano Regulador e Plano Estratégico, pelo Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Democrática- SPTGD, este, por sua vez, constituído pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial- CMDT. Os instrumentos do Estatuto da Cidade estão distribuídos entre os

diversos capítulos que compõem o PDDTC.

O plano regulador estabelece as diretrizes para o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, definindo parâmetros para os seguintes índices urbanísticos: coeficiente de aproveitamento (mínimo, básico e máximo), taxa de ocupação, coeficiente de cobertura vegetal, afastamentos, alturas, dimensões dos lotes e quarteirões, entre outros.

O Plano Estratégico aborda os diferentes temas de desenvolvimento territorial do Município. A partir do relatório do Diagnóstico Social foram definidas 10 estratégias: (1) cumprimento da função social da propriedade; (2) democratização do acesso à terra e habitação; (3) promoção do direito à cidade; (4) organização territorial e desenvolvimento descentralizado; (5) mobilidade e transporte coletivo; (6) qualificação ambiental; (7) diálogo e integração entre culturas e etnias; (8) financiamento da cidade; (9) integração regional; e, (10) implementação do planejamento territorial e gestão democrática.

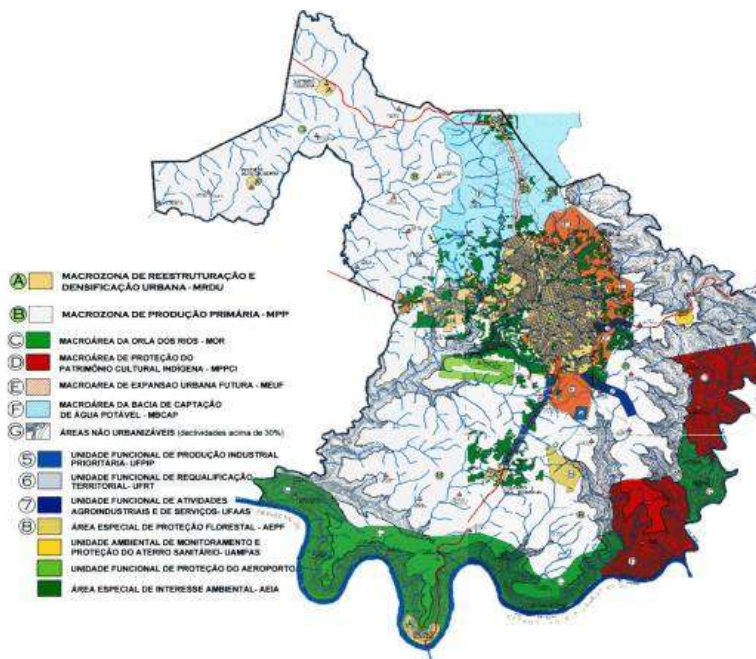


Figura 10 : Anexo I do PDDTC: Ordenamento Territorial Municipal

As estratégias ainda possuem programas e ações para alcançar os seus objetivos. Nos programas são atribuídas - às secretarias e departamentos da administração pública municipal - as responsabilidades e os prazos de implementação das ações.

O Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Democrática- SPTGD é constituído pelos órgãos da administração pública (direta e indireta), Comissões Técnicas de suporte à decisão, Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial- CMDT e demais conselhos vinculados (habitação, desenvolvimento econômico, cultura), e pelo órgão gerenciador: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento- SEDUP.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade, contemplados no PDDTC, estão organizados de acordo com seus objetivos, os quais compreendem: indução do desenvolvimento urbano e intervenção no solo, indução do uso social da propriedade, financiamento municipal, regularização fundiária e gestão democrática.

Alguns mecanismos do Estatuto da Cidade, tais como: a outorga onerosa do direito de construir e a definição dos valores do IPTU progressivo, necessitam ainda de legislação municipal específica, para sua utilização. O PDDTC define os parâmetros para os instrumentos do Estatuto da Cidade, mas a definição das especificidades de alguns instrumentos, como a outorga onerosa do direito de construir, necessitam ser aprovados em Câmara Municipal, mediante lei específica.

O SPTGD pode ser considerado como o "cérebro e o coração" do PDDTC, devido a integração que o mesmo proporciona entre as áreas de planejamento e os órgãos de gestão democrática. Depois da aprovação do PDDTC na Câmara Municipal, a instituição da gestão democrática permanente e do desenvolvimento de um sistema de planejamento que proporcione informações atualizadas, confiáveis e precisas sobre o território, têm sido nosso maior desafio.

Esse comportamento dual (técnico e social) do SPTGD irá determinar a forma da gestão. Sem as informações e a capacitação técnica necessárias, o SPTGD corre o risco de ficar acéfalo; sem a legitimação da participação democrática, ele pode tornar-se míope e injusto.

Inserido nesse contexto encontra-se o Sistema de Informações Geográficas Municipal (SIG- Chapecó), em vias de implantação na administração pública municipal desde 2003. O SIG tem demonstrado ser a principal ferramenta para trabalhar de forma integrada com dados espaciais e alfanuméricos, possibilitando o armazenamento, o tratamento, o processamento e a visualização das informações geográficas.

No entanto, o sucesso (ou fracasso) da sua implementação depende muito mais da capacitação humana dos profissionais responsáveis que dos programas ou equipamentos necessários (Aronoff *apud* Carvalho, Pina e Santos, 2000).

Uma vez em funcionamento e produzindo informações confiáveis e úteis para o planejamento municipal, o SIG poderá subsidiar o CMDT, os órgãos da administração pública (direta e indireta) e outros órgãos e instituições, a exemplo das universidades, concessionária de abastecimento e saneamento, concessionária de energia elétrica, polícia militar, corpo de bombeiros, entre outros.

## 8 Conclusões

A experiência de Chapecó significou um avanço na forma de conceber o planejamento do território, e representou um importante passo para as ações de desenvolvimento municipal. No entanto, o PDDTC compreende um processo democrático permanente que deve ser constantemente monitorado, avaliado e atualizado, devido à dinâmica de transformação da cidade.

Enquanto representantes dos profissionais da área de planejamento municipal, podemos afirmar - *com extrema convicção* - que o processo de debate democrático é um terreno fértil onde os horizontes de conhecimento e as vivências de ambas as partes (profissionais e comunidade) se ampliam e a realidade do município começa a criar forma de maneira mais apropriada, na medida em que vai incorporando as específicas vivências dos cidadãos de todas as partes do município.

O Estatuto da Cidade representou um marco na recente história da urbanização brasileira. Seus instrumentos e princípios são fruto da luta de movimentos sociais que desencadearam o debate sobre o planejamento tradicional das cidades, comprovadamente ineficaz no atendimento às reais necessidades da população urbana.

O Plano Diretor, por mais completo e bem elaborado que possa ser, pouco poderá ajudar se o sistema de planejamento e gestão da cidade não forem desenvolvidos de maneira democrática, em todas as etapas (na elaboração, monitoramento, avaliação, atualização e modificação), e se não houverem significativos investimentos na estrutura de planejamento e no Sistema de Informações Geográficas, quer seja na obtenção de dados de qualidade (que sejam úteis), na aquisição de equipamentos e, principalmente, na qualificação dos agentes envolvidos, sejam eles técnicos, políticos ou comunidade em geral.

Agradecemos a todos os cidadãos (chapecoenses ou não) que vêm participando do processo de (re) construção territorial de Chapecó, especialmente os mais humildes e necessitados, os quais "sofrem" a cidade muito mais do que a vivem.

Nossos agradecimentos estendem-se às nossas assessoras: Letícia Osório e Jacqueline Menegassi, pelo suporte de qualidade e exemplo de dedicação em prol dos infortúnios sociais. E um especial agradecimento a Roque Dalotto, assessor na implementação do SIG, que além de dar forma às mais preciosas informações espaciais que dispusemos tornou-se um amigo ao longo do processo.

Por fim, ao término desta etapa, gostaríamos de reproduzir uma mensagem que diz respeito ao que vimos falando. Trata-se de uma passagem da obra literária: "*As cidades Invisíveis*", de Italo Calvino (1972).

*"[...] é inútil determinar se Zenóbia deva ser classificada entre as cidades felizes ou infelizes. Não faz sentido dividir as cidades nessas duas categorias, mas em outras duas: aquelas que continuam ao longo dos anos e das mutações a dar forma aos desejos e aquelas em que os desejos conseguem cancelar a cidade ou são por esta cancelados."*

## 9 Referências Bibliográficas

### 9.1 Bibliografia consultada

**Carvalho, Marília Sá (org.); Pina, Maria de Fátima (org.); Santos, Simone Maria dos (org.).** *Conceitos básicos de sistemas de informação geográfica e cartografia aplicados à saúde*. Brasília: Organização Panamericana da Saúde/ Ministério da Saúde, 2000.

**Estatuto da Cidade.** *Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.* Regulamenta os artigos 182 e 183 da

Constituição Federal Brasileira, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

**INSTITUTO PÓLIS.** *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.* Brasília: Câmara dos Deputados: CDI, 2001.

**Leme, Maria Cristina da Silva** (Coord.). *Urbanismo no Brasil: 1895-1965.* São Paulo: Studio Nobel, 1999.

**Maricato, Ermínia.** *Habitação e cidade.* 6.ed. São Paulo: Atual, 1997.- (Espaço & Debate)

**Mascaró, Juan Luís.** *Desenho urbano e custos da urbanização.* 2.ed. Porto Alegre: SAGRA: DC Luzzanatto, 1989. [1987]

**Mascaró, Juan Luís.** *Manual de loteamentos e urbanizações.* Porto Alegre: SAGRA: DC Luzzanatto, 1994.

**Oliveira, Roberto de.** *A methodology for housing design.* 1994. Thesis requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Civil Engineering. Waterloo (Canada): University of Waterloo, 1994.

**Petinne, Jussara; Oliveira, Roberto de.** *A habitação como estratégia de gestão territorial urbana.* COBRAC 2002: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário- UFSC, Florianópolis.

**Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó- PDDTC.** Lei Complementar Municipal nº 202, de 04 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.chapeco.sc.gov.br>

**Prefeitura Municipal de Chapecó.** *Congresso da Cidade: A cidade pensada por todos e para todos.* Chapecó: Publicação editada pela Assessoria de Imprensa da Prefeitura Municipal, 2002.

**Santos, Milton.** *A urbanização brasileira.* São Paulo: Ed. Hucitec, 1993.

**Santos, Milton.** *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

**Souza, M. J. Lopes de.** *Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual.* São Paulo: Ed. Ática, 1996.

## 9.2 Bibliografia citada

**Aronoff, S.** *Geographic Information Systems: a management perspective.* Ottawa [Canada]: WDL Publications, 1995.

**Calvino, Italo.** *As cidades invisíveis.* Tradução: Diogo Mainardi. Rio de Janeiro: O Globo: Folha de São Paulo, 2003. Título original: *Le città invisibili.* [1972]

**Newman, Peter W. G.; Kenworthy, Jeffrey R.** *Gasoline consumption and cities. (A comparison of U.S cities with a global survey).* APA journal, winter, 1989.