

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – CAMPUS CHAPECÓ

MONICA HASS

**CAPACIDADES ESTATAIS E SOCIETAIS NA GESTÃO DO CONSELHO DA
CIDADE DE CHAPECÓ (SC)**

**CHAPECÓ
2020**

MONICA HASS

**CAPACIDADES ESTATAIS E SOCIETAIS NA GESTÃO DO CONSELHO DA
CIDADE DE CHAPECÓ (SC)**

Trabalho de conclusão de curso para obtenção do título
de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em
Sociologia Política da Universidade Federal de Santa
Catarina.

Prof. Dr. Orientador: Julian Borba

**CHAPECÓ
2020**

RESUMO

Este projeto tem como objetivo analisar a capacidade técnico-administrativa e política do governo municipal de Chapecó (SC) em formular e implementar a política urbana por meio do Conselho da Cidade (CONCIDADE), considerando os princípios do Estatuto da Cidade de 2001 e a política nacional de desenvolvimento urbano implantada a partir de 2003. Diante do protagonismo dos municípios na instituição das políticas públicas no contexto da descentralização político-administrativa no Brasil e de redemocratização, verifica-se a capacidade da administração municipal em executar as políticas urbanas com a participação da sociedade civil e com uma estrutura técnica-administrativa e política adequada desde a Constituição de 1988. Neste sentido, depreende-se que existe uma limitada capacidade técnico-administrativa e política por parte do Conselho da Cidade de Chapecó na gestão da política urbana. Na pesquisa foram examinados documentos produzidos pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Chapecó como leis, regimentos, regulamentos, atas, planos, relatórios, etc. Também foram realizadas entrevistas com os gestores do poder público e segmentos da sociedade civil que participaram do processo de implantação dos Conselhos e estão envolvidos na execução das suas atividades.

Palavras chaves: Conselhos Gestores. Políticas Públicas Urbanas. Desenvolvimento Territorial.

ABSTRACT

This project aims to analyze a technical-administrative and political capacity of the municipal government of Chapecó (SC) in form and implementation of urban policy through the City Council (CONCIDADE), considering the principles of the State of the City of 2001 and the policy national strategy for urban development implemented since 2003. Given the role of municipalities in the institution of public policies in the context of political-administrative decentralization in Brazil and redemocratization, the capacity of municipal administration to implement urban policies with the participation of civil society and with an adequate technical-administrative and political structure since the Constitution of 1988. In this sense, it appears that there is a limited technical-administrative and political capacity on the part of the City Council of Chapecó in the management of urban policy. The survey examined documents found by the Ministry of Cities and the Chapecó Urban Development Secretariat, such as laws, regulations, regulations, minutes, plans, reports, etc. They were also concluded with managers of public authorities and segments of civil society who participated in the process of implanting the Councils and are involved in the execution of their activities.

Keywords: Management Councils. Urban Public Policies. Territorial Development.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
1. POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOINSTITUCIONALISMO, CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA	22
2. A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA URBANA: DO PLANEJAMENTO CENTRALIZADO AO PARTICIPATIVO	30
2.1. Movimentos da Reforma Urbana ante ao planejamento centralizador e autoritário	30
2.2. O Estatuto da Cidade: a perspectiva participativa dos planejamentos urbanos e a função social da propriedade	33
2.3. Os Conselhos Setoriais de políticas públicas: uma nova institucionalidade democrática a partir de 1988	37
2.4. O Conselho Nacional das Cidades: o desenho institucional	41
3. O ARRANJO INSTITUCIONAL DO CONSELHO DA CIDADE DE CHAPECÓ (SC)	48
3.1. A criação do Conselho da Cidade de Chapecó	48
3.2. As competências do Conselho da Cidade	50
3.3. Capacidade técnico-administrativa do CONCIDADE de Chapecó	53
3.3.1. A organização do CONCIDADE	54
3.3.2. Câmaras Técnicas do CONCIDADE	55
3.3.3. A intersetorialidade das políticas urbanas	57
3.3.4. Funcionalidade do Conselho da Cidade	59
3.3.5. Assistência Jurídica do CONCIDADE	63
3.4. A Capacidade política do CONCIDADE de Chapecó	65
3.4.1. A composição do Conselho da Cidade de Chapecó	65
3.4.2. Participação dos não conselheiros	69
3.4.3. A participação dos Conselheiros	70
3.4.4. Capacitação dos Conselheiros	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

APRESENTAÇÃO

Este é um trabalho que aborda a gestão da política de desenvolvimento urbano aprovada na Constituição Federal Brasileira de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, em 2001 e da política nacional de desenvolvimento urbano, implementada a partir de 2003 com a criação do Ministério da Cidade, focando na atuação dos Conselhos da Cidade (CONcidade). Ressalta-se que na perspectiva desenvolvida neste trabalho, os Conselhos se constituem em Instituições Participativas (IPS) ao promover a participação da sociedade civil e do governo na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas (Avritzer, 2008; Pires e Vaz, 2014).

Alterações expressivas foram implementadas na execução das políticas públicas e sociais desde a Constituição de 88, que com o seu redesenho da qual redesenhou o arranjo federativo e inaugurou um período descentralizador no Brasil. Este se configura por meio de uma maior autonomia fiscal, administrativa e política dos municípios, com novas perspectivas no que diz respeito ao financiamento e transferência de recursos. Neste cenário de inovação entre as relações institucionais do governo nacional com os governos locais, o poder público municipal passou a ser protagonista na gestão e fiscalização das políticas setoriais do Estado Federativo brasileiro.

Ressalta-se ainda que neste contexto de descentralização político-administrativa e de redemocratização, o país também inovou no que diz respeito aos princípios e diretrizes de elaboração das políticas, rompendo com o planejamento centralizado e tecnocrático de concepção e gestão dos anos 1960 e 1970 e fomentando a abertura de processos de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas por meio dos conselhos setoriais. De acordo com Santos (2011, p. 32), a ampliação das possibilidades de participação “é condição para que o modelo brasileiro de democracia, que combina democracia representativa com alguns instrumentos de democracia direta, se efetive”, conforme consta no artigo 1º. Parágrafo único da Constituição de 1988: “todo o poder emana no povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Mas antes mesmo do processo de redemocratização do país, administrações municipais progressistas inovaram ao inserir experiências democrático-participativas na gestão pública nos anos 1970¹. O experimentalismo e inovação institucional na ampliação

¹ Destacam-se entre eles Lages (SC), Piracicaba (SP) e Boa Esperança (ES). Nos anos 1980, principalmente governos de esquerda vinculados ao Partido dos Trabalhadores disseminaram ideias e práticas de gestão

democrática brasileira e na inclusão social nos governos municipais nas últimas décadas foram apontados por diversos autores, dentre eles Santos (2002), Avritzer (2008), Dowbor (2002), Brasil (2004), Lüchmann e Borba (2008) e Borba (2011) e desdobram-se na oferta de políticas locais nas áreas sociais, econômica e urbana. As inovações democráticas nos municípios brasileiros tornaram o Brasil mundialmente conhecido e vários de seus projetos relacionados ao aprofundamento democrático e inclusão social foram adotados por outros países. (Santos, 2002).

A competência dos municípios na condução da política de desenvolvimento urbano consta nos marcos jurídicos-institucionais da Constituição de 1988, os quais dizem respeito à formulação e à gestão das políticas urbanas e constituíram mudanças na governança e nas políticas voltadas para o território urbano nacional objetivando a institucionalização do direito à cidade².

É importante ter presente que a luta por uma reforma urbana, com foco no direito à cidade, inicia nos anos 1960³ decorrente do intenso processo de crescimento das desigualdades sociais nas cidades durante a modernização brasileira baseada no projeto urbano-industrial e desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek (1956-1960). A urbanização se acelerou a partir da segunda metade do século XX, com um crescimento de 402% entre os anos 1960 e 2010, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades (IPEA, 2016). As consequências deste aumento populacional e a falta de um planejamento estratégico das cidades aumentaram a segregação e a exclusão social (Maricato, 2009) e resultaram na ausência de saneamento básico, habitação, transporte coletivo e mobilidade urbana para a maioria da população, além de problemas ambientais.

local que salientavam o aprofundamento da democracia e da cidadania. Entre as principais diretrizes destes governos ressaltavam-se a construção de espaços de participação popular na gestão local e o direcionamento para as demandas sociais mediante a inversão de prioridades das políticas municipais. A implantação de Instituições Participativas (IPS) como o Orçamento Participativo, Congressos da Cidade e demais fóruns democrático-participativos que incluíam os cidadãos nas decisões políticas são reflexos das diretrizes ora mencionadas (Hass, 2006.)

² Conceito desenvolvido pelo sociólogo francês Henri Lefebvre em seu livro “O Direito à Cidade”, publicado em 1968, que traz uma perspectiva coletiva de recuperação do espaço urbano por grupos segregados/marginalizados das cidades. O direito universal à cidade - “todos têm direito à cidade” - é um termo incluído no vocabulário de reivindicações de movimentos sociais em diferentes países, entre eles o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, no Brasil.

³ O movimento é influenciado pelas lutas das Sociedades de Amigos de Bairro (SABs) e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). (Hass, Silva e Aldana, 2019).

Estas preocupações aparecem na retomada da luta pela reforma urbana nos anos 1980 durante o processo Constituinte em 1987. A partir de uma intensa mobilização da sociedade civil, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU)⁴ pautou a função social da propriedade, o direito à moradia e à cidade e o planejamento e gestão democrática das cidades, que podem ser considerados como os pilares do movimento (BRASIL, 2004). Com a união de movimentos por moradia, associações de moradores, ONGs e entidades profissionais, uma emenda popular foi apresentada com os princípios defendidos pelo MNRU.

A proposta de emenda popular resultou na definição de dois artigos (182 e 183) sobre a questão urbana na nova Constituição Brasileira, constantes no Capítulo II do Título VII. Como consequência novos desafios se colocaram para o planejamento urbano brasileiro, uma vez que a aplicação das inovações para o ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano ficou subordinada ao Plano Diretor, a ser implementado nas cidades com mais de 20 mil habitantes.

A regulamentação do texto constitucional sobre a política urbana ocorreu somente em 2001 por meio da Lei Federal n. 10.257 – o Estatuto da Cidade – que delineou as diretrizes gerais a serem seguidas pelos governos federal, estadual e municipal na promoção da política urbana, viabilizando a gestão democrática das cidades, o cumprimento da função social⁵ da cidade e da propriedade urbana, bem como o direito a cidade sustentável. O Estatuto da Cidade concebeu o prazo de cinco anos (ampliado para mais dois) para concepção dos PD e determinou a participação da população no processo. De acordo com Fernandes (2013), a política urbana aprovada por meio do EC foi reconhecida internacionalmente e inscrita no rol de honra da UNU-Habitat em 2006.

Como podemos observar, 12 anos se passaram entre a aprovação da política urbana na Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001. Para Brasil e Carneiro,

Os processos de reelaboração, negociação e aprovação dessa legislação envolveram, ao longo do período, um esforço significativo dos atores

⁴ O Fórum/Movimento Nacional da Reforma Urbana é uma coalizão de organizações brasileiras, existente desde 1987, que luta por cidades inclusivas, justas e democráticas para todos e para todas. São movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover o Direito à Cidade (Santos Junior, Diniz e Saule Junior, 2000, p. 8).

⁵ Consta no Estatuto da Cidade de 2001, art. 39: “A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”

organizados, com destaque para o FNRU. Nesse percurso, as propostas do FNRU, relativas ao direito à cidade foram parcialmente assimiladas em virtude dos conflitos e interesses dos setores imobiliários. A aprovação do Estatuto da Cidade tem sido tributada, sobretudo, à atuação e mobilização de atores societários, ao lado de outros fatores institucionais que podem ter favorecido seu trâmite final em 2001, tais como a realização da HABITAT + 5 pela ONU. (BRASIL e CARNEIRO, 2009, p. 24).

Nos anos 1990, diante da insegurança jurídica entre a Constituição (1988) e o Estatuto da Cidade (2001) no que tangia aos dispositivos e instrumentos da nova política urbana novamente governos locais progressistas foram protagonistas na formulação de políticas inovadoras e diversos municípios adotaram premissas e instrumentos que eram propostos no EC. Foram criados fóruns para discussão da aplicação da nova política urbana, como Congressos da Cidade⁶ em Porto Alegre, Chapecó, Belém, Santo André (Hass, 2006) que avançavam na discussão dos novos Planos Diretores e na área da política habitacional, constituindo conselhos municipais de habitação em Porto Alegre, Belo Horizonte e Diadema. (Rodrigues, 2017, p. 55). Como veremos mais adiante, os conselhos gestores de políticas públicas se expandem a partir de 1990 e são considerados os IPS mais difundidos atualmente no país.

A gestão democrática das cidades foi reconhecida como um direito no Capítulo V do Estatuto da Cidade a ser garantida por intermédio de vários instrumentos, entre eles: órgãos colegiados de política urbana em nível nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A efetivação de processos participativos na elaboração de políticas públicas foi aprofundada exclusivamente a partir do governo Lula, com a “promoção de Conferências e da instituição de Conselhos de participação da sociedade, gerando um incipiente e novo modelo de gestão pública participativa no âmbito federal”. (Santos Junior, Diniz e Saule Junior, 2020, p. 10). Estes processos fundamentam-se no princípio “de que a política nacional não se limita à esfera federal, mas deve incorporar os três níveis de governo,

⁶ O quadro é este: Porto Alegre (RS) implantou a “Cidade Constituinte”, de 1993 a 1996; em Chapecó o “Congresso da Cidade” aconteceu em 2001 e 2002; Belém (PA) criou em 2001 o “Conselho da Cidade”, em substituição ao Orçamento Participativo; Santo André (SP) implementou o projeto “Santo André Cidade Futuro”, em 1999; Carbonita, no Vale do Jequitinhonha (MG) instituiu em 2001 o Projeto Carbonita Cidade Futuro. Ressalta-se, no entanto, que cada uma dessas experiências possui metodologias diferenciadas. Além disso, em Santa Catarina, as cidades de Indaial e Criciúma iniciaram em 2003 o processo de discussão do Congresso da Cidade. Campinas (SP) e Maringá (PR) também realizaram o Congresso da Cidade.

diversas agências do Estado e a chamada sociedade civil, promovendo a cooperação interfederativa”. (Idem, p. 11).

A participação da sociedade civil, por sua vez, visa a “promover a inclusão daqueles que estiveram historicamente excluídos das discussões sobre as políticas públicas implementadas pelo estado e os rumos do país” e “visibilizar os conflitos de interesses e promover um debate democrático nas esferas de negociação e deliberação em torno das políticas públicas” (Santos Junior, Diniz e Saule Junior, 2020, p. 11), estabelecendo-se assim um processo de governança democrática. De acordo com Andrade e Clementino (2007), a noção de governança se refere à capacidade de governar por meio da construção de acordos entre os diferentes atores sociais e políticos, independentemente das suas orientações ideológicas e recursos disponíveis, objetivando a resolução de conflitos.

A partir de 2003, sob esta perspectiva, iniciaram-se os procedimentos relacionados à construção da política nacional de desenvolvimento urbano, sobressaindo-se o centralismo do Estado na formulação e implementação das políticas urbanas em âmbito nacional articulado com os governos estaduais e locais. Foi instituído o Ministério das Cidades que surgiu com a finalidade de promover a integração da gestão das políticas urbanas - que além do ordenamento territorial incluem a habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano. Maricato (2007) ressalta que as estruturas administrativas urbanas brasileiras eram deficitárias e fragmentadas e necessitavam de mudanças para redefinição das suas atribuições operacionais, proporcionando um maior diálogo entre secretarias, departamentos, autarquias e empresas objetivando solucionar problemas básicos da infraestrutura brasileira. Segundo Tonella (2013) “a estrutura do Ministério das Cidades foi apontada como uma novidade, não só no território brasileiro, mas em toda a América Latina”.

Além disso, integrado ao Ministério das Cidades, foi criado um sistema de gestão participativa formado pelo Conselho Nacional das Cidades e pelas conferências nacionais, estaduais e municipais. Na 1ª. Conferência Nacional das Cidades, realizada do dia 23 ao dia 26 de outubro de 2003, foram definidas as diretrizes, atribuições, estrutura e composição do Conselho das Cidades e escolhidos os seus primeiros conselheiros titulares e suplentes. (Maricato e Santos Jr, 2007). O ConCidades foi regulamentado pelo

presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 02 de abril de 2004, por meio do decreto n. 5.031 (Bernhardt, 2009, p.39)⁷.

Antes de prosseguirmos, é importante comentar que este modelo de gestão pública participativa e da política urbana focada no direito à cidade sofreu mudanças durante o governo Temer (2016 a 2018). As transformações se intensificaram no primeiro ano do governo conservador de Bolsonaro (2019), havendo a dissolução do Ministério das Cidades e a publicação do decreto 9.759/2019, que extinguiu todos os órgãos colegiados, dentre eles o Conselho das Cidades, “ferindo os princípios da Constituição Brasileira e as determinações do Estatuto da Cidade” (Santos Junior, Diniz e Saule Junior, 2020, p. 6). O Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu em 13 de junho de 2019 uma liminar para suspensão parcial do decreto, no entanto o mérito da matéria será apreciado em novo julgamento.

O Conselho Nacional das Cidades, que estava incorporado à estrutura do Ministério das Cidades, possuía um papel importante nas discussões sobre os problemas e o enfrentamento das questões urbanas, articulando os debates nas esferas nacional, estadual e municipal principalmente a partir da realização de Conferências Nacionais das Cidades, onde se buscava “captar as problemáticas urbanas, mediante a participação dos atores diretamente envolvidos nas questões locais” (Favarão e Costa, 2018, p. 47). Era um órgão consultivo e deliberativo constituído por representantes do poder público e da sociedade civil, no qual

tinham representação setores governamentais, dos três níveis de governo, e segmentos da sociedade civil (setor empresarial, sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas e de pesquisa e movimentos populares), eleitos em Conferências Nacionais de amplo escopo” (SANTOS JUNIOR, DINIZ e SAULE JUNIOR, 2020, p. 11).

O ConCidades organizou as Conferências Nacionais das Cidades em 2003, 2005, 2007, 2010, 2013 e 2016 articuladas com as Conferências Estaduais e Municipais, possibilitando a participação de diferentes setores da sociedade civil, do Estado e do mercado na formulação de políticas públicas urbanas, entre elas a Política Nacional de Habitação (2004), a Política Nacional de Saneamento Básico (2007) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012) (Bernhardt, 2009).

⁷ O Conselho das Cidades foi criado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2001, por meio da medida provisória nº. 2.220 após a aprovação do Estatuto da Cidade. (Bernhardt, 2009).

Tendo presente esta estrutura organizativa do Conselho Nacional das Cidades, novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade foram criados também no âmbito dos municípios, tanto na implantação como na fiscalização das políticas urbanas por meio dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano ou Conselho das Cidades, numa escala de poder na qual o local se submetia à escala nacional.

Em nível municipal, os Conselhos supracitados são aprovados nos Planos Diretores à luz dos princípios do Estatuto da Cidade e possuem a função de operar a gestão e a fiscalização dos Planos Diretores (PAULA, 2007, p. 20). Os fundamentos defendidos pelo EC terão maior êxito na política urbana das cidades se houver um efetivo compromisso do poder público com o enfrentamento dos mecanismos de produção das desigualdades e da exclusão e com um desenho institucional participativo e deliberativo.

Entretanto, o poder público se posiciona de acordo com o seu perfil político-ideológico: em alguns momentos, defende os interesses do setor privado; em outros, da sociedade civil; por vezes, dos dois, num confronto de projetos políticos democratizantes e neoliberais (DAGNINO, *et al.* 2006)⁸ que disputam a sua hegemonia política. Neste conflito de projetos político-ideológicos de gestão pública municipal e de diferentes interesses individuais e coletivos é que se configura a aplicação do Estatuto da Cidade no espaço local. (Hass, 2010).

Diante dos distintos perfis político-ideológicos dos gestores locais, Santos Junior, Diniz e Saule Junior afirmam que:

ainda que a política urbana passe por essa inflexão conservadora no âmbito federal, não é evidente que ocorra o mesmo nos estados e municípios, que são muito diversos em termos de perfil das suas administrações, e têm autonomia e também responsabilidades próprias em matéria de política urbana. (SANTOS JUNIOR, DINIZ e SAULE JUNIOR, 2020, p. 17 e 18).

Mas os limites da aplicação das políticas das cidades atravessam os diferentes contornos das administrações municipais e, segundo Santos Junior, Diniz e Saule Junior, 2020, p. 8) estão relacionados também à fragilidade do sistema nacional de desenvolvimento urbano na articulação e coordenação das ações das diversas unidades federadas, “com participação e controle social. Esse novo sistema poderia ter o potencial de romper com a fragmentação das políticas setoriais e com a subordinação da política urbana à lógica dos interesses dos grandes grupos econômicos”. Os autores destacam

⁸ A noção de projeto político de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38) designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

ainda “a ausência de um programa de capacitação e de políticas de incentivos para a efetiva difusão e efetivação dos conselhos das cidades no território nacional”. (Santos Junior, Diniz e Saule Junior, 2020, p. 12).

A partir do exposto, a efetividade dos espaços institucionais de participação no que diz respeito à aplicação da política urbana é questionada por Santos Junior, Diniz e Saule Junior:

Esses limites para a construção pública e coletiva de um projeto de cidade, mesmo num governo de caráter popular, levaram a um processo crítico de avaliação acerca da efetividade dos espaços institucionais de participação. Em que pese as conquistas dos movimentos urbanos nesse período, a submissão política levava, pouco a pouco, à descrença das instâncias participativas institucionalizadas. Da constatação acerca da manutenção de uma estrutura estatal burocratizada permeável aos interesses de atores econômicos e políticos à crítica da desmobilização dos movimentos populares, o momento político foi demarcado, cada vez mais, pela chave da subordinação do Estado ao capital. (SANTOS JUNIOR, DINIZ e SAULE JUNIOR, 2020, p.13).

Vainer e Maricato (2000) já problematizaram anteriormente os limites em torno de um planejamento urbano reformista via implantação dos Planos Diretores à luz dos princípios do Estatuto da Cidade, quando se trata de uma lei, que contempla ideais “socializantes”, defendidos inicialmente pelo Fórum de Reforma Urbana, a serem implantados num Estado capitalista, onde historicamente o “direito à cidade” é para uma minoria. Maricato alerta que “é evidente que não é possível reverter o rumo do crescimento das cidades sem reverter os rumos das relações sociais. A construção de um novo paradigma urbano faz parte da luta por uma nova sociedade” (Idem, p. 169).

Por sua vez, Pinto e Favarão afirmam que:

Apesar dos avanços apresentados pelas diretrizes brasileiras pós-EC, um dos problemas centrais para o planejamento urbano é a composição de um modelo de política setorial descolado do padrão territorial que caracteriza o modelo urbano brasileiro (Algebaile, 2008). Há, por exemplo, um desalinhamento estrutural quanto ao uso do solo nas cidades brasileiras e a aplicação das diretrizes propostas nos Planos Diretores (PDs) municipais, além de experiências de uma política setorial social que predomina sobre a gestão do território nacional, materializando-se em 60% dos PDs, mas que não se ligam a políticas fundiárias capazes de viabilizar o acesso à terra e a uma política habitacional com boa inserção urbanística. Essa lógica se replica, por exemplo, nas experiências de empreendimentos privados e públicos como os investimentos de infraestrutura urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). (PINTO e FAVARÃO, 2018, p. 49).

Na questão da implantação das políticas urbanas no Brasil, Magalhães (2018, p. 74 e 75) salienta “a complexidade e adversidade do contexto regulatório nacional, e a

necessidade de um efetivo pacto federativo, envolvendo os três poderes, para o alcance dessa implementação”. O autor destaca ainda a necessidade da articulação de atores e o fortalecimento institucional para a eficácia da execução da política urbana. E complementa: “É evidente a necessidade de capacitação e habilidade para articulação dos instrumentos existentes nos marcos normativos hoje disponíveis para a gestão urbana, e sobre essa compreensão parece haver significativa convergência”. (Magalhães, 2018, p. 75).

A coerência e viabilidade da adequação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, diante dos diversos perfis de municípios, também é questionada por Magalhães (2018, p. 75), “principalmente em pequenas cidades, que compreendem a maior parte dos municípios brasileiros. Isso exige reflexão mais profunda sobre instrumentos eficazes para a implementação e viabilização da Agenda Urbana nas pequenas cidades”.

Uma avaliação crítica das experiências da implantação dos Planos Diretores tem sido realizada por meio de estudos acadêmicos principalmente a partir de 2008, sobretudo em torno dos limites da aplicação das diretrizes e princípios do Estatuto da Cidade, tanto no que diz respeito à participação de diferentes atores sociais, políticos e do mercado na sua elaboração como em relação à dificuldade da implantação dos instrumentos urbanísticos que tem como objetivo reduzir a especulação imobiliária, evidenciando limitações no cumprimento da função social da propriedade (Hass, 2010, Santos Junior & Montandon, 2011). Os problemas em termos de pessoal técnico para implementar os planos, seja em termos de viabilização de um desenho institucional participativo ou de compreensão no que se refere à aplicação dos instrumentos urbanísticos, também são relatados.

No que concerne aos limites dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Tatagiba (2003) destaca a resistência do Estado em relação a esta instância participativa e uma baixa capacidade propositiva dos conselhos, “executando um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas” (Tatagiba, 2003, p. 98). Wampler (2011, p. 47), em contrapartida, afirma que os ativistas, os representantes de governos e os formuladores de políticas que participam de conselhos e de conferências “precisam estar cientes de que a sua participação nesses locais pode não afetar diretamente resultados políticos específicos”.

Este autor discorre sobre as responsabilidades de fiscalização e formulação de políticas das quais os conselhos são dotados e ressalta que elas “colocam pressões contraditórias sobre os seus respectivos membros, especialmente sobre os cidadãos que

participam do processo como representantes da sociedade civil” (Wampler, 2011, p. 45).

E complementa:

Por um lado, a responsabilidade de fiscalização é fundamental para o acompanhamento das ações empreendidas por políticos eleitos, por burocratas e por prestadores de serviços. Todavia, empreender essa tarefa de maneira agressiva pode colocar estes representantes da sociedade civil em conflito direto com o governo, o que, por seu turno, pode levar a que este último acabe se beneficiando (direta e/ou indiretamente) da retirada do debate, ou ainda da simples não presença em pauta, de políticas e/ou acordos contratuais que aqueles desejariam eventualmente discutir e revisar – e/ou mesmo anular. Por outro lado, a segunda responsabilidade, referente à formulação de políticas, exige estreita colaboração entre os cidadãos, os líderes das OSCs, os dirigentes sindicais e os representantes do governo para criar novas soluções para os problemas atuais. (WAMPLER, 2011, p. 45 e 46).

Com relação ao formato institucional dos conselhos setoriais de políticas públicas, Borba, a partir de estudo realizado com dados de conselhos de Santa Catarina desde 2004, conclui que

este é estruturado primordialmente pela representação de entidades e/ou organizações da sociedade civil, organizadas, em geral, unicamente sobre uma estrutura decisória centralizada (no município, estado ou da União), sendo o espaço para a participação direta/individual praticamente inexistente na maioria dos conselhos”. (BORBA, 2011, p. 72).

Além disso, enfatiza que “o desenho dos conselhos acaba promovendo uma “filtragem” na escolha da representação institucional, o que vai impactar o perfil dos representantes na configuração de uma “elite” participativa” (Borba 2011, p. 73).

Quanto à execução da política das cidades por meio dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano ou Conselho das Cidades locais, pesquisas demonstram que grande parcela se limita a decidir sobre a política do solo urbano ou sobre a política de habitação, desrespeitando os princípios do direito à cidade. Em trabalho realizado sobre a efetividade das decisões do Conselho da Cidade de Chapecó, Silva (2019, p. 59) afirma que “o ConCidade de Chapecó pode ser compreendido como uma espécie de órgão de atendimento às demandas externas e não necessariamente uma instituição de controle e gestão do Plano Diretor do município”. E prossegue: “foram constatadas pautas preponderantemente técnicas e, muitas vezes, sem se avaliar suas implicações políticas para o cumprimento dos preceitos do Plano Diretor, como a função social”.

Diante do cenário descrito, questiona-se neste trabalho a capacidade administrativa/técnica e política dos governos locais em executar a política de desenvolvimento urbano, tanto na implantação como na fiscalização das políticas urbanas

por meio dos Conselhos Gestores perante as limitações mencionadas acima.

A análise teórico-conceitual que orienta esta pesquisa situa-se nas abordagens neoinstitucionalistas, principalmente o institucionalismo histórico, e compreende os conceitos de capacidades estatais e de governança de Gomide e Pires (2014) e Pires e Gomide (2016). Os autores entendem que a elaboração de políticas públicas desenvolvimentistas após a Constituição de 1988 demandam novas competências de ação do Estado brasileiro (Pires e Gomide, 2016, p. 2), isto é, destacam a centralidade deste na criação e operacionalização das políticas públicas a partir do processo de descentralização no contexto da democratização.

Ainda de acordo com os autores, a Constituição de 1988 evidencia outro elemento significativo na construção das políticas públicas: a participação da sociedade civil e ressaltam a importância da interação entre atores sociais e estatais na elaboração e execução de políticas públicas. Ou seja, institui-se a noção de governança que, na acepção de Offe (2009, p. 12 *apud* PIRES e GOMIDE, 2016, p. 3), “pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade”.

As capacidades estatais estão relacionadas às habilidades técnicas de formulação e às competências políticas de implementação das políticas públicas. Nesta perspectiva, as capacidades técnico-administrativas e políticas resultam das relações entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles (social, burocrático e judicial). As capacidades políticas, por sua vez, são necessárias “para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas”. (Gomide e Pires, 2014, p. 21).

A partir desta ótica, Gomide e Pires (2014, p. 20) utilizam nos seus estudos o conceito de arranjo institucional, que é concebido “como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

Entendemos que o conceito de desenho institucional utilizado por Lüchmann (2002) corrobora neste sentido, especialmente quando a autora infere que por ser resultante e dependente das forças políticas e sociais, o “desenho institucional” tem um papel fundamental na operacionalização dos princípios da democracia deliberativa. Segundo Lüchmann, (2002, p. 58), “o formato institucional diz respeito ao conjunto de

medidas (espaços de participação, atores participativos, normas, regimentos, critérios etc.) que possibilitam a efetivação deste ideal democrático”.

Sendo assim, a verificação do perfil dos diferentes atores que participam dos IPS criados pelo poder público e a sua influência na defesa dos seus interesses na definição de políticas públicas pode ser observada nos desenhos ou arranjos institucionais. Para Lüchmann (2019, p. 25) “regras relativas à composição das IPs são importantes na avaliação da maior ou menor capacidade de influência e de vocalização dos diferentes atores participativos”.

Contribuindo ainda com a discussão sobre o papel dos governos na execução de uma política pública numa concepção democrático participativa, Lüchmann (2002) evidencia que o compromisso político e a vontade política dos governos são fundamentais neste sentido⁹. A autora enfatiza também a relevância do projeto político-partidário na instauração dos instrumentos participativos adotados.

Por nossa vez, para relacionar a teoria das capacidades estatais com a implantação e fiscalização das políticas das cidades, utilizamos o conceito de Chattopadhyay, para quem a política nacional urbana:

poderia significar uma combinação de vontade política e capacidade técnica para coordenar decisões em nível municipal ou pode se referir a uma abordagem capaz de garantir que as prioridades nacionais sejam consistentes com as necessidades das cidades, onde os recursos seriam investidos”. (CHATTOPADHYAY, 2018, p. 12).

O foco deste trabalho é a análise do Conselho da Cidade de Chapecó (SC), cuja finalidade é realizar a gestão democrática do planejamento territorial municipal. O CONCIDADE de Chapecó foi aprovado no Plano Diretor de 2014 e regulamentado em 2015 por meio do decreto nº. 31.170 e substituiu o Conselho de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (CMDT), de 2004. Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano, possui Câmaras Técnicas que auxiliam nas decisões técnico-administrativas do Conselho, nas áreas de habitação e regularização fundiária; de meio ambiente e saneamento ambiental; de mobilidade urbana, trânsito, transporte e acessibilidade; de planejamento e gestão do solo urbano.

A pesquisa teve como objetivo principal investigar a capacidade técnico-administrativa e política do governo municipal de Chapecó em formular e implementar a política urbana por meio do Conselho da Cidade (CONCIDADE), no período de 2015 a

⁹ Ver também Avritzer (2008) e Wampler e Avritzer (2004).

2019, ressaltando a interação entre atores estatais e sociais, os interesses envolvidos no desenvolvimento das políticas da cidade, bem como a estrutura administrativo-organizacional e técnica responsável pela execução das políticas.

Os objetivos específicos da pesquisa foram:

- Contextualizar a criação da política urbana, priorizando o surgimento do Conselho das Cidades, a sua organização, estrutura operacional e objetivos nos âmbitos nacional e municipal.

- Verificar, a partir do desenho e arranjos institucionais do Conselho da Cidade, os mecanismos de participação, o perfil dos participantes e os interesses envolvidos na formulação e implementação das políticas urbanas;

- Avaliar o compromisso político do governo de Chapecó na gestão democrática do Conselho da Cidade;

- Analisar a estrutura administrativo-organizacional e o papel dos técnicos na execução da política urbana;

- Refletir sobre a intersetorialidade na implementação das políticas urbanas, principalmente a partir da atuação das câmaras técnicas do CONCIDADE.

Categorias de Análise

Motivados pelo modelo analítico de Gomides e Pires (2014), construído para investigação do processo de implementação de políticas públicas no âmbito federal por meio dos arranjos institucionais, adaptamos as nossas categorias de análise para o estudo de implementação da política urbana na esfera local, tendo como objeto o Conselho da Cidade. A finalidade é averiguar a capacidade técnico/administrativa e política governamental a partir dos arranjos e desenhos institucionais criados pela administração municipal de Chapecó na gestão da política urbana.

Neste sentido observamos os seguintes aspectos do Conselho da Cidade em estudo:

1) Objetivos: apresentação dos objetivos do Conselho da Cidade de Chapecó (SC) enquanto instância integrante da política nacional de desenvolvimento urbano;

2) Análise dos arranjos institucionais e desenhos institucionais participativos:

a) Capacidades técnico-administrativas: Articulação com os Conselho Nacional e Estadual das Cidades (por meio das Conferências de Política Urbana); estrutura organizacional e recursos humanos, financeiros e tecnológicos para elaboração e execução da política; secretarias

municipais e demais órgãos públicos envolvidos na gestão da política urbana; formação técnica dos servidores públicos e dos conselheiros; Análise da intersectorialidade entre as políticas urbanas por meio dos Conselhos setoriais e das Câmaras técnicas; comunicação, informações para os conselheiros e para a sociedade civil; o papel do judiciário na execução da política urbana;

b) Capacidades políticas: formas de organização da participação dos atores do estado, mercado e da sociedade no CONCIDADE e nas Câmaras Técnicas; composição do Conselho da Cidade e competência dos seus membros; perfil dos participantes (quem está representado nestas instâncias); articulação ou não dos segmentos envolvidos; capacidade do governo de articular e negociar os diferentes interesses presentes na discussão da política urbana; compromisso governamental na execução da política urbana.

Justificativa

A proposta deste estudo está integrada ao Projeto de Pesquisa PROCAD - Participação Política, coordenado pelo professor Julian Borba da UFSC, supervisor do estágio pós-doutoral, e desenvolvido em parceria com professores da UEM (Universidade Estadual de Maringá) e da UNESP (Universidade Estadual Paulista). O objetivo geral do projeto é “identificar e analisar as mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil no período democrático recente, de 1988 a 2013”.

O estudo também está associado às atividades propostas no Grupo de Pesquisa “Estado, Sociedade e Políticas Públicas”, do qual participo na UFFS, que tem como finalidade dar continuidade ao desenvolvimento do projeto de pesquisa intitulado “Políticas públicas, municipalização e participação democrática: um estudo sobre o município de Chapecó-SC” (contemplado na Chamada Pública FAPESC n. 07/2015 – Apoio aos Grupos de Pesquisa da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS), vigente de 2016 a 2018, além de demais pesquisas desenvolvidas por mim sobre a temática do planejamento urbano.

Em paralelo à pesquisa, organizamos um grupo de estudos sobre Políticas Públicas (GEPP) que visa a subsidiar o projeto mencionado acima a partir de leituras e discussões sobre os temas a serem investigados.

Esta pesquisa se justifica diante do cenário de “desmonte” das políticas públicas e, mais especificamente, da política de planejamento urbano fomentada pelo governo de Jair Bolsonaro. Considera-se que o foco deste trabalho sobre o papel do Conselho da Cidade de Chapecó nos possibilita acompanhar os limites e desafios da gestão urbana no âmbito municipal, uma vez que o governo local, de acordo com o estabelecido na Constituição, possui autonomia e responsabilidades no que diz respeito à execução da política urbana.

Metodologia da Pesquisa

Para desenvolver o projeto de pesquisa, foram utilizadas fontes de dados quantitativos e qualitativos. Ressaltamos que eles foram trabalhados complementarmente na perspectiva de Minayo e Sanches (1993), que entendem que os métodos quantitativo e qualitativo não são incompatíveis, mas que estão intimamente imbricados e podem ser utilizados pelos pesquisadores sem caírem em contradição epistemológica. Busca-se através da articulação e complementação dos dois tipos de pesquisa superar limitações e priorizar a complementaridade entre elas.

Desta forma, este projeto utilizou o levantamento de dados quantitativos, a análise de documentos e a realização de entrevistas qualitativas como forma de usar procedimentos complementares de pesquisa.

Consideramos neste trabalho o conceito de pesquisa social como uma atividade de “aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados”, levando em conta que a pesquisa reflete posições ante à realidade, momentos do desenvolvimento e da dinâmica social, preocupações e interesses de classes e de grupos determinados (Minayo, 1994, p. 23).

Destaca-se que a pesquisa documental se sobressai neste trabalho. Utilizamos documentos produzidos pelo Ministério das Cidades e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Chapecó e Florianópolis tais quais leis, regimentos, regulamentos, atas, planos, relatórios, etc. Consultamos também publicações (artigos, livros, matérias de jornais) relacionadas ao processo de formulação e operacionalização das políticas urbanas dos dois municípios. Por sua vez, as entrevistas foram realizadas com os gestores do poder público e segmentos da sociedade civil que participaram do processo de implantação dos Conselhos e estão envolvidos na execução das suas atividades.

O trabalho está dividido nos seguintes itens:

- 1) Teoria sobre o neoinstitucionalismo, capacidade estatal e governança;
- 2) A política nacional de desenvolvimento urbano e os objetivos dos Conselhos das Cidades;
- 3) Capacidades técnico-administrativas e políticas do governo municipal de Chapecó para executar a gestão da política de desenvolvimento urbano por meio do Conselho da Cidade;
- 4) Compromisso governamental na execução da política urbana;

1. POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOINSTITUCIONALISMO, CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA

As políticas públicas são entendidas como os programas/ações/atividades implementadas pelo Estado em seus distintos níveis (União, Estados e Municípios), em parceria ou não com o setor privado e com as organizações da sociedade civil, que visem a promover direitos e atender às demandas da vida em sociedade. Entre outros aspectos, elas expressam a materialidade institucional do Estado, assim como a forma como ele se relaciona com a sociedade e regula, financia e avalia a sua atuação.

Ao estudar as políticas públicas como ações específicas do Estado, compreende-se como é concebido o desenvolvimento do país nas áreas estruturantes da vida em sociedade, como a economia, a educação, a saúde, a agricultura, o meio ambiente, a segurança pública, a habitação, a inovação, o desenvolvimento industrial, o desenvolvimento urbano, entre outros. As políticas públicas, neste sentido, têm uma relação direta com o tema do desenvolvimento nas suas múltiplas dimensões (nacional, regional e local).

O estudo sobre o papel do Estado como ator e autor de ações específicas na definição e implementação de políticas públicas se acentuou com o neoinstitucionalismo, escola de pensamento que surgiu na década de 1980 e tem como variável explicativa as instituições para o entendimento dos processos sociais. De acordo com Marques (1997, p.76), ela surge “como uma reação aos estudos de política comparada e de ciência política de inspiração behaviorista presentes e hegemônicos no cenário acadêmico e intelectual norte-americano até a década de 1970”.

Ainda segundo o mesmo autor:

As instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos autores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições. (MARQUES, 1997, p. 81).

O novo institucionalismo não é uma escola de pensamento unificada. Ele é amplo e dividido em subcorrentes. Conforme Hall e Taylor (1996) postulam, três vertentes se destacam: os neoinstitucionalistas, que utilizam o individualismo metodológico (considerados os adeptos da escolha racional); o neoinstitucionalismo sociológico

(March; Olsen) e o neoinstitucionalismo histórico (Skocpol et.al.), que têm mais presente a sinergia entre o Estado e a sociedade.

Numa das obras fundantes do neoinstitucionalismo, “Bringing the State Back in”, de 1985, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol afirmam que o Estado e as suas instituições foram relegados a segundo plano pelo behaviorismo e pela escolha racional e deveriam ser “trazidos de volta” nos estudos sobre política.

Evans, Rueschmeyer & Skocpol (1985) entendem que existe uma “autonomia relativa do Estado” que faz com que este tenha um espaço próprio de atuação, embora suscetível a influências externas e internas. O limite desta autonomia depende de diversos fatores e de diferentes momentos históricos de cada país.

Em 1995, Peter Evans defendeu uma noção ampliada da autonomia do Estado, na qual a sua função “passaria de ação reguladora da interação social para um ativismo político mobilizador do capital social”. Ou seja, “a mudança social aconteceria na medida em que o Estado passasse da regulamentação para a ação” (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 72).

Evans argumenta que o:

[...] ativismo institucional incentiva as redes cívicas adormecidas – ou historicamente reprimidas – a ganharem uma vida autônoma. A nova construção se baseou na hipótese de que o poder de auto-organização coletiva é essencialmente desigual. O Estado seria a única instância com potencial de mobilização ou desmobilização das iniciativas coletivas e seu sucesso nessa empreitada dependeria de uma síntese contraditória de autonomia do Estado e de sua exposição cotidiana aos interesses organizados da sociedade. (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 72).

Segundo Serafim (2013, p. 28-29), “as abordagens neoinstitucionalistas buscam explicitar o efeito das instituições sobre a definição do comportamento político, e precisar a relação entre estrutura e agência para a produção de resultados políticos” (*apud* Skocpol, 1985; *apud* Immergut, 1998; *apud* Hall & Taylor, 2003). A autora afirma ainda que, contrapondo-se ao neoinstitucionalismo da escolha racional, no neoinstitucionalismo histórico

as preferências dos atores não são dadas previamente ao contexto institucional em que ações e disputas se passam, mas são construídas neste contexto (Thelen & Steinmo, 1992). Os arranjos institucionais influenciam a construção de interesses, ideias, posições, identidades e a consciência dos atores na constituição de suas preferências. Por isso, a compreensão de como se dá a construção política dos interesses também é objeto de análise na perspectiva institucionalista histórica. (SERAFIM, 2013, 28-29).

Skocpol em seus estudos de 1985 ressalta a autonomia do Estado, suas capacidades e o papel dos seus profissionais. Ensina-nos também sobre a importância da

abordagem relacional nos estudos sobre capacidades estatais em implantar políticas públicas:

para se compreender as capacidades estatais, seria necessário não apenas analisar os recursos e instrumentos que um Estado possui para lidar com um problema, mas examinar o Estado em sua relação com contextos sócio-econômicos, sócio-culturais e políticos, e com atores com interesses e recursos dados. Ou seja, é necessária uma abordagem relacional em que contextos específicos moldam as capacidades do Estado em implementar ou não determinadas políticas. A noção de *policy network* aponta também para a importância de uma abordagem relacional dos nexos entre Estado e sociedade para a compreensão das capacidades estatais em implementar políticas públicas. (SERAFIM, 2013, p. 29).

Em 1995, Skocpol apresenta em sua obra “Protecting Soldiers and Mothers” uma abordagem chamada de *polity-centered* e, ao analisar o surgimento das políticas sociais nos Estados Unidos, preconiza quatro dimensões. Em primeiro lugar,

reafirma que políticos e administradores devem ser “levados a sério”, reforçando novamente a autonomia dos funcionários estatais, com suas ideias e interesses específicos, para ação por dentro do Estado – o que não significa que agem sem levar em conta interesses sociais [...] destaca também a importância da capacidade existente ou adaptável do Estado para implementação de determinadas políticas como influenciando a decisão de seus funcionários em buscá-las ou não. Neste sentido, para compreender a capacidade de implementação de políticas por seus funcionários e políticos, bem como seu sucesso em diferentes graus, é necessário entender a formação histórica dos Estados [...] reforça, portanto, a centralidade analítica da perspectiva histórica. (SERAFIM, 2013, p. 30).

Na segunda proposição, deve ser investigada

a influência de estruturas e processos políticos na definição de identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos. Para tanto é necessário analisar padrões culturais e relações socio-econômicas; como fatores sociais e políticos se combinam e afetam identidades e capacidades dos grupos envolvidos na construção de políticas. (SERAFIM, 2013, p. 31).

O conceito de “encaixe” (fit) entre instituições políticas e capacidades de grupos societais é apresentado na terceira dimensão de Skocpol. Ele

consiste na noção de que instituições governamentais, sistemas de partidos políticos e regras do jogo não afetam apenas a consciência e a orientação dos grupos societais. Ao mesmo tempo, a estrutura geral das instituições políticas promovem acesso e mesmo alavancam certos grupos e alianças em detrimento de outros em uma política (polity) nacional. Portanto, o sucesso de um grupo politicamente ativo em acessar decisões públicas é influenciado não apenas por sua consciência ou pela sua mobilização de recursos, mas também pelas oportunidades oferecidas pelas instituições políticas existentes e negadas a outros grupos. O encaixe refere-se, portanto, a estes pontos de conexão entre grupos com suas capacidades e orientações específicas e instituições governamentais, políticas e regras do jogo. (SERAFIM, 2013, p. 31).

Por último, a quarta proposição aborda o efeito *feedback* das políticas.

O efeito de *feedback* nas políticas se dá de duas maneiras: novas políticas transformam a capacidade do Estado, que se adapta para implementá-las e adquire capacidade administrativa para futuras políticas no mesmo sentido; e, por outro lado, afetam a identidade, as metas e as capacidades dos grupos sociais para incidirem no processo político e na disputa por políticas *a posteriori*. (SERAFIM, 2013, p. 31).

No que diz respeito à análise de políticas públicas a partir do neoinstitucionalismo histórico, Serafim, em resumo, afirma que:

a vertente neoinstitucionalista histórica trata de abrir espaço para a análise do Estado como ator autônomo, suas relações internas, o papel de seus profissionais de carreira, políticos, suas idéias [*sic*] e a capacidade existente para implementar políticas. Traz, para o debate, o papel da agência estatal e da estrutura institucional para o sucesso ou não de políticas públicas. Tira do centro da análise apenas a decisão sobre uma política, para olhar o caminho percorrido entre a decisão e sua implementação, que passa pelas capacidades estatais, incluindo atores diversos e suas ações frente a esta decisão. Introduce relações dialéticas entre Estado ou instituições mais gerais e suas políticas públicas com a construção de identidades, estratégias e objetivos dos grupos sociais. (SERAFIM, 2013, p. 32).

Para Gomide e Pires (2014, p. 19), “compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas”, sendo que “o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Idem, p. 20). Ou seja, é “a capacidade do Estado de implementar políticas públicas” (Idem, p. 20).

O conceito de capacidades estatais a partir dos propósitos analíticos e tradições teóricas dos seus autores pode ser identificado por no mínimo dois níveis ou duas gerações de análise de acordo com Pires e Gomide (2016, p. 3). A

primeira abordagem guiou uma primeira geração de estudos sobre o tema, que foram em grande parte dedicados à análise dos processos históricos de construção do Estado. [...] Assim, em um nível macro, o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias. (*apud* TILLY 1975; *apud* SKOCPOL 1979; *apud* LEVI 1988).

A segunda abordagem conforme Pires e Gomide (2016, p. 4).

procura refletir sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews 2012) [...] alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas”. (*apud* SKOCPOL 1985; *apud* SKOCPOL & FINEGOLD 1982; *apud* MANN 1993; *apud* EVANS 1995; *apud* GEDDES 1996).

Pires e Gomide (2016, p. 6) sugerem, em contrapartida, uma terceira perspectiva ao defender que na passagem para o século XXI os Estados tiveram mudanças significativas na forma como se organizam e atuam e nas suas relações com a sociedade e o mercado. Nesse contexto, a capacidade estatal sofre alterações e se relaciona com o conceito de governança “já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que a existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente” (*apud* Huerta, 2008).

Nesta acepção, os autores enfatizam a importância da relação entre a governança e a capacidade do Estado no processo de elaboração de políticas públicas ressaltando que “a inclusão de múltiplos atores, processos de diálogo entre Estado e sociedade, e a criação de consensos mínimos sobre questões de política são uma faceta importante para o estudo contemporâneo do Estado, especialmente nos casos de países sob o regime democrático”. (Pires e Gomides, 2016, p.7 *apud* Edigheji, 2010).

Pires e Gomide mencionam ainda o conceito de governança de Rhodes, para quem

Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada. (PIRES e GOMIDE, 2016, p. 4 *apud* RHODES 1996, p. 652).

Neste sentido, na análise sobre as ações do poder público no que tange à efetividade da política pública implantada, Santos Júnior et al (2011, p. 27) ponderam que há necessidade de se abordar os “objetivos de determinada política, dos interesses em jogo em seu processo de elaboração e os atores e grupos de interesse que tomam parte do processo”.

Conforme Eli Diniz, o conceito de *governance* foi introduzido nos anos 1990

no debate público internacional como resultado de uma reflexão conduzida principalmente pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o

conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. (DINIZ, 1977, p. 37).

A finalidade era a de estabelecer as condições que garantem um bom governo. Para a autora, “em sentido amplo, a capacidade governativa não mais seria avaliada em função apenas dos resultados das políticas governamentais, passando a significar a forma pela qual o governo exerce seu poder” (Idem, p. 37).

Osmont (apud REIS; FREIRE, 2002, p. 11) alerta, no entanto, que a participação não foi a tônica dos representantes do Banco Mundial nesta nova concepção da forma de governar, mas sim a “imposição de um modelo de desenvolvimento, associado às políticas de ajustes estruturais, em face da prevalência de uma ordem do mercado” justificada pela luta contra a pobreza. A governança preconizada pelo Banco Mundial seria a única forma capaz de garantir a efetividade da implementação das reformas e dos ajustes estruturais para a abertura da macroeconomia, contra a qual seria impossível lutar. Foi sobre esse enfoque que a noção de governança foi introduzida no Brasil.

Observa-se, entretanto, que o conceito de governança adquire diferentes dimensões, seguindo orientações normativas e intenções políticas adaptadas para a ideologia dos diferentes autores que trabalham com este conceito.

No Brasil, o conceito de governança foi redefinido por cientistas sociais brasileiros (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004; GOHN, 2004; BOSCHI, 1999 e outros) enfatizando a questão da participação popular no processo de gestão pública. A razão para a ênfase participativa, de acordo com Reis e Freire (2002, p. 8-9), é o fato de a Constituição de 1988 ter instituído a participação popular no processo de decisão e controle como um direito legítimo, tendo contribuído para o surgimento de experiências de cogestão democrática e de novos instrumentos participativos institucionalizados.

Ao fazer uma revisão crítica sobre os conceitos de governança em artigo publicado em 2013, Eduardo Marques destaca a não inclusão do Estado como ator importante nestes conceitos, nos quais o aspecto participativo é ressaltado e cria uma definição de governança a partir de estudos nacionais e da literatura internacional, considerando-as como úteis para estudar políticas urbanas. Acompanhando Stoker (1998) e Le Galès (2011), Marques (2013, p. 7) “define governança como conjuntos de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais que operam no

processo de formulação de políticas e incorporados em contextos institucionais específicos”.

Em uma conjuntura democrática, Gomide e Pires (2014) sustentam que a capacidade do Estado está relacionada a dois aspectos: o técnico-administrativo e o político.

O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 20).

A formação de consensos é imprescindível para a produção de políticas públicas. “Entende-se que capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns”. (Gomide e Pires, 2014, p.20).

Castro afirma que na implementação das políticas públicas, além das relações de poder envolvidas, há necessidade de se examinar a estrutura administrativo-organizacional “responsável pela sua execução, bem como as formas de gestão e as práticas institucionais que alteram e deslocam objetivos e mobilizam poderes e saberes de agências e técnicos.” (Castro, 1989, p. 5).

Neste sentido, o comportamento da burocracia precisa ser averiguado no que diz respeito à criação e à efetivação das políticas públicas pelo Estado brasileiro. Há necessidade de se compreender como os atores nos mais diversos níveis “do aparato estatal se relacionam com os processos técnico-políticos, desenvolvendo formas de influência e intervenção diferenciadas ao longo itinerário da construção e operação de políticas públicas”. (PIRES, LOTTA e OLIVEIRA, 2018, p. 16).

Pires chama a atenção para o contraste entre os papéis de burocratas e políticos no governo

e as formas por meio das quais eles influenciam o processo de produção de políticas públicas (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981; Page, 2012; Lopez e Praça, 2018), os conflitos de autoridade entre profissionalismo e burocracia (Lazega e Wattebled, 2011), assim como os processos por meio dos quais burocratas constroem sua autonomia *vis-à-vis* os políticos (Carpenter, 2001), têm estado no centro das atenções de cientistas políticos dedicados ao estudo da burocracia. Finalmente, cabe mencionar que o próprio subcampo das

políticas públicas também se desenvolveu fortemente motivado e apoiado nas análises de dissonâncias entre os aspectos formais e legais das políticas e as práticas e o conhecimento empírico que moldam sua implementação local. (PIRES, 2015, p. 186-187).

Secchi (2010), ao mencionar os diferentes atores que operacionalizam as políticas públicas – políticos, promotores, juízes, burocratas, mercado/grupos de interesse, sociedade civil, partidos políticos, imprensa e demais - afirma que por possuírem conhecimento e informações estratégicas e pela proximidade com os destinatários das referidas políticas, os burocratas, principalmente os da linha de frente (*street level bureaucrats*) (Lipsky, 1980) possuem um papel central na sua execução. Ademais, estudos têm demonstrado a importância da atuação dos burocratas do médio escalão - os que se localizam entre a cúpula e os da linha de frente – diante das transformações contemporâneas do Estado. Para Pires,

no atual contexto, tal influência passa a se apoiar não apenas na *expertise* burocrática, como prescrito nos debates clássicos, mas também nos potenciais usos desta posição intermediária em uma divisão de trabalho mais ampla, envolvendo o maior desenvolvimento de instrumentos de controle, a mobilização de recursos e a recriação de formas de *status* por meio da atuação entre fluxos de autoridade e informação (Page, 2010). (PIRES, 2018, p. 188 *apud* PAGE 2010).

2. A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA URBANA: DO PLANEJAMENTO CENTRALIZADO AO PARTICIPATIVO

Este capítulo apresentará o novo modelo de gestão pública da política urbana implantado desde a Constituição de 1988, com a aprovação do Estatuto da Cidade – lei 10.257 – de 2001 e a implantação da política nacional participativa de desenvolvimento urbano, que teve início em 2003 com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades. Ter presente este contexto é importante para a avaliação sobre a capacidade técnica e vontade política dos governantes locais e da sociedade civil em torno da implementação das políticas urbanas a partir das diretrizes do Estatuto da Cidade e do Conselho Nacional das Cidades.

2.1. Movimentos da Reforma Urbana ante ao planejamento centralizador e autoritário

Embaladas pelo início da caminhada da reforma urbana na década de 1960, quando da realização do Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, ações foram concebidas nos anos 1970, durante a ditadura civil-militar, no campo do planejamento e da gestão das cidades. Foi incorporado, nestas experiências, o discurso do planejamento participativo a partir da iniciativa de técnicos progressistas de órgãos de planejamento e administrações municipais chamadas de “alternativas” – neste último caso, com experimentos de autogestão em Lages, Santa Catarina, e Toledo, no Paraná (SANTOS, 2002).

Foi também nesse período que grandes mudanças ocorreram no cenário urbanístico brasileiro, com o governo central intervindo fortemente no planejamento das cidades, incentivando a elaboração de Planos Diretores dentro de uma lógica racional e tecnocrática. O objetivo era modernizar o espaço urbano e, sobretudo, “solucionar” os problemas que emergiram do processo massivo de migração de trabalhadores oriundos do campo para a cidade. Entretanto, o que se observa é que cidades organizadas sob essa ótica resultaram em um planejamento desigual em relação às realidades vivenciadas nas esferas em que pulsa o verdadeiro corpo de uma cidade, compelidas pela industrialização e modernização do país.

A institucionalização federal do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva de racionalidade técnica ocorreu nos anos 1960, com a formação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)¹⁰, ao qual coube a responsabilidade de elaboração de Planos Diretores, e do Banco Nacional de Habitação (BNH), que ficou com a incumbência da gestão dos recursos voltados à habitação e à infraestrutura. De acordo com Gondim, Lima e Moreira (2005, p. 2), os dois órgãos foram concebidos como parte da estratégia do governo federal “voltada para a centralização do planejamento, com o objetivo de promover e ordenar o crescimento urbano e regional no contexto de um modelo de desenvolvimento econômico, autoritário e excludente.”

Verri informa que o SERFHAU era

[...] vinculado, inicialmente, ao Ministério do Planejamento. A autarquia tinha como objetivo, além de realizar levantamentos relativos ao déficit habitacional, orientar as diretrizes do planejamento urbano no país. Desta forma, o SERFHAU deveria promover, coordenar e prestar assistência técnica aos estados e municípios. (VERRI, 2014, p. 26).

O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, como autarquia do governo federal, concentrava os recursos e decisões, no entanto a execução do trabalho de elaboração dos planos iria para a iniciativa privada, que seguia as orientações e metodologias dos Termos de Referências propostos. O SERFHAU, durante seu período de existência, de 1964 até 1975, incentivou a abordagem de aspectos econômicos, físicos, sociais e institucionais do planejamento urbano e a integração dos planos em uma escala municipal, regional e federal.

Novas instituições foram criadas pelo governo federal na década de 1970, como a Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios (SAREM) e a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), substituída mais tarde pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

A agenda da reforma urbana retornou ao debate em 1980, na ocasião das discussões sobre o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982 e da publicação

¹⁰ “Art. 1º O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), entidade autárquica criada pela Lei número 4.380, de 21 de agosto [sic] de 1964, é a entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais.” (Decreto 59.917, de 30 de dezembro de 1966).

do documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”, de autoria da 20ª Assembleia Nacional da CNBB, no qual era defendida a função social da propriedade urbana. Com a crise do Sistema Nacional de Habitação surgiu o Movimento Nacional dos Mutuários, que também impulsionou a construção da agenda da reforma urbana. Além disso, os técnicos reformistas multiplicaram-se e ganharam maior legitimidade, especialmente os arquitetos, quando o governo de José Sarney solicitou ao Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) a organização de um debate nacional sobre a reformulação da política habitacional (RIBEIRO, 1995, p. 112-113).

Dando continuidade à luta pela reforma urbana, ainda no contexto da redemocratização do país, surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que encaminhou uma emenda popular à Assembleia Nacional Constituinte¹¹ assinada por mais de 160 mil pessoas com a proposição de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras.

O Movimento pela Reforma Urbana nasceu em setores progressistas da sociedade¹² os quais acreditavam que o processo de urbanização no Brasil precisava mudar de foco. A cidade, que até então foi ocupada pelo favorecimento ao capital e contou com o estímulo estatal à especulação fundiária e imobiliária (RIBEIRO, 2003), necessitava ser gerida agora para o bem coletivo, numa luta mais geral por justiça social e igualdade. Esse movimento se reúne em torno da condenação da exclusão da maior parte dos habitantes da cidade:

[...] determinada pela lógica da segregação espacial; pela mercantilização do solo urbano e valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral.” (SAULE *apud* CARVALHO, 2007, p. 5).

A aplicação das inovações para o ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano da Constituição Federal de 1988 ficou subordinada ao Plano Diretor. Em 2001 ocorreu a regulamentação do texto constitucional sobre a política urbana, por meio da Lei Federal n. 10.257 – o Estatuto da Cidade -, que delineou as diretrizes gerais a serem seguidas pelos governos federal, estadual e municipal na promoção da política urbana,

¹¹ A agenda da reforma urbana da década de 1980 contém propostas que estavam em debate entre os técnicos progressistas desde 1960, quando da realização do Seminário Sobre Habitação e Reforma Urbana.

¹² Várias organizações da sociedade civil, movimentos, principalmente do direito à moradia, entidades profissionais, sindicatos, entre outros.

viabilizando o cumprimento da função social¹³ da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto da Cidade concebeu o prazo de cinco anos (ampliado para mais dois anos) para concepção dos PD e determinou a participação da população no processo.

2.2. O Estatuto da Cidade: a perspectiva participativa dos planejamentos urbanos e a função social da propriedade

A promulgação constitucional de 1988 projetou um novo desenho que buscou romper com a centralidade tecnicista na gestão de políticas públicas (SANTOS, 2002). A Carta Magna introduziu mecanismos que combinaram democracia representativa e democracia direta, favorecendo a ampliação das possibilidades políticas com a abertura de canais institucionalizados de participação da sociedade civil. Essa parece ser a mudança mais significativa no planejamento das cidades e que se contrapunha sensivelmente à visão convencional tecnocrática até então vigente. No seu artigo primeiro, a Constituição Brasileira se expressa: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único, CF/88).

O Estatuto da Cidade, por sua vez, assegura a participação dos cidadãos no que tange à construção, ao controle e à execução de planejamentos urbanos. No artigo 40 da lei 10.257 está estabelecida a obrigatoriedade da “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” na discussão e fiscalização dos novos Planos Diretores participativos. No artigo 43, são detalhados os instrumentos básicos para a gestão democrática da cidade: I) órgãos colegiados de política urbana; II) debates, audiências e consultas públicas; III) conferências sobre assuntos de interesse urbano; IV) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (SANTOS, 2011, p. 33). De acordo com o Estatuto da Cidade, cabe ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano a gestão e fiscalização dos Planos Diretores.

¹³ No Estatuto da Cidade, de 2001, art. 39, consta: “A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”

Os Conselhos de Desenvolvimento Urbano são criados por lei municipal, e inexistem uma determinação constitucional no que diz respeito às suas características. Cada município define seu modelo, podendo ser meramente consultivo e/ou também deliberativo. Ainda, é de responsabilidade do município estabelecer as suas funções, determinar o número de participantes, suas procedências, a duração de seu mandato e a forma de escolha e eleição dos participantes. Além disso, o poder público deverá ceder espaços e materiais necessários para seu funcionamento (CYMBALISTA, 1999).

Assim, a descentralização constitucional pode ser ilustrada, sobretudo, pelo papel do governo municipal no encabeçamento da criação dos Planos Diretores e dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano, respeitando princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, numa escala de poder na qual o local se submete à escala nacional. Os princípios defendidos pelo EC terão maior êxito se houver um efetivo compromisso do poder público com um desenho institucional participativo e deliberativo e com o enfrentamento dos mecanismos de produção das desigualdades e exclusão.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade também inova ao definir que o princípio norteador da propriedade urbana passou a ser a sua função social. Cabe ao poder público municipal, através do Plano Diretor, exigir o cumprimento por parte do proprietário do uso do seu imóvel para atendimento de um interesse social (BRASIL, 2001, p. 31). Ribeiro e Cardoso referem que, de acordo com o EC, o Plano Diretor deve ser fruto de uma negociação entre diversos setores da sociedade, mediada e institucionalizada pelo poder público municipal, objetivando o estabelecimento de um pacto social.

Segundo o Estatuto da Cidade, de 2001:

A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, *assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas*, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (Grifos nossos). (Estatuto da Cidade, 2001, art. 39).

Sob esta perspectiva, o princípio norteador da propriedade urbana é a sua função social, possibilitando que o poder público municipal possa, por meio do Plano Diretor, exigir o cumprimento por parte do proprietário do uso do seu imóvel para atendimento de um interesse social (Guia do Estatuto da Cidade, p. 31).

Apontando para os limites do Estatuto da Cidade, e mais especificamente da função social da propriedade, Ribeiro ressalta que a lei surge num contexto em que as

condições estruturais lhe são desfavoráveis, uma vez que o ideário neoliberal é fortemente prestigiado por políticos e grupos empresariais e num cenário

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

Nesta mesma premissa, Moro Junior (2007, p. 53) afirma que “apesar de representar um importante instrumento público municipal para gestão e intervenção na propriedade privada, a atuação do Estatuto da Cidade (EC) é muito limitada por contrapor-se aos interesses dominantes”. O autor comenta ainda que

o texto aprovado do EC [...] não discutiu a complexidade de interesses dos vários agentes envolvidos na dinâmica de obtenção de lucro sobre a terra, como por exemplo, as prefeituras, os proprietários, os construtores, os agentes promotores em geral, os investidores, etc. (MORO JUNIOR, 2007, p. 53).

Conflitos envolvendo a função social da propriedade estiveram presentes principalmente nas negociações com o segmento da construção civil, do mercado imobiliário e técnicos da burocracia. (Brasil e Carneiro, (2009, p. 21). No entanto, de acordo com Bassum,

o setor imobiliário, em princípio refratário ao projeto, gradativamente deixou de vê-lo como ameaça. Na verdade, passou a considerar alguns dos seus instrumentos como úteis e necessários à expansão das suas atividades, e outros, como verdadeiras oportunidades de novos, inovadores e lucrativos negócios. (BASSUM, 2004, p. 139).

Maricato (1996, p. 169), por outro lado, insiste que a superação da exclusão social no espaço exige mudanças profundas na sociedade na medida em que “a generalização da cidadania e do direito acarreta transformações no mercado privado, na propriedade da terra e na relação entre os capitais que participam da produção do espaço”. E este é um dos maiores obstáculos enfrentados na aplicação do Estatuto da Cidade em grande parte dos municípios brasileiros, uma vez que a função social da propriedade mexe com os diferentes interesses privados. Hass, Aldana e Badalotti (2010), em estudo sobre os Planos Diretores de Chapecó (SC), Xanxerê (SC) e Concórdia (SC), demonstram como

os interesses do mercado imobiliário e da construção civil, aliados com os demais segmentos econômicos e com o poder político local, tanto no âmbito do poder executivo como no legislativo, conflitam com os ideais das propostas do Movimento da Reforma Urbana.

O mercado imobiliário congregado com as demais forças econômicas em suas entidades e associações de classe, em nome do progresso e do desenvolvimento, organiza-se com vista a impedir o avanço de um projeto popular, na sua visão de perspectiva “esquerdista”, que defende a diminuição da desigualdade, da segregação socioespacial e defende os interesses coletivos.

Trata-se de um segmento empresarial que historicamente demonstra que tem sabido atuar de forma consistente na defesa de seus interesses. Consequentemente, o setor, seja diretamente em função da atuação das suas entidades de classe, seja através dos seus aliados nas associações profissionais, tem conseguido defender suas demandas no interior do sistema político local, influenciando consistentemente o padrão vigente de urbanismo. (OLIVEIRA, 2000, p. 154).

Historicamente, a ocupação do espaço das cidades brasileiras ocorreu a partir de relações de interesse capitalista particular e de formas de gestão do Estado. Sobrepor interesses gerais aos interesses particulares de proprietários fundiários e capitalistas imobiliários é o grande desafio do Estado enquanto ente regulador do solo urbano.

Neste cenário, temos, por um lado, governos locais aliados com os interesses individuais capitalistas, identificados como liberais, de direita e/ou conservadores; de outro, novos estilos de administração local, denominados de “democrático-popular”¹⁴ (FREY, 1996), identificados com governos de esquerda e progressistas, que visam à gestão democrática das cidades, defendendo os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade.

Gondim e colaboradores (2005, p. 14) chamam a atenção para o fato de que o planejamento urbano envolve um processo político “em que não se devem priorizar os interesses e as necessidades dos diferentes grupos sociais que compõem a população da cidade”. Três atores se destacam neste processo: a sociedade civil, o mercado e o poder público local, sendo que cada um deles é impulsionado por diferentes interesses que frequentemente apresentam contradições entre si. Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano

¹⁴ Para Frey (1996, p. 109), o estilo de gestão “democrático-popular” caracteriza-se principalmente pelo estímulo à organização da sociedade civil e por “promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população”.

Diretor deve ser fruto de uma negociação entre diversos setores da sociedade, mediada e institucionalizada pelo poder público municipal, objetivando o estabelecimento de um pacto social (RIBEIRO e CARDOSO, 1990).

Em um confronto de projetos político-ideológicos de gestão pública municipal e de diferentes interesses individuais e coletivos é que se configura a aplicação do Estatuto da Cidade no espaço local. Para executar o que determina a escala nacional, que é o cumprimento de Lei Federal, recorre-se frequentemente à Justiça: cabe ao Ministério Público fiscalizar a aplicação da lei, principalmente no que diz respeito à questão ambiental. Isso porque tanto o Conselho Municipal de Planejamento Urbano ou Conselho da Cidade quanto o poder público municipal acabam reféns dos interesses defendidos pelo setor empresarial e comercial ligados à ocupação e ao uso do solo da cidade.

2.3. Os Conselhos Setoriais de políticas públicas: uma nova institucionalidade democrática a partir de 1988

Os conselhos de políticas públicas, enquanto instituições participativas (IPS) que geraram uma nova institucionalidade democrática desde a Constituição de 1988, são uma das principais inovações democráticas no campo das políticas públicas ao estabelecerem espaços de interlocução permanente entre a sociedade política e a sociedade civil organizada (GOHN, 2004, p. 66). É função dos conselhos controlar, fazer propostas e contribuir com a gestão das políticas.

Para Cymbalista o Conselho

representa um dos canais de comunicação entre a sociedade civil e a administração local no que diz respeito à política urbana do município. É onde se expressam as diferentes forças e interesses da sociedade, e onde são elaborados os pactos sociais em torno das diferentes questões na área. (CYMBALISTA, 1999, p. 1)

Os Conselhos são espaços de negociação e de construção de consensos entre a sociedade civil e o governo, bem como entre os diferentes segmentos que ali estão representados.

Os conselhos são órgãos colegiados de caráter consultivo, fiscalizador, normativo e deliberativo, em conformidade com o estipulado nos seus regulamentos. De acordo com a lei nº 13.019/2014, que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), o conselho de política pública é um “órgão criado pelo

poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas” (BRASIL, 2014, art. 2o, IX).

Segundo Buvnich, os conselhos de Políticas Públicas são

ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (Ipea, 1997, apud Tatagiba, 2002). Tais conselhos estão previstos na legislação, geralmente considerada “Lei Orgânica”, como parte de um sistema de gestão amplo, que integra as três esferas da federação. (BUVINICH, 2014, p. 59).

Conforme pesquisa realizada pela autora em 2014, no Brasil existiam, nos três níveis estatais, mais de 40 mil conselhos gestores de políticas públicas.

Quanto à composição dos conselhos, Tatagiba afirma que

[...]os conselhos gestores de políticas públicas são, [...], espaços públicos de composição plural e paritária entre o Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas setoriais. (TATAGIBA, 2002, p. 54).

A autora entende ainda que a composição plural e paritária dos conselhos é “o elemento que corresponde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos” (Tatagiba, 2002, p. 54). Neste sentido, um dos princípios a serem seguidos na implantação dos conselhos é de que o Estado e a sociedade civil devam possuir o mesmo número de participantes, tendo em vista que o caráter paritário é fruto da pressão dos movimentos sociais para que a sociedade civil estivesse representada nos espaços institucionalizados da gestão pública.

No tocante ao caráter paritário dos conselhos, Lüchmann observa que

o formato paritário dos conselhos acaba revelando, como ressalta Tatagiba (2002), uma certa “ingenuidade” forjada por uma compreensão mais homogeneizadora da sociedade civil, desconsiderando a sua fragmentação e heterogeneidade. Pode-se dizer, portanto, seguindo a análise da autora, que esta regra de paridade revela, de certo modo, uma perspectiva maniqueísta entre a sociedade civil e o Estado na constituição original deste modelo participativo. (LÜCHMANN, 2008, p. 93).

Campos e Maciel contribuem com a discussão destacando o caráter contraditório dos conselhos

Pensar o Conselho Paritário como “lócus” do fazer político, é pensá-lo como espaço contraditório. Como uma nova modalidade de participação. Diz

respeito a um formato de exercício democrático que questiona, tanto a tradição elitista do fazer político no âmbito da sociedade quanto sugere repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil. (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 150).

Olhando para a perspectiva da experiência democrática, Almeida e Tatagiba ressaltam o aprendizado de convivência democrática para os representantes do Estado e da sociedade proporcionado pelos conselhos gestores, uma vez que

Tem exigido que o Estado dê publicidade as suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizam acordos; e da sociedade civil, tem exigido que se qualifique para essa participação, o que amplia seu conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública e possibilita a construção de novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados. (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 73).

No entanto, as autoras alertam sobre o caráter híbrido dos conselhos gestores onde está presente “tanto o potencial para democratizar as decisões políticas quanto os riscos de que essas decisões atendam meramente interesses específicos”. (Almeida e Tatagiba, 2012, p. 77). E prosseguem:

Os conselhos foram criados para favorecer a entrada e a publicização de tais interesses nos processos decisórios, para promover a influência dos mais variados interesses nas instâncias que deliberam sobre assuntos coletivos. Entretanto, para cumprir com as expectativas que inspiraram sua criação, a justaposição de competências antes mencionada não pode resultar em decisões que restritamente acomodem interesses particulares. É nesse sentido que estamos chamando a atenção para a necessidade e os conselhos gestores obterem uma audiência pública e social maior, como forma de contrabalançar o peso de certas categorias e de certos interesses no seu interior. (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 77).

Por este ângulo, Almeida e Tatagiba (2012, p. 89) sublinham que o sentido político democratizante dos conselhos “depende do fortalecimento da sua face pública, expressa no adensamento e vitalização dos seus vínculos com a sociedade civil e o Estado” e em “apostar energias nas mediações necessárias entre conselho, sociedade e cidadãos”. Além disso, requer também procurar “o seu reconhecimento como instância legítima na qual as normativas do Estado podem ser interpeladas segundo as exigências da justiça e dos direitos”.

As autoras mencionadas acima defendem ainda que os conselheiros ajam como atores políticos “construindo pontes e articulações de forma a ampliar o poder relativo dos conselhos nas políticas setoriais”. (p. 84). E citam Moroni:

[...]esses espaços institucionalizados precisam ser tensionados pelas lutas sociais, inclusive os espaços participativos. Não ocorrendo isso acontece o que vemos hoje, esses espaços deixam de ser espaços de disputas políticas e passam a ser espaços burocráticos ou de ocupação de posição. Isso é a morte dos processos participativos. (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 84, *apud* MORONI 2011.).

Em estudo realizado em 2002, Tatagiba já chamava a atenção para o perfil burocrático e organizacional dos conselhos, relacionado a elaboração dos seus regimentos e de regras para escolha dos seus membros. Esta tendência de atuação “voltada para dentro”, segundo a autora, presente no momento da implantação dos Conselhos, não foi superada nas décadas seguintes.

Diante deste aspecto dos conselhos, Almeida e Tatagiba entendem que as suas funções sejam revistas.

Face ao acúmulo de funções, os conselheiros acabam abrindo mão de suas funções propriamente políticas de proposição de temas, de explicitação de conflitos, de construção de acordos e articulações, voltando-se penosamente para atividades que os distanciam da sociedade civil e os circunscrevem a uma atuação estatal e institucional meramente burocrática. Essas funções que o conselho chamou para si ampliam o custo da participação para a sociedade civil e conspiram contra o fortalecimento dessas instâncias, junto à sociedade e ao Estado. (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 89).

Quanto ao funcionamento dos Conselhos das Cidades, Almeida e Tatagiba (2012, p. 86) mencionam pesquisa realizada em Maringá, por meio da Rede Nacional Observatório das Metrópoles, na qual foi verificada que o assunto prevaiente dizia respeito “à análise e aprovação de RIVs – Relatório de Impacto de Vizinhança, requisito legalmente exigido para início e reforma de empreendimentos urbanos”, sendo que “a discussão de assuntos referentes ao planejamento mais amplo da política urbana na cidade ficou prejudicada por falta de tempo”. As autoras ressaltam que estas deliberações são importantes e que incidem efetivamente sobre as políticas, mas afirmam que “essa lógica faz os conselheiros agirem mais como se fossem funcionários do governo, técnicos das secretarias, do Poder Executivo que executam funções evidentemente importantes”, contudo não correspondem “à definição e planejamento mais amplo das políticas”.

Os Conselhos de Desenvolvimento Urbano ou Conselhos da Cidade são instituídos por lei municipal e carecem de uma determinação constitucional no âmbito federal no que concerne às suas características. De acordo com o Estatuto da Cidade aprovado em 2001, cabe ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano a gestão e

fiscalização dos Planos Diretores (PAULA, 2007, p. 20), uma vez que a formação dos conselhos municipais consta nos PD das cidades.

Entretanto, foi somente a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a implantação do Conselho Nacional das Cidades em 2004, que teve início um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano por meio de conferências municipais e estaduais, e do incentivo à criação dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e/ou Conselhos das Cidades que, além do ordenamento territorial, incluíam habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano.

Além disso, os Conselhos das Cidades no âmbito local passaram a seguir as orientações das diretrizes expostas no decreto no. 5.790, de 25 de maio de 2006, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do ConCidades nacional, tendo presente as características de cada município no que diz respeito a sua capacidade técnica e vontade política dos governantes e da sociedade civil em torno da implementação das políticas a partir das diretrizes do Estatuto das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades.

2.4. O Conselho Nacional das Cidades: o desenho institucional

A criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), integrado à estrutura do Ministério das Cidades, foi aprovada na 1ª. Conferência Nacional das Cidades que aconteceu em outubro de 2003, ocasião em que foi definido o seu funcionamento e eleita a sua primeira composição. Regulamentado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva por intermédio do decreto no. 5.031, de 02 de abril de 2004¹⁵, o Conselho tornou-se um importante espaço de negociação, envolvendo diferentes segmentos sociais e políticos em torno da proposição de diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, associado ao desenvolvimento regional e para a integração das políticas de planejamento territorial, habitação, transporte e mobilidade urbana e saneamento ambiental¹⁶ (IPEA, 2012).

¹⁵ O Conselho das Cidades foi criado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, após a aprovação do Estatuto da Cidade, pela medida provisória no. 2.220, em 2001.

¹⁶ Destaca-se que a inclusão do desenvolvimento metropolitano, integrada ao desenvolvimento regional, foi incluída na Resolução Normativa no. 7, de 2 de abril de 2008, que alterou a redação do Regimento interno do ConCidades, homologado pela Resolução Normativa no 2, de 8 de junho de 2006.

A centralidade do governo federal na condução da política urbana ocorre a partir da determinação da adoção de uma política mais estruturada e menos fragmentada de desenvolvimento urbano por meio do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades e “expressou o reconhecimento, por parte do governo federal, de que determinadas políticas urbanas, principalmente aquelas ligadas à questões metropolitanas, deveriam estar no plano nacional, ao contrário das diretrizes do Estatuto da Cidade que estabelece o município como centralizador das questões urbanas”. (Bernhardt, 2009, p. 36).

No que diz respeito às suas competências, o Conselho das Cidades tinha como objetivo estudar e propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de acordo com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades, e acompanhar e avaliar a execução da política urbana, conforme o estabelecido pelo Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. (Decreto no. 5.790, de 25 de maio de 2006).

Desta forma, foi implantado pelo Ministério das Cidades um desenho institucional com um sistema de gestão participativo envolvendo o Conselho Nacional das Cidades, as conferências nacionais, estaduais e municipais e a criação dos conselhos urbanos ou das cidades em âmbito estadual e municipal, num processo de interação entre governo, sociedade e mercado na elaboração e implementação das políticas urbanas. Entretanto, críticas são feitas, inclusive entre os membros do FNUR, sobre a centralidade do governo no processo de construção das novas políticas. Neste sentido, surgem questionamentos em relação à dinâmica de funcionamento das Conferências e à capacidade de deliberação por parte dos conselhos nesta instância decisória. Segundo Gusso (2013, p. 27),

o próprio processo institucional é visto como uma ação necessária, porém destituída de aura, uma vez que a capacidade de influência já estaria dada de antemão. Neste caso, há certo desencantamento em relação às Conferências, uma vez que elas teriam o papel de monitorar o que se está produzindo pelo Estado e não deliberar sobre produção de novas políticas. (GUSSO, 2013, p. 27).

Na perspectiva da interação entre Estado e sociedade na construção e implantação da política urbana, o ConCidades possuía na sua composição 86 membros titulares e seus respectivos suplentes, contendo representantes do poder público e da sociedade civil. Ressalta-se que possuía participantes do poder público federal, estadual e municipal na compreensão da política urbana escalar articulada com os demais poderes

federativos da nação. Neste sentido, foram distribuídas 16 vagas para o Poder Público Federal; 9 para o Poder Público Estadual e 12 para o Poder Público Municipal, totalizando 37 componentes do poder público. Segundo IPEA (2012, p.14), a atuação do ConCidades tinha como objetivo “fortalecer municípios e estados, fornecendo informações, auxiliando no planejamento de desenvolvimento institucional e na modernização de suas estruturas administrativas”.

Além disso, seguindo as orientações estabelecidas no Estatuto da Cidade e na expectativa de uma gestão democrática que tenha presente a participação da sociedade civil na elaboração da política pública urbana, foram pactuadas 49 vagas para os seus representantes: 23 para entidades dos movimentos populares; 8 para entidades empresariais; 8 para entidades de trabalhadores; 6 para entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e 4 vagas para Organizações Não-Governamentais. (Decreto no. 5.790, de 25 de maio de 2006). Destaca-se que a maioria das vagas eram da sociedade civil, mais precisamente dos movimentos populares, que também eram os mais participativos no Conselho (Bernhardt, 2009).

Ainda foram incorporados ao plenário do ConCidades 9 representantes dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, com direito a voz e sem direito a voto, “na condição de observadores, condicionando o direito de participar à existência de Conselho Estadual das Cidades, ou outro órgão colegiado com atribuições compatíveis no âmbito da respectiva Unidade da Federação”. (Decreto no. 5.790, de 25 de maio de 2006). O Conselho também previa a participação de “personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como outros técnicos, sempre que da pauta constar tema de suas áreas de atuação”. (Decreto no. 5.790, de 25 de maio de 2006).

No âmbito da sua organização, o ConCidades estava estruturado em torno da Presidência, do Plenário, da Secretaria Executiva e dos Comitês Técnicos. Era presidido pelo Ministro das Cidades e, em caso de sua ausência, substituído pelo secretário executivo do MC. Diretamente vinculada à Presidência, a secretaria executiva prestava apoio técnico-administrativo ao conselho e aos comitês técnicos.

O ConCidades possuía quatro comitês técnicos com vista a assessorar os seus trabalhos: Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; Planejamento e Gestão do Solo Urbano. De caráter permanente, cada comitê contava “com 50 integrantes, entre conselheiros titulares e suplentes, além de observadores de cada Estado, respeitando a proporcionalidade dos distintos segmentos, e oito entidades

convidadas pelo ministro” (Serafim (2013, p. 141). Os comitês técnicos eram coordenados pelos Secretários Nacionais do Ministério das Cidades responsáveis pelos temas inerentes à sua área ou por um substituto indicado pelas respectivas secretarias (Resolução Normativa no. 7, de 2 de abril de 2008. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades).

Era de competência dos comitês técnicos,

preparar as discussões temáticas para apreciação e deliberação do conselho; promover articulação com os órgãos e as entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas à PNDU; e apresentar relatório conclusivo ao Plenário do ConCidades, sobre matéria submetida a estudo, no prazo fixado por este, acompanhado de todos os documentos que se fizerem necessários ao cumprimento de suas finalidades. (IPEA, 2012, p. 18).

Em termos decisórios, o ConCidades teve um papel importante na criação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, entre elas: a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Política de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, a Política Nacional de Habitação (2004), a Política Nacional de Saneamento Básico (2007), a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012), o Programa Nacional de Regularização Fundiária (2009) e a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos (2005-2006) (Bernhardt, 2009; Favara e Costa, 2018; Serafim, 2013).

Quanto ao seu caráter, o ConCidades gerou controvérsias. De acordo com o decreto da sua criação – no. 5.790/2006 - o Conselho seria um “órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva”. Entretanto, Bernhardt (2009) e Serafim (2013) ilustram a predominância do seu perfil consultivo

Como vimos, mesmo com a pactuação feita pelo Ministro com o Conselho, nem sempre suas deliberações foram acatadas pelo Ministério, o que fragiliza e limita a incidência do Conselho. Essa questão volta à pauta do Conselho em diversos momentos ao longo da gestão Lula, na tentativa dos defensores do ConCidades assegurarem sua continuidade e ampliarem seu poder, especialmente após a saída de Dutra e entrada de Fortes na sua direção, com a fragilização do Ministério e o esvaziamento do Conselho (nas palavras dos entrevistados). (SERAFIM, 2013, p. 142).

Apesar de um nítido desenvolvimento em prol da participação da sociedade na elaboração das políticas públicas urbanas, muitos conselheiros levantam a questão do caráter do Conselho. Por não ter caráter deliberativo e apenas consultivo, seu real poder dentro da estrutura das decisões é questionado. O fato de ter sido criada por Medida Provisória também levanta diversas dúvidas a respeito da sua permanência no cenário político brasileiro. A aprovação de medidas do ConCidades não necessariamente significa uma mudança real, pois

apesar do Ministro do Ministério das Cidades ter como obrigação assinar as resoluções aprovadas no Conselho, elas não precisam ser encaminhadas e implementadas, pois tem caráter apenas consultivo. (BERNHARDT, 2009, p. 41).

Bernhardt (2009) e Serafim (2013) afirmam que, inicialmente, houve um compromisso político por parte do governo federal na implementação das decisões do ConCidades. O cenário muda com as transformações significativas pelas quais o Ministério das Cidades passa a partir de 2005, com a substituição do ministro Olívio Dutra (PT) – 2003-2005 – por Márcio Fortes de Almeida (PP) – 2005-2010 – no contexto da ampliação da base governista no Congresso Nacional durante o escândalo do Mensalão. Ante às mudanças, houve a saída de quadros técnicos e políticos vinculados ao FNRU¹⁷ e ao Partido dos Trabalhadores, presentes no MC desde a sua criação, ocorrendo uma “inflexão conservadora” neste órgão.

Somente a Secretaria da Habitação manteve quadros técnicos e políticos ligados ao campo da reforma urbana e se destacou pelas obras e investimentos a partir da “criação de programas que envolviam recursos vultuosos para setores como saneamento e habitação, representados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)” (Serafim, 2013, p. 153), que beneficiam a população de baixa renda e oportunizam ao setor empresarial novas oportunidades de negócios na área da construção civil e imobiliária.

Com a criação do PAC, em 2007, e do PMCMV, em 2009, ocorre a centralização no Núcleo estratégico do governo – Casa Civil e Ministério do Planejamento – das políticas ligadas ao desenvolvimento urbano, numa perspectiva desenvolvimentista de aceleração do crescimento e de fomento do desenvolvimento econômico do país, desrespeitando princípios participativos e básicos do PNDU definidos até aquele momento pelo Ministério das Cidades por meio das Conferências e de encaminhamentos do Conselho das Cidades (Favarão e Costa, 2018).

¹⁷ “O FNRU participou de importantes etapas do desenvolvimento da questão urbana no país [...] fez parte da equipe que elaborou a emenda constitucional de iniciativa popular em torno do capítulo de reforma urbana durante a Constituinte de 1987-1988, assim como a discussão e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que resultou na criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e, finalmente, nas discussões a respeito da criação do Ministério das Cidades em 2001” (Maricato e Santos, 2007, p. 169, apud Bernhard 2009, p. 35).

Gusso menciona, a partir de referências do FNRU, que a mudança no Ministério das Cidades impactou o seu funcionamento, principalmente no que se refere ao aspecto integrador da política nacional de desenvolvimento urbano.

trouxe “graves consequências [como a] interrupção de várias propostas em andamento e na dinâmica do próprio Conselho das Cidades, apesar de este manter seu funcionamento regular” (FNRU, 2009, p.39). Para o FNRU, os impactos advindos com a mudança de orientação do MCidades foram a fragmentação de ações e políticas e a interrupção de articulações setoriais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. (GUSSO 2013, p.23, *apud* FNRU, 2009, p.39).

Este novo modelo de gestão, desarticulado do Sistema Nacional de Planejamento Urbano¹⁸,

não fortaleceria, segundo a visão defendida pelo FNRU, a intersetorialidade, a participação e o planejamento integrado das políticas urbanas, contribuindo para sua fragmentação em todos os níveis de governança. Ao funcionar nesta lógica, as ações do PAC também contribuiriam para enfraquecer os municípios, estados e espaços participativos nestes níveis (e até mesmo órgãos importantes do nível federal, tendo em vista que o centro decisório deste Programa está centralizado na Casa Civil e no Ministério do Planejamento). (SERAFIM, 2013, p. 175).

A questão da intersetorialidade das políticas públicas urbanas foi um grande desafio enfrentado pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e esteve presente mais intensamente nas discussões do ConCidade a partir da Resolução Normativa no. 7, de abril de 2008, do MC e CC, quando a redação do art. 2º. foi alterada e incorporada o entendimento da necessidade da

integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, em consonância com os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, e com as deliberações da Conferência Nacional das Cidades. (SERAFIM, 2013, p. 175).

Segundo Santos Junior, o FNRU deste o princípio

se posicionou na defesa da institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, de forma a articular as diferentes políticas setoriais, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com instâncias de controle

¹⁸ O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano visava a “articular as diferentes políticas setoriais, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com instâncias de controle e participação social deliberativos, na forma de conselhos das cidades, em todas as esferas de governo, a fim de se efetivar a proposta de gestão democrática das cidades”. (Santos Junior, 2009, p. 38).

e participação social deliberativos, na forma de conselhos das cidades, em todas as esferas de governo, a fim de se efetivar a proposta de gestão democrática das cidades [...] No entanto, apesar dos avanços que se obteve nas deliberações das Conferências, pouco se avançou na efetivação desse Sistema. SANTOS JUNIOR (2009, p. 38).

Uma das perspectivas apontadas por Lüchmann (2019, p. 21-22), ancorado(a) em estudos sobre a intersectorialidade realizados por Cunill-Grau (2014), “diz respeito à dimensão multicausal dos problemas sociais, e que requer uma atuação intersectorial tendo em vista a construção de políticas com uma abordagem integral, por meio da articulação entre os diferentes setores, ou áreas das políticas públicas”.

Contudo, a setorização das políticas públicas urbanas na implantação do ConCidade em 2003 é apontada por entrevistados por Serafim como uma das razões da dificuldade na inter-relação das políticas.

Na formação do ministério, se gerou a formação de secretarias setoriais, o que se traduziu num Conselho das Cidades setorial, e que serviu de modelo para os Conselhos das Cidades nos estados e nos municípios. Daí a gente sedimentou no Brasil inteiro que a política urbana é uma coisa composta por quatro setores. (SERAFIM, 2013, p. 180).

Além disso, membros do FNUR reconhecem que a proposta do SNU foi pouco desenvolvida pelo Fórum, “e pouco priorizada entre seus atores, em especial os movimentos, por tratar-se de uma questão muito técnica e menos prioritária se comparada à aprovação do SNHIS e do FNHIS”, estando mais presente no segmento de ONGs e acadêmicos (Serafim, 2013, p. 181). A autora conclui que, apesar de ter havido um aperfeiçoamento significativo na política urbana no sentido da construção de um modelo setorizado, não houve avanço na articulação destas políticas setoriais, obstaculizando a concretização de um sistema nacional integrado de desenvolvimento urbano.

3. O ARRANJO INSTITUCIONAL DO CONSELHO DA CIDADE DE CHAPECÓ (SC)

Neste capítulo verificamos o arranjo político-institucional do CONCIDADE de Chapecó, visando a averiguar a capacidade técnico-administrativa e política do governo local em criar e executar a política urbana do município a partir das diretrizes do Estatuto das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, implantados no contexto de redemocratização do país pós Constituição de 1988. Assim, analisaremos a estrutura administrativo-organizacional e técnica responsável pela execução da gestão urbana e a sua dimensão política, sendo que, nesta última, ressaltamos a interação entre atores estatais e sociais bem como os interesses envolvidos no desenvolvimento das políticas da cidade.

Iniciamos, pois, abordando a constituição e as competências do Conselho da Cidade enquanto instância integrante da política nacional de desenvolvimento urbano.

3.1. A criação do Conselho da Cidade de Chapecó

O CONCIDADE de Chapecó foi instituído pelo Plano Diretor de Chapecó – Lei Complementar Municipal nº 541, de 26 de novembro de 2014. Anteriormente, havia o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT), criado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – Lei Complementar n. 202, de 06 de janeiro de 2004. O PD foi concebido a partir dos princípios do Estatuto da Cidade¹⁹ e do Congresso da Cidade²⁰ durante o governo do prefeito Pedro Uczai, do Partido dos Trabalhadores (PT), com um intenso processo participativo focado na atuação popular, com um desenho institucional que contou com governo, população e diversas entidades da sociedade e um compromisso governamental expressivo em termos da implantação da política urbana no município. Quanto ao CMDT, ele possuía caráter normativo e deliberativo e tinha como objetivo “aprovar e formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial”. (Hass, Silva e Aldana, 2019, p. 257). Sua

¹⁹Para obter informações sobre os Planos Diretores do município de Chapecó e sobre o processo de criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó de 2004, consultar HASS, SILVA E ALDANA (2019).

²⁰ Trata-se de um planejamento participativo que apontou os caminhos para o desenvolvimento urbano de Chapecó por 10 anos e que aconteceu em 2001. A respeito do Congresso da Cidade, consultar Hass (2006).

primeira composição encontra-se no Decreto 12.808, de 7 de maio de 2004, e contava com 24 representantes: 8 de entidades governamentais, 8 de entidades não governamentais e 8 representantes das regiões geográficas de planejamento. (Idem).

O Plano Diretor de Chapecó foi revisado em 2006 - Lei Complementar no. 317, de 2007 - no governo do então Partido da Frente Liberal (PFL, atual Democratas) e do Partido Progressista (PP), na gestão municipal do prefeito João Rodrigues, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT) sem o compromisso de observar a questão da participação popular, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade e pela Resolução no. 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades do Ministério das Cidades²¹

(...) a gestão conservadora do PFL e do PP não promoveu um amplo debate nesse processo, em fóruns participativos distribuídos pelas regiões do município, conforme ocorreu na discussão do PD de 2004, deixando de contemplar, assim, um dos princípios básicos do EC que é a participação popular e privilegiando a participação do segmento da construção civil e do capital imobiliário. (HASS, SILVA e ALDANA, 2019, p. 258).

Além disso, também não ocorreram mudanças na composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, com a distribuição da representação dos segmentos sociais, conforme orientações do CONcidade nacional.

Em 2010, durante a administração municipal de José Caramori²², do Partido Social Democrático (PSD), novas alterações foram feitas no Plano Diretor - Lei complementar Municipal no. 429, de 21 de dezembro de 2010 - novamente sem atender aos princípios de ampla participação da sociedade civil. Diante do não comprometimento do governo municipal com a política nacional de desenvolvimento urbano, houve intervenção do Ministério Público. No dia 25 de julho de 2012, a 9ª Promotoria de Justiça de Chapecó

[...] expediu recomendação à Prefeitura Municipal para que, quando do encaminhamento de leis destinadas a alterar o Plano Diretor, sejam observadas as normas previstas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257.01), em especial submetendo-as à ampla discussão popular, por meio da realização de audiências públicas” por que a “Câmara de Vereadores encaminhou requerimento à Prefeitura Municipal propondo diversas alterações/revisões pontuais no Plano Diretor”. (FOLHA DE CHAPECÓ, 10 jul. 2012).

²¹ No item g da referida Resolução consta que “incorrem em improbidade administrativa os prefeitos que desatenderem o mencionado prazo ou deixarem de observar os princípios de participação social e de publicidade, que devem presidir o processo de elaboração dos planos diretores”.

²²O vice-prefeito José Caramori assumiu o cargo em 2010, quando João Rodrigues foi eleito deputado federal.

Perante as recomendações da Promotoria Pública e seguindo as orientações do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades, a Prefeitura Municipal de Chapecó organizou a Conferência Municipal da Cidade, realizada em 5 e 6 de julho de 2013, articulada com a Conferência Nacional das Cidades. Ela tinha como finalidade a “troca de informações e discussão de ideias entre autoridades e gestores públicos com diversos segmentos da sociedade, sobre assuntos relacionados à Política Municipal, Estadual e Nacional de desenvolvimento urbano.” (JORNAL SUL BRASIL, 29-30 jun. 2013).

A Conferência também foi uma etapa preparatória para a elaboração do Plano Diretor e, neste sentido, foram realizadas sete Oficinas Temáticas que atenderam às instruções do Conselho das Cidades nacional, especialmente sobre áreas temáticas setoriais do planejamento urbano: Meio Ambiente, Habitação e Regularização Fundiária, Desenvolvimento Urbano, Mobilidade Urbana, Código de Obras, Uso e Ocupação do Solo/Parcelamento do Solo e Zoneamento do Entorno do Aeroporto (Hass, Cardoso e Aldana, 2019).

O processo de discussão que transcorreu durante os anos de 2013 e 2014 resultou na criação da Lei Complementar n. 541, de 26 de novembro de 2014, que aprovou o novo Plano Diretor de Chapecó (PDC) e a constituição do Conselho da Cidade (CONCIDADE DE CHAPECÓ), segundo as orientações do Conselho das Cidades Nacional. Consta, no artigo 450 da referida Lei, que ele foi concebido com o compromisso de o município fomentar “a gestão democrática do planejamento territorial municipal, de forma dinâmica, contínua, integrada e participativa, articulando as políticas públicas com os interesses da sociedade.”

3.2. As competências do Conselho da Cidade

O CONCIDADE, de acordo com o art. 1 do regimento interno aprovado pela Resolução Normativa n. 01, de 21 de maio de 2015²³, atua como órgão colegiado de natureza permanente de caráter deliberativo, normativo e consultivo. É constituído por representantes do poder público e da sociedade civil, respeitando distintos segmentos, integrando-se pelas políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação e regularização fundiária, saneamento e meio ambiente, mobilidade

²³ Regimento Interno do CONCIDADE aprovado pelo Decreto no. 31.170/2015.

e trânsito e transporte urbano, com a finalidade de garantir a gestão democrática e controle social das políticas de desenvolvimento territorial.

As atribuições do CONCIDADE DE CHAPECÓ, segundo o art. 2 do regimento interno, são:

I - formular, estudar e propor políticas, estratégias, diretrizes, programas, projetos e ações para o desenvolvimento territorial, incluídas as áreas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação e regularização fundiária, saneamento e meio ambiente, mobilidade, transporte, trânsito e no que couber, ao desenvolvimento metropolitano e regional;

II - monitorar a aplicação dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano previstos no Plano Diretor de Chapecó e aprovar a metodologia para a definição dos valores e estoques anuais previstos nos instrumentos da política de desenvolvimento urbano;

III - apreciar os Projetos de Lei dos planos setoriais integrantes da política de desenvolvimento territorial e outros instrumentos regulatórios, bem como acompanhar, fiscalizar e avaliar as suas implementações;

IV - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de criação e de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento territorial;

V - definir critérios para o atendimento habitacional e os programas e projetos a serem financiados com os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial;

VI - aprovar normas e diretrizes técnicas para o licenciamento ambiental no Município;

VII - propor a criação de unidades de conservação, estabelecer as diretrizes de sua preservação e as atividades que poderão ser desenvolvidas nas áreas circundantes;

VIII - declarar determinados atributos naturais como de importância significativa para manutenção da qualidade ambiental, sujeitos à proteção especial, nos termos da legislação ambiental em vigor;

IX - emitir orientações e recomendações referentes à aplicação do Plano Diretor de Chapecó e demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento territorial;

X - opinar sobre as omissões e casos não definidos pela legislação municipal, relacionados ao desenvolvimento territorial;

- XI - elaborar e editar resoluções que estabeleçam diretrizes para a atuação do Poder Executivo na execução da política de desenvolvimento territorial;
- XII - aprovar e fiscalizar os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial de acordo com as prioridades definidas neste Plano Diretor de Chapecó, obtidos pelos instrumentos da política de desenvolvimento urbano e demais receitas definidas;
- XIII - monitorar as ações do Sistema de Informações Geográficas - SIG Chapecó;
- XIV - articular políticas e ações com os demais órgãos municipais e com outros organismos governamentais e não-governamentais, estabelecendo formas de integração entre os participantes;
- XV - aprovar a criação e implementação de programas e projetos através da aplicação dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano e de regulação territorial e da promoção de convênios ou acordos públicos, privados e consorciados;
- XVI - propor e promover estudos, debates, consultas públicas, audiências, sobre matérias de relevante interesse coletivo, relacionados com o desenvolvimento territorial municipal;
- XVII - analisar e aprovar projetos de empreendimentos de impactos significativos, bem como indicar medidas compensatórias, mitigadoras e alterações que entender necessárias, sem prejuízo das demais aprovações previstas na legislação;
- XVIII - promover a cada dois anos a Conferência da Cidade de Chapecó objetivando a ampliação da participação da sociedade e avaliação das políticas de desenvolvimento territorial;
- XIX - elaborar e fazer cumprir seu Regimento Interno e normatizar sobre a composição, organização e funcionamento das Câmaras Técnicas;
- XX - implantar fluxos permanentes de informação e processo dinâmico e atualizado para o monitoramento, avaliação e decisões sobre o desenvolvimento territorial do município;
- XXI - constituir comissões e subcomissões de caráter temporário ou permanente, com finalidades específicas de acordo com suas necessidades;
- XXII - promover capacitações permanentes dos Conselheiros sobre as temáticas que envolvem o CONCIDADE DE CHAPECÓ;
- XXIII - deliberar ou manifestar-se nos demais casos previstos no Plano Diretor de Chapecó.

Além das competências explicitadas acima, o CONCIDADE deve concomitantemente analisar e deliberar sobre os dispositivos determinados pela Lei que instaura o Plano Diretor de Chapecó (541/2014). (Art. 3 do regimento interno).

O Conselho da Cidade tem ainda autonomia para realizar sessões públicas, plenárias ou de outra modalidade “destinadas ao debate e à coleta de opiniões da comunidade, de organizações sociais, entidades ou de órgãos públicos a respeito de temas considerados relevantes e de interesse geral da sociedade”. (Artigo 4 do regimento interno).

3.3. Capacidade técnico-administrativa do CONCIDADE de Chapecó

A execução da política pública urbana por meio do Conselho da Cidade envolve a participação de diversos atores governamentais e sociais e diferentes interesses no seu processo decisório, bem como a centralidade do governo municipal na gestão desta política intersetorial, articulada com a política estadual e nacional. Desta forma, o CONCIDADE possui uma estrutura organizacional complexa, que desafia os agentes públicos e sociais na definição e implementação da política urbana, a partir da perspectiva da gestão democrática da cidade.

A seguir abordaremos, com base no Regimento Interno do CONCIDADE (Resolução Normativa n. 01/2015²⁴), as competências de cada instância vinculadas à estrutura organizacional do Conselho da Cidade de Chapecó ou também, conforme mencionado na literatura, o seu desenho institucional e a sua estrutura técnico-burocrática. Buscamos com isso averiguar se há um corpo técnico profissional competente para possibilitar a funcionalidade do CONCIDADE de acordo com as leis e normas que regulamentam a política urbana municipal e com habilidades de gestão e coordenação adequadas, buscando a efetividade da política pública. A atuação das Câmaras Técnicas mereceu uma análise especial diante do papel que exercem na execução e integração das políticas urbanas. Ou seja, ao contemplar as competências e a estrutura do Conselho da Cidade, verificaremos a capacidade técnico-administrativo do

²⁴ O Regimento Interno do Conselho da Cidade de Chapecó sofreu alterações de acordo com as demandas e necessidades relacionadas aos seus encaminhamentos: Resolução Normativa n. 07/2016, de 27/10/2016; Resolução Normativa nº 01/2017, de 23/03/2017; Resolução Normativa nº 01/2020, de 27/02/2020.

governo local em produzir “ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” (GOMIDE & PIRES, 2014).

3.3.1. A organização do CONCIDADE

Em termos de estrutura organizacional, o Conselho da Cidade de Chapecó integra a estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), responsável pela coordenação e implantação da política urbana, e é constituído por plenário, presidência, secretaria executiva, câmaras técnicas e coordenações técnicas. Ele é presidido pelo secretário de desenvolvimento urbano e, no caso de sua ausência, por “um membro da Secretaria, de sua livre escolha”. Quando da presença do prefeito ou vice-prefeito, eles assumem automaticamente o posto. Cabe ao presidente convocar e ordenar as reuniões, dando os encaminhamentos das decisões do conselho a determinada área, setor, departamento ou autoridade.

É de responsabilidade do plenário, instância decisória do conselho, composto por 36 membros titulares e suplentes, discutir e votar as matérias e apresentar proposições e propostas de resoluções. Apesar de os suplentes terem direito a voz, o direito a voto é somente do membro titular. As reuniões ordinárias acontecem uma vez por mês e tem a duração de duas horas. No entanto, o CONCIDADE poderá se reunir “extraordinariamente por requerimento da maioria absoluta de seus membros ou excepcionalmente por convocação do Presidente”. (Art. 17 do regimento interno).

Vinculada diretamente à presidência do Conselho da Cidade de Chapecó, a Secretaria Executiva é constituída pela secretária executiva e pelos coordenadores técnicos. O seu objetivo é conceder apoio técnico ao Plenário e às Câmaras Técnicas, proporcionando as condições para que o CONCIDADE possa exercer suas atribuições e competências legais.

Cabe também à Secretaria Executiva repassar as informações para os conselheiros e para a sociedade civil, tanto no que diz respeito às pautas das reuniões (com no mínimo 7 (sete) dias de antecedência) quanto sobre as decisões do CONCIDADE. A pauta, as atas e os processos do conselho são disponibilizados na página oficial do município e estão disponíveis para consulta de qualquer interessado.

Ainda conforme previsto no §5ª do artigo 18, o cidadão pode acessar o material da reunião e sugerir melhorias ou apresentar qualquer reclamação por meio da Ouvidoria.

Entretanto, de acordo com a entrevistada 1, a sociedade civil geralmente não tem mostrado interesse em se informar sobre as decisões das reuniões do Conselho. “Quem normalmente se mantém informado são as Entidades Organizadas vinculadas diretamente ao desenvolvimento territorial (SINDUSCON²⁵, SECOVI-OESTE/SC²⁶, AEAO²⁷)”.

3.3.2. Câmaras Técnicas do CONCIDADE

Com a finalidade de auxiliar as decisões técnico-administrativas do Conselho da Cidade de Chapecó e dos órgãos da administração pública, foram criadas quatro Câmaras Técnicas permanentes de caráter interdisciplinar. Compete-lhes realizar “estudos e pesquisas necessárias ao desenvolvimento das ações, planos e projetos na área do Desenvolvimento Territorial” a serem apreciados pelo CONCIDADE. São elas: de habitação e regularização fundiária; de meio ambiente e saneamento ambiental; de mobilidade urbana, trânsito, transporte e acessibilidade; de planejamento e gestão do solo urbano. (Art. 34 do regimento interno).

De acordo com Silva,

a câmara de Planejamento e Gestão do Solo Urbano recebeu o maior número de processos encaminhados, seguida da Câmara de Mobilidade Urbana, Trânsito, Transporte e Acessibilidade e da de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental. A Câmara de Habitação e Regularização Fundiária não recebeu nenhum processo encaminhado. (SILVA 2019, p. 53).

O autor afirma ainda que “as questões de solo urbano são as de maior frequência nos processos [...] sobretudo levando a encaminhamentos de alteração de leis e Estudos de Impacto de Vizinhança, EIV²⁸”. (Silva, 2019, p. 53).

Participam de cada câmara técnica 6 (seis) servidores municipais e técnicos designados pelos segmentos que constituem o CONCIDADE, respeitando o equilíbrio entre os segmentos, além do coordenador técnico. No que diz respeito à representação

²⁵ Sindicato da Indústria da Construção e Artefatos de Concreto Armado do Oeste.

²⁶ O Sindicato da Habitação do Oeste de Santa Catarina.

²⁷ Associação Dos Engenheiros e Arquitetos do Oeste.

²⁸ É um instrumento de planejamento e gestão urbana instituído pelo Estatuto da Cidade que visa à realização de um estudo sobre os impactos que os empreendimentos ou intervenções urbanísticas geram em seu entorno.

dos técnicos do governo nas câmaras, “predominam os da SEDEMA e do SEDUR” (Entrevistada 1).

Também podem ser convidados a participar das reuniões, que ocorrem uma vez por mês, interessados nos assuntos examinados e técnicos das áreas abordadas.

Conforme estabelecido no art. 37 do regimento interno, são atribuições das Câmaras Técnicas:

I - preparar as discussões temáticas, através de pareceres ou relatório conclusivo, para apreciação e deliberação do plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ;

II - promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos e propostas relacionadas à política municipal de Desenvolvimento Territorial;

III – promover estudos ou pesquisas relacionadas com o Desenvolvimento Territorial, demandados pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ ou por sua iniciativa ou por requerimento de órgãos, entidades ou empreendedores interessados na matéria.

Os coordenadores técnicos são indicados pelo presidente do conselho e estão ligados à secretaria executiva. Eles participam das reuniões, fazendo os relatos dos pareceres e assessorando a presidência.

É de responsabilidade das Coordenações Técnicas: (art. 45)

I - coordenar os atos de gestão administrativa e técnica que se fizerem necessários ao desempenho das atividades das Câmaras Técnicas e do CONCIDADE DE CHAPECÓ;

II - participar da mesa e assessorar o Presidente durante as sessões;

III - despachar com o Secretário Executivo ou Presidente sobre os assuntos pertinentes ao CONCIDADE DE CHAPECÓ;

IV - interagir intersetorialmente sempre que forem demandados pareceres conjuntos sobre matérias de interesse ao Desenvolvimento Territorial do Município;

V - efetivar ou implementar as decisões ou resoluções do CONCIDADE DE CHAPECÓ;

VI - exercer outras atribuições que lhe sejam delegadas pelo Presidente, pela Secretaria Executiva ou pelo Plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Parágrafo único – As Coordenações Técnicas designarão relatores para matérias específicas demandadas pelo CONCIDADE DE CHAPECÓ.

Ademais, o art. 42 do regimento manifesta que “As Câmaras Técnicas poderão constituir grupos de trabalho com caráter transitório, com a função de complementar a atuação dos mesmos”.

3.3.3. A intersectorialidade das políticas urbanas

Da mesma forma como no âmbito do Conselho Nacional das Cidades, o grande desafio das coordenações das câmaras técnicas do CONCIDADE de Chapecó é em relação à intersectorialidade das políticas urbanas, conforme estabelecido no item IV do art. 45: “interagir intersectorialmente sempre que forem demandados pareceres conjuntos sobre matérias de interesse ao Desenvolvimento Territorial do Município”. Lembramos que a integração entre as políticas públicas urbanas estava prevista na Resolução Normativa no. 7, de abril de 2008, do MC e CC e articulada com as deliberações das Conferências Nacionais das Cidades.

Ressalta-se outrossim que, de acordo com art. 2, item XIV do Regimento do CONCIDADE, “são atribuições do CONCIDADE DE CHAPECÓ articular políticas e ações com os demais órgãos municipais e com outros organismos governamentais e não-governamentais, estabelecendo formas de integração entre os participantes”. Esta competência é atribuída mais especificamente às câmaras técnicas que, segundo o estabelecido no seu art. 37, item II, devem “promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos e propostas relacionadas à política municipal de Desenvolvimento Territorial”.

Com a responsabilidade do CONCIDADE em articular as políticas urbanas houve a extinção dos conselhos setoriais de desenvolvimento urbano existentes e os seus respectivos fundos municipais, conforme o disposto no art. 453 do PD de 2014²⁹. O único conselho municipal de políticas públicas urbanas existentes atualmente é o Conselho de Meio Ambiente (CONDEMA), criado em 2018 por meio da lei complementar nº 630 de 20/06/2018. Além disso, em 10 de julho de 2015, foi instituído o Plano Municipal de Saneamento Básico por meio da Lei 6.728; em 02 de setembro de 2015 foi estabelecido o Plano Municipal de Resíduos Sólidos pela Lei 6758 e, em 14 de março de 2016, através da Lei 6847, foi constituído o Plano municipal de mobilidade urbana de Chapecó (Matiello e Duarte, 2019).

Não obstante, “a construção de políticas com uma abordagem integral, por meio da articulação entre os diferentes setores, ou áreas das políticas públicas” na perspectiva

²⁹ Foram extintos o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT), criado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – Lei Complementar n. 202, de 06 de janeiro de 2004, e o Conselho da Habitação, que havia sido instituído em 1994, sendo que “a primeira menção à criação de um fundo é de 1995, tendo sido refundado com outros nomes, e em 2009, no contexto do PMCMV, é associado a outro fundo, o de regularização fundiária”(Matiello e Duarte, 2019, p. 281).

abordada por Cunill-Grau (2014, apud Luchmann, 2019, p. 21-22), apesar de prevista no Regimento do CONCIDADE de Chapecó, não ocorre de uma forma efetiva.

Consoante os entrevistados, pouco se avançou na intersetorialidade e articulação das políticas urbanas no CONCIDADE de Chapecó. Entre as razões apresentadas está a falta de compreensão do que se entende por intersetorialidade entre as políticas urbanas por parte dos secretários municipais, dos conselheiros, do corpo técnico da prefeitura e a dificuldade do diálogo entre os coordenadores técnicos.

O item IV do art 45 do Regimento do CONCIDADE estabelece que é de responsabilidade dos coordenadores técnicos “interagir intersetorialmente sempre que forem demandados pareceres conjuntos sobre matérias de interesse ao Desenvolvimento Territorial do Município”. No entanto, o Entrevistado 2 afirma que

a intersetorialidade é um palavrão na concepção deles; eles não relacionam uma coisa com a outra; cada setor, cada secretaria/diretoria só cuida dos seus assuntos. Por exemplo: o trânsito passa pelo setor de mobilidade.... mas não se sabe se entendem que isto é intersetorialidade.

Exemplificando a situação, a Entrevistada 1 relata que um processo de estudo de impacto de vizinhança transita por três câmaras técnicas: de planejamento e gestão do solo urbano, de meio ambiente e saneamento ambiental; e de mobilidade urbana, trânsito, transporte e acessibilidade, mas nem sempre os coordenadores das câmaras técnicas dialogam entre si. “Depende dos coordenadores; se eles se dão bem; se eles não se dão bem. Nós temos estes problemas também”. E complementa:

Uma vez nós fazíamos mais reuniões. Montava a pauta, chamava os coordenadores. Era mais integrado. Hoje não vejo tanta integração assim. Tanto que os pareceres eram únicos uma época. Hoje temos pareceres isolados [...] até o ano passado fazíamos parecer único. Depois cada um ficou com o seu. (ENTREVISTADA 1.).

Em estudo realizado por Silva sobre o CONCIDADE de Chapecó, constatou-se que, dos processos analisados nos anos 2015 a 2018 pelas Câmaras Técnicas,

Doze processos não foram encaminhados para nenhuma câmara técnica, enquanto 106 foram dispostos por três das quatro câmaras técnicas do ConCidade Chapecó. Houve processos que receberam pareceres de três das quatro CT's regimentadas pelo conselho, enquanto alguns receberam pareceres apresentados somente por uma câmara. (SILVA, 2019, p. 50).

Quanto à apreciação dos processos intersetorialmente, o autor afirma que

Dos processos analisados conjuntamente, houve uma pequena diferença entre as Câmaras de Mobilidade Urbana, Trânsito, Transporte e Acessibilidade e Planejamento e gestão do Solo Urbano. A apreciação conjunta foi disposta com menor porcentagem na Câmara de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental. (SILVA, 2019, p. 52).

Estudos demonstram que o padrão centralizado e hierárquico de governo, a especialização do poder público e a busca por um bom desempenho de cada setor (Azevedo, 2011) dificultam o diálogo e a interlocução entre as diferentes instâncias e dos próprios conselheiros do poder público, inviabilizando a integração/intersetorialidade das políticas públicas.

Notadamente no que diz respeito a integração das políticas urbanas partilhamos do pensamento de Serafim (2013, p. 180) de que a setorização das políticas públicas urbanas na implementação do ConCidade nacional, em 2003, dificulta a inter-relação das políticas na medida em que se solidificou na estruturação da política urbana nacional, e que é seguida no âmbito municipal, que ela é composta por quatro setores. A autora avalia que houve um avanço na política com a criação de um modelo setorizado, mas não na articulação destas políticas setoriais. Dificuldade enfrentada também na integração das políticas urbanas do CONCIDADE de Chapecó.

3.3.4. Funcionalidade do Conselho da Cidade

No que concerne à funcionalidade do CONCIDADE, os entrevistados mencionaram dificuldades acerca do seu propósito de propor políticas para o desenvolvimento territorial da cidade e até mesmo para o desenvolvimento metropolitano e regional, isso devido à demanda excessiva de processos a serem analisados nas Câmaras Temáticas e aprovados pelo Plenário do Conselho, em atendimento às pautas do Plano Diretor de Chapecó. De acordo com a Entrevistada 1, este seria o motivo do CONCIDADE não conseguir exercer “a sua função na sua forma mais ampla, que é a questão do planejamento territorial da cidade; deixa de pensar algo mais global que é para o futuro da cidade; deixa de planejar a longo prazo”.

O entrevistado 2 complementa: “Não está discutindo a cidade; é um Conselho que analisa os projetos; é um conselho de aprovação de obras”. E destaca a inexistência de compromisso político por parte do governo local: “a Prefeitura não tem vontade política de discutir a cidade. Teria que ter mais reuniões por ano para isso”. Por fim, reitera: “O

discurso do desenvolvimento está direto no Conselho. As obras a serem apreciadas são utilizadas como justificativa pra gerar emprego na cidade”.

A pesquisa realizada por Silva (2019, p. 59) sobre a efetividade das decisões do Conselho da Cidade de Chapecó corrobora neste sentido, pois o autor inferiu que “o ConCidade de Chapecó pode ser compreendido como uma espécie de órgão de atendimento às demandas externas e não necessariamente uma instituição de controle e gestão do Plano Diretor do município”. E acrescenta: “foram constatadas pautas preponderantemente técnicas e, muitas vezes, sem se avaliar suas implicações políticas para o cumprimento dos preceitos do Plano Diretor, como a função social”.

A partir do exposto, verifica-se o perfil burocrático e organizacional do CONCIDADE de Chapecó, também apontado por Tatagiba (2002) e Almeida e Tatagiba (2012) em pesquisa realizada sobre conselhos gestores. Os assuntos técnicos predominam em detrimento dos temas relacionados ao planejamento mais amplo da cidade a longo prazo e à implantação de instrumentos de políticas urbanas.

Por seu turno, a Entrevistada 1 responsabiliza o governo local pela não regulamentação e não utilização de instrumentos da política urbana visando ao atendimento da função social da propriedade incluídos no Plano Diretor de Chapecó. Aguarda a regulamentação, o IPTU progressivo³⁰ e a operação urbana consorciada³¹, e o direito de preempção³² ainda não foi utilizado pela administração municipal.

Quanto à indagação de o corpo técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) ser adequado para uma boa condução da política urbana, ela afirma que “é qualificado, mas não é suficiente” para execução das exigências do Conselho. E insiste: “ou você para com a demanda de processos, para de analisar, para poder planejar [...] pois você não tem estrutura para as duas coisas”.

Remetendo-se à sobrecarga de atividades por parte dos técnicos da secretaria de desenvolvimento urbano, a Entrevistada 1 sublinha que os coordenadores técnicos do CONCIDADE são funcionários da prefeitura e realizam um trabalho voluntário no

³⁰ Prevista no art. 182 da Constituição Federal, a função social da propriedade foi regulamentada no Estatuto da Cidade, com a implantação do IPTU progressivo, e objetiva evitar que os donos dos imóveis os deixem subutilizados e autoriza os municípios a aplicarem alíquotas progressivas de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Ressalta-se que a prática do IPTU progressivo interfere em interesses da classe média e alta, uma vez que o tributo aumenta de acordo com a capacidade contributiva de cada um.

³¹ Instituído pelos artigos 32, 33 e 34 do Estatuto da cidade (Lei 10.257), a operação urbana consorciada tem como finalidade realizar projetos urbanos envolvendo a parceria entre o poder público e o privado.

³² O direito de preempção, previsto nos artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade, é a preferência que o município possui para aquisição de um imóvel urbano.

conselho: “eles desenvolvem projetos, vistoriam obras e ao mesmo tempo se reúnem e relatam processos do CONCIDADE [...] a burocracia e a demanda complicam as atividades do CONCIDADE.”

É importante observar que, além de participarem das decisões relacionadas às políticas do Conselho da Cidade, os engenheiros e arquitetos da SEDUR³³ são responsáveis pela implantação das políticas urbanas, juntamente com os técnicos de outras secretarias, que também têm representação no CONCIDADE e que possuem uma identificação com as pautas apreciadas no Conselho. Realçamos dentre elas a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDET); a diretoria do meio ambiente, ligada à Secretaria Rural e Meio Ambiente (SEDEMA); a diretoria de regularização fundiária, vinculada ao gabinete do prefeito; a diretoria de mobilidade urbana, incorporada à Secretaria de Defesa do Cidadão e Mobilidade (SEDEMOB); a Procuradoria geral do município; e as Secretarias da Educação e da Saúde, sendo que estas últimas colaboram basicamente nos Relatórios de Impacto de Vizinhança.

Questionados sobre os motivos pelos quais a secretaria do desenvolvimento urbano e demais não estão estruturadas para o atendimento da execução da política urbana de acordo com o que está previsto no Plano Diretor, os entrevistados reiteraram que não há interesse por parte da administração municipal em organizar a secretaria para atendimento das demandas, demonstrando desta forma a falta de um compromisso político efetivo do governo local.

Uma das sugestões apresentadas pela Entrevistada 1 para melhor execução da política urbana do município, e sobre o que já se teria comentado no CONCIDADE, é que

teria que ter algum, tipo um Instituto de planejamento, algum órgão assim que fosse (...) tivesse integrado com todas as secretarias, mas que fizesse só planejamento. Que tivesse o SIG³⁴ que tivesse toda essa parte, sabe, mais direcionada para isso. Hoje, do jeito que tá, assim, bom, não tem. Ninguém senta pra planejar, até pela falta de informação cartográfica³⁵ que a gente tem,

³³A Secretaria de Desenvolvimento Urbano contém as seguintes diretorias: Diretoria de Planejamento Urbano, Diretoria de Análise e Aprovação de Projetos, Diretoria de Obras Públicas e Diretoria de Habitação. (Consulta ao Organograma da Prefeitura Municipal, <https://chapeco.1doc.com.br/b.php?pg=o/organograma> realizada no dia 26/10/2020).

³⁴O Sistema de Informações Geográficas (SIG) é mencionado no art. 2, item XIII do Regimento do CONCIDADE de Chapecó.

³⁵ Segundo informação dos entrevistados, os mapas cartográficos são fundamentais para implementar todos os instrumentos do Estatuto da Cidade com eficácia, atingindo seu real objetivo. Entretanto, a base cartográfica do município está defasada, pois não há interesse público na sua atualização constante.

desatualização das informações. Então se vê que não é dada a devida importância para isso, né? (ENTREVISTADA 1, 2020....)

Outro aspecto destacado pela Entrevistada 1 são as pressões que os técnicos recebem por parte de determinados segmentos representados no Conselho, principalmente do setor da construção civil.

muitas vezes você fica com uma fama ruim (...) porque você vai defender o quê? Os interesses do município e sobre uma visão técnica, que nem sempre agrada (...) e sem ganhar nada mais por isso, só se estressar (...) daí tem essa dificuldade também em conseguir coordenadores que se disponibilizem a fazer esse trabalho. E sem largar suas atividades rotineiras. (ENTREVISTADA 1, 2020...)

Corroborando nesta discussão, o Entrevistado 2 relata a dinâmica de elaboração dos pareceres pelas Câmaras Técnicas sobre os projetos das obras e a sua apreciação pelo Plenário do Conselho: “Só vai para análise do Conselho depois de ir para as respectivas câmaras técnicas; elas procuram ajeitar com o empreendedor ou com o setor da prefeitura. Acontece que no dia em que chega na reunião do conselho a questão já está resolvida.”

O Entrevistado 2 levanta também outro aspecto relacionado ao perfil dos técnicos do SEDUR: “muitos estão ligados à construção civil, sendo que um deles tem uma empresa construtora”. A partir das suas falas, questiona-se a neutralidade dos técnicos no encaminhamento da demanda de processos relativos aos empreendimentos da construção civil no CONCIDADE. A gestão pública não é neutra, pois como nos alertam Frey (1996) e Dagnino et. al, (2006), ela se posiciona em defesa dos interesses identificados com o seu projeto político ideológico e, desta forma, a fiscalização por parte da sociedade civil e principalmente por parte do poder judiciário são importantes no que concerne aos procedimentos do Conselho da Cidade.

Diante do exposto, depreendem-se duas situações: 1) o Plenário do CONCIDADE é basicamente um espaço decisório final e não de um amplo debate sobre as demandas e obras a serem aprovadas pelo CONCIDADE; 2) existe a interferência das empresas construtoras nos relatórios das Câmaras Técnicas.

Trabalham com a imagem que o Estado forneceu em 2010. No atual Plano Diretor do município de 2014, os mapas do plano foram feitos ancorados nesses dados, uma defasagem de quatro (4) anos. Tem-se a base cartográfica do que é aprovado e não da situação real.

3.3.5. Assistência Jurídica do CONCIDADE

Dada a complexidade da execução da política urbana por meio do Plano Diretor e da dinâmica de funcionamento do CONCIDADE, em uma das alterações do Regimento do Conselho da Cidade realizada no ano de 2018 foi incluída “a Assistência jurídica permanente em todas as reuniões do conselho para que as dúvidas sejam imediatamente sanadas bem como para que haja segurança jurídica nas decisões tomadas.” (Art 22 1).

Constatada esta necessidade, a Procuradoria do município disponibiliza dois representantes no Conselho para orientar os seus membros na tomada de decisão e instrução dos processos: o Procurador Geral e o Consultor Jurídico. Segundo a Entrevistada 1,

É imprescindível ter porque o conselho não pode se sobrepor à lei. Tivemos que trabalhar isso com os conselheiros, porque achavam que, como era conselho, poderia ser soberano [...] e a Procuradoria é bom pra isso, para tirar dúvidas dos processos. Aparecem muitas dúvidas legais nas discussões porque no plenário a maioria do pessoal é leigo, principalmente das comunidades; não dominam os assuntos e aí tem as entidades e tem a lei no meio, e os técnicos das Câmaras, os coordenadores...

A entrevistada refere que a administração municipal possui vários procuradores jurídicos para atendimento das demandas das secretarias, mas devido à complexidade da compreensão das leis que envolvem a execução do Plano Diretor e as decisões do conselho, haveria a necessidade de um/a procurador/a exclusivo/a para as demandas do CONCIDADE.

Além disso, com o objetivo de monitorar, acompanhar e orientar as decisões do CONCIDADE, o Ministério Público de Santa Catarina, por meio da 9ª e 13ª Promotoria da Justiça de Chapecó, participam das reuniões do Conselho desde 2019. De acordo com o entrevistado 3,

a promotoria participa com orientações jurídicas em geral e opiniões sobre os temas arquitetônicos e urbanísticos dos projetos. A participação também contribui evitando que projetos sejam aprovados quando se antevê que poderão ser alvo de discussão judicial futura. (ENTREVISTADO 3, 2020)

A decisão de compor o Conselho ocorreu por entender “que as contribuições somam forças em favor da cidade”, afirma o Entrevistado 3. Ele ressalta também que a

Lei Orgânica do Ministério Público “permite participar de quaisquer reuniões públicas pertinentes aos temas da promotoria”.

A Entrevistada 1 avalia como positiva a referida participação. Relata que o promotor de justiça solicitou participar de uma reunião do CONCIDADE na qual repassou algumas orientações em relação ao funcionamento do Conselho e atribuições dos conselheiros. Atualmente, prossegue guiando aspectos relacionados à normatização, à regulamentação do CONCIDADE e aos estudos de impacto de vizinhança (EIV), elaborados no âmbito das Câmaras Técnicas.

A partir dali a gente adotou como padrão sempre lhe mandar e-mail convocando, convidando pra reunião e informando sobre a pauta. E a participação dele, assim, que eu vejo no sentido, por exemplo, um estudo de impacto de vizinhança, que muita coisa depois acaba estourando lá, vem alguma denúncia, vem alguma reclamação, [...] então nesse sentido ele já vem, já traz alguns alertas, digamos. [...] ele vai bem assim, ele segue bem alinhado às câmaras técnicas, digamos. [...] Às vezes alguma coisa que precisa normatizar, que ele acha que tem que regulamentar, ele já comenta, então. Eu vejo bem positiva a participação dele.

Porém, nem sempre as decisões das Câmaras Técnicas são deferidas pelo Plenário do Conselho da Cidade, e a presença do promotor colabora para o esclarecimento de dúvidas sobre os processos. O Entrevistado 2 reitera que

Às vezes não há posição unânime entre os pareceres das diferentes Câmaras. O promotor, quando está presente, ajuda a esclarecer nos detalhes; ajuda muito o conselho. Ele orienta. Há situações que retiram o projeto porque o promotor diz que não está correto.

Ao mesmo tempo em que direciona ações relacionadas à gestão urbana a serem decididas no Conselho das Cidades, a promotoria pública fiscaliza a aplicação das leis relativas à política urbana, diante da complexidade da sua implementação e também perante os diferentes interesses representados no CONCIDADE.

Posto isso, conclui-se que o arranjo político-institucional do CONCIDADE possui elementos de limitada capacidade técnico-administrativa para implementação da política urbana de Chapecó, a partir dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, previstos no Plano Diretor de Chapecó e orientações do Ministério das Cidades/CONCIDADE nacional. Esta constatação se justifica pelas seguintes situações:

- no que diz respeito à estruturação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, responsável pela coordenação e implantação da política urbana, verifica-

se que o número de funcionários é insuficiente para uma boa condução das suas ações;

- há carência de equipamentos e estrutura compatível com a demanda dos trabalhos. O maior problema na tomada de decisões se concentra na defasagem das informações e na falta de integração entre a base cartográfica e a base cadastral.

- em relação à funcionalidade do CONCIDADE, ressalta-se o atendimento das pautas processuais e não de demandas políticas e a ausência do planejamento territorial a longo prazo da cidade, bem como a dificuldade na intersectorialidade e interação das políticas públicas urbanas.

3.4. A Capacidade política do CONCIDADE de Chapecó

A dimensão política, segundo Gomide e Pires (2014), refere-se às possibilidades de participação de múltiplos atores sociais nos procedimentos de tomada de decisão numa perspectiva de interação entre o Estado e a sociedade, onde os conflitos são negociados e pactuados no processo de definição e implantação das políticas públicas. Sendo assim, nos debruçaremos a seguir sobre: a composição do CONCIDADE e competência dos seus membros; o perfil dos participantes (quem está representado nestas instâncias); a articulação ou não dos segmentos envolvidos; formas de participação da sociedade civil; capacidade do governo de articular e negociar os diferentes interesses presentes na discussão da política urbana; e o compromisso governamental na execução da política urbana à luz dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade.

3.4.1. A composição do Conselho da Cidade de Chapecó

O Plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ é composto pelo presidente e por 36 (trinta e seis) membros titulares e seus respectivos suplentes do poder público e da sociedade civil, respeitando a mesma proporcionalidade dos diferentes segmentos sociais, de acordo com as orientações recebidas por parte do CONCIDADE nacional: poder público, movimentos sociais e entidades organizadas, caracterizando-se como uma representação tripartite.

Quadro 1 – Composição do plenário do CONCIDADE de Chapecó

Segmento	Quantidade
Poder Público	12
Movimentos Sociais	12
Entidades Organizadas	12

Fonte: Regimento Interno do Conselho da Cidade de Chapecó aprovado pela Resolução Normativa nº1, de 21 de maio de 2015, e homologado pelo Decreto Nº 31.170, de 06 de julho de 2015.

O **Poder Público** está retratado da seguinte forma:

- 10 (dez) integrantes do Poder Público Municipal: eles são escolhidos pelo prefeito, priorizando os titulares das áreas de Desenvolvimento Urbano, Fazenda, Procuradoria, Habitação e Regularização Fundiária, Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Cultura, Educação, Saúde e Serviços Urbanos e Infraestrutura. A Secretaria de Defesa do Cidadão ou outras áreas da administração identificadas com as temáticas do CONCIDADE DE CHAPECÓ também poderão compor o conselho enquanto poder público municipal;
- 1 (um) representante do Poder Público Estadual: é designado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional de Chapecó ou do órgão que a suceder. A indicação deve priorizar as áreas de meio ambiente, saneamento, infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento rural, habitação e de segurança pública.
- 1 (um) membro do Poder Público Federal: deve estar vinculado a órgãos relacionados com a política de desenvolvimento territorial, meio ambiente e infraestrutura.

Já os delegados dos **Movimentos Sociais** devem pertencer a associações comunitárias, de moradores, de movimentos por moradia, entre outros. Eles são eleitos nas respectivas regiões geográficas definidas pelo Plano Diretor de 2014 (Mapa Anexo XII, Lei Complementar Municipal 541/2014) por intermédio de plenárias realizadas com as comunidades, na ocasião das audiências públicas de revisão do Plano Diretor, da Conferência Municipal ou audiência pública convocada para esta finalidade.

No quadro abaixo vemos a distribuição dos conselheiros dos movimentos sociais conforme as regiões do município.

Quadro 2 - Composição dos Movimentos Sociais (bairros/comunidades)

Região	Representação dos Bairros/Comunidades	Representação
01	Bairros Centro, Presidente Médici, Jardim Itália, Saic, Maria Goretti e Santa Maria	1
02	Bairros Sta Paulina, Jardim Europa, Passo dos Fortes, Líder, Bom Retiro, Dom Gerônimo, Vila Real e Desbravador	1
03	Bairros Pinheirinho, Paraíso, Boa Vista, São Pedro, Bom Pastor e São Lucas	1
04	Bairros Monte Belo, Esplanada, Seminário, Dom Pascoal, Quedas do Palmital, Santo Antônio, Palmital e Universitário	1
05	Bairros Engenho Braun, Jardins, Alvorada, Jardim América e Parque das Palmeiras	1
06	Bairros Cristo Rei, Bela Vista, São Cristóvão e Eldorado	1
07	Bairro Efapi	1
08	Bairros Trevo, Belvedere, Vila Rica, Água Santa, Lajeado e interior	1
09	Bairros Fronteira Sul, Santos Dumont, Campestre, Industrial, Progresso e Comunidades Linha Rio dos Índios, Palmital dos Fundos, Monte Alegre, Lajeado Veríssimo, Água Amarela, Gramadinho, Praia Bonita, das Palmeiras, São Rafael, Toldo Chimbanguê, São Rafael, Sede Trentim, Independência;	1
10	Comunidades do Distrito de Marechal Bormann (Linhas São José do Capinzal, Gamelão, Saquetti, Rodeio do Erval, São Francisco, Serrinha, Passo dos Ferreira, Henrique, Rodeio Chato, Núcleo Hortifrutigranjeiro, Bom Retiro, Serraria Reato, Nova Aurora, Barra da Chalana e Barra do Carneiro)	1
11	Comunidades do Distrito de Goio-En (Linhas Vailon, Beira Rio, Almeida, Cachoeira, Quadros, Campinas, Meia Serra e Alto Capinzal)	1
12	Bairro Autódromo e Comunidades dos Distritos de Sede Figueira e Alto da Serra	1

Fonte: Regimento Interno do Conselho da Cidade de Chapecó aprovado pela Resolução Normativa nº1, de 21 de maio de 2015, e homologado pelo Decreto Nº 31.170, de 06 de julho de 2015. Fonte: Silva, 2019.

Os membros das **Entidades Organizadas** são escolhidos pelos respectivos segmentos na ocasião da revisão do Plano Diretor, da Conferência Municipal ou audiência pública convocada especificamente para este fim. Estão assim representados:

Quadro 3 – Composição das Entidades Organizadas

Representantes	Quantidade
Entidades Empresariais relacionadas ao desenvolvimento urbano	3
Entidades Sindicais de Trabalhadores com atuação na área de desenvolvimento urbano;	3
Entidades Profissionais ou Conselhos profissionais	2
Entidades Acadêmicas e de Pesquisas	2
Organizações Não Governamentais - ONGs	1
Clubes de Serviço	1

Fonte: Regimento Interno do Conselho da Cidade de Chapecó aprovado pela Resolução Normativa nº1, de 21 de maio de 2015, e homologado pelo Decreto Nº 31.170 de 06 de julho de 2015.

Segundo o Regimento do CONCIDADE, o mandato dos conselheiros é de quatro anos, sendo permitida a recondução por uma vez consecutiva por meio de eleição. Além disso, conforme o art. 15, “Os Conselheiros representantes eleitos pelos diferentes segmentos que compõem o CONCIDADE DE CHAPECÓ serão renovados pela metade, de acordo com o segmento representado, por eleição, a cada dois anos”. Por sua vez, os suplentes têm direito a voz no plenário, podendo votar exclusivamente quando da ausência ou impedimento do titular.

Acerca da presença das entidades e segmentos, é consentida a ausência nas reuniões por parte do conselheiro titular e suplente por 03 (três) reuniões consecutivas ou 05 (cinco alternadas), com justificativa por escrito. Do contrário, será considerada a vacância da vaga. Outrossim, no Regimento do CONCIDADE (Art. 8º. § 9º) diz que “A entidade ou instituição detentora de vaga de titular poderá em comum acordo com a detentora da vaga de suplente, dividir a qualquer tempo o respectivo mandato, mediante aprovação pelo plenário do CONCIDADE DE CHAPECÓ”.

No tocante à substituição das vagas vacantes, chama a atenção a diferença de encaminhamentos no que concerne às entidades e aos movimentos sociais. Em relação às entidades, consta no Ar 8 § 11º do Regimento do CONCIDADE: “A perda do mandato de um conselheiro implicará na perda do mandato da entidade representada, que será substituída pela entidade suplente do segmento que, em termos, indicará nomes de representantes, titular e suplente”. Já “Os Conselheiros representantes de Movimentos

Sociais [...] que extrapolarem as faltas permitidas [...] não estarão aptos a se candidatarem novamente para ocupar a vaga de Conselheiro. (Art. 12 -Parágrafo único).

Ou seja, como observa o Entrevistado 2, “A prefeitura muda os técnicos, os empresários também mudam os seus representantes; no caso dos representantes dos movimentos sociais, perdem o mandato por ausência nas reuniões, aí abrem novo edital neste sentido”.

3.4.2. Participação dos não conselheiros

Conforme estabelecido no Regimento do CONCIDADE, a participação nas reuniões é pública, sendo assim, além dos conselheiros, qualquer cidadão pode integrá-las, sem direito a voz e voto, desde que solicitado previamente ao presidente do Conselho. Também podem acessar o material disponibilizado no sítio virtual da Prefeitura Municipal e contribuir com sugestões e expressar sua opinião por intermédio da Ouvidoria. As manifestações são enviadas diretamente para apreciação do plenário.

No entanto, a Entrevistada 1 comenta que mesmo com a publicização das ações e dos projetos a serem apreciados no CONCIDADE, a sociedade em geral não tem manifestado interesse em fazer parte das reuniões do Conselho ou realizado observações, comentários ou críticas sobre a política urbana pelos meios digitais. E na sua percepção, esta falta de interesse ocorre devido à inexistência de uma cultura de participação por parte da sociedade civil:

Eles reclamam dos prédios altos que estão sendo construídos no centro da cidade [...] se essa cidade se mobilizasse, por mais que a gente tem interesses econômicos e políticos, eu acho que a sociedade tem uma força que ela não tem noção ainda da sua real dimensão. Então, se ela se mobilizasse, ela conseguiria muita coisa; ela conseguiria barrar [...] só que só vamos nos preocupar com prédio alto quando tapar o sol da piscina, quando começar a não pegar mais sol na casa.

A questão da democratização da informação e da mobilização social são fundamentais no acompanhamento e no envolvimento da sociedade civil nos espaços participativos. Além da publicização das informações no sítio virtual da Prefeitura, sugere-se que o Conselho da Cidade crie uma política de comunicação mais intensiva direcionada à sociedade local, com a finalidade de conscientizá-la sobre a importância da participação nas reuniões do plenário do CONCIDADE e também em audiências públicas e conferências da cidade.

Outro aspecto a destacar sobre procedimentos no CONCIDADE é que os requerentes têm a possibilidade de se manifestar após a leitura dos pareceres das Câmaras Técnicas, sendo que “o debate e a votação dos processos entre os Conselheiros será feito ‘logo após dirimidas todas as dúvidas em relação ao processo em questão’...” (Art. 22ª, &2)³⁶.

O Entrevistado 2 esclarece sobre a dinâmica da discussão dos processos:

Os não membros do Conselho participantes em reunião tem de 10 a 15 minutos para apresentar o projeto. O empreendedor, o técnico, o engenheiro está presente para apresentar e defender o projeto; às vezes negociam com o empreendedor na reunião do conselho. (ENTREVISTADO 2, 2020...).

Ele ressalta ainda que “As construtoras defendem os projetos com a presença de advogados no CONCIDADE, principalmente quando o projeto está perto da finalização”. O Entrevistado 3 acrescenta: “Grandes empresas aparentemente têm facilitado o trâmite de seus interesses”. Sendo assim, observa-se que este encaminhamento tem beneficiado, basicamente, os empreendedores da construção civil; eles negociam os problemas apresentados nos projetos com os técnicos da prefeitura, os quais elaboram os pareceres (Câmaras Técnicas), com a presença de seus engenheiros e advogados e, às vezes, com a mediação da promotoria pública que, dependendo da situação, solicita a retirada do processo em pauta. Desta forma, compete ao plenário, na maioria das vezes, somente a apreciação da obra ou do processo em questão, sem participação no debate e negociações consensuadas entre os técnicos, empreendedores e poder judiciário.

3.4.3. A participação dos Conselheiros

Destaca-se, sobre a participação dos conselheiros nas reuniões mensais, a presença mais atuante dos membros do poder público e dos segmentos econômicos do município, representados basicamente pelo setor imobiliário e da construção civil. A complexidade dos temas apreciados, a linguagem técnica das reuniões, a falta de consciência política sobre os problemas da cidade e as pressões dos interesses vinculados aos setores da construção civil e do capital imobiliário do município estão associados, segundo os

³⁶ Redação homologada pelo Decreto nº 38.802/2020, de 22/04/2020, conforme Resolução Normativa nº 01/2020, de 27/02/2020, do ConCidade de Chapecó.

entrevistados, à frequente ausência dos representantes dos movimentos sociais e entidades sindicais.

O Entrevistado 2 relaciona a frágil representação das entidades sindicais e comunitárias à ausência de consciência política no que diz respeito aos problemas urbanos.

A representação comunitária é fraca e dos trabalhadores sindicais também; os sindicatos não participam [...] não é problema de formação; a maioria das lideranças comunitárias tem graduação/pós-graduação; é falta de consciência política sobre os problemas da cidade. [...] as Universidades estão, mas não se posicionam; o cara da OAB é representante das empresas; os movimentos não aparecem. (ENTREVISTADO2, 2020...)

Com referência à inexpressiva participação do segmento comunitário, a Entrevistada 1 se posiciona desta forma perante à dificuldade da compreensão sobre os temas abordados no Conselho.

Eu não sei até que ponto que a pessoa que está lá num bairro vai conseguir, digamos, contribuir de fato com a discussão daquele processo. Porque as pessoas veem tudo de forma mais pontual. A preocupação das pessoas é com questões mais imediatas como a instalação de uma lombada, do passeio, da calçada [...] e o CONCIDADE hoje tem muito despacho técnico, como por exemplo o EIV [...] Então assim, a pessoa que mora lá no bairro conhece o trânsito da região, sabe onde tem problema de alagamento; nesse sentido, consegue contribuir bastante. Mas nas questões mais técnicas predomina o pessoal das entidades, que vai falar [...] que tem mais conhecimento”. (ENTREVISTADA 1, 2020..)

Explicita com a sua fala o confronto que se estabelece em fóruns deliberativos entre o saber técnico e popular, abordado por diferentes estudos já realizados. No caso de Chapecó, este debate esteve fortemente presente na discussão do Plano Diretor aprovado em 2004, à luz dos princípios participativos do Estatuto da Cidade. (Hass, Aldana, Badalotti, 2010).

Diante das ausências dos movimentos sociais e também das entidades organizadas nas reuniões, a participação do Conselho das Cidades é considerada fraca pelos entrevistados. De acordo com o Entrevistado 2,

Hoje tem 36 membros efetivos, mas a participação é fraca; às vezes tem 20 representantes; também faltam pessoas qualificadas para participar, principalmente no que diz respeito a comunidade; tem pessoas com o histórico da comunidade, mas não tem histórico de participação em espaços públicos de discussão. (ENTREVISTADO 2, 2020...)

Com a frequente ausência de conselheiros eleitos e indicados, a Entrevistada 1 demonstra preocupação com a continuidade do CONCIDADE.

quem participa são sempre os mesmos. Por isso que a gente até definiu um calendário prévio de reuniões para o ano inteiro pensando: ah, agora acho que vai ficar bom, daí a pessoa já se organiza. Mas ainda assim [...]tenho até medo de a gente ficar sem membros [...] tem pessoas que estão desde o início, que participam, tem outros que não, tem outros que não sei porque são indicados, que nunca vêm.

Nas reuniões do CONCIDADE, segundo o Entrevistado 2, predominam os representantes do setor empresarial que, neste fórum público, defendem as suas obras a serem edificadas. “Sempre estão lá”, afirma. A entrevistada 1 concorda e comenta a organização do segmento imobiliário e da construção civil nas suas conquistas, as quais, na sua maioria, destoam dos princípios da política urbana que constam no Estatuto da Cidade.

Aí comenta um: tá, e por quê as entidades, construtoras, loteadores, conseguem tudo, tipo, fica tudo para eles, né. Ah, eles conseguiram não ter limite de altura no Centro³⁷. É que eles se mobilizam, eles se organizam, eles têm uma certa, influência. Então, aí, se a sociedade fica inerte, eles acabam conseguindo, infelizmente, às vezes algo que não é tão bom pro coletivo. (ENTREVISTADA 1, 2020....)

Ressalta-se que o segmento empresarial da cidade tem se mobilizado e atuado fortemente nas discussões dos Planos Diretores da cidade de 2006, 2010 e 2014, basicamente na defesa do aumento dos índices construtivos da cidade, imprimindo em sua defesa um discurso de crescimento e desenvolvimento do município e ampliando as históricas segregações socioespaciais e o descaso com o meio ambiente (Hass, Silva e Aldana, 2019). A liberação da altura das edificações em grande parte da cidade de Chapecó ocorre

muitas vezes sem considerar a infraestrutura disponível e a aptidão do solo, outros aspectos acabam negligenciados, como o incentivo ao transporte alternativo de pessoas, as áreas de lazer, o transporte de cargas na área urbana e a revitalização dos espaços públicos. (VALENTINI; FACCO; CONTE, 2015, p. 2).

³⁷ No Plano Diretor aprovado em 2014 (Lei Complementar n. 541, de 26 de novembro de 2014), houve a liberação da altura das edificações em grande parte da cidade de Chapecó, resultando na verticalização da sua área central. (Hass, Silva e Aldana, 2019).

Aliados com o poder público municipal, de perfil conservador tendo como prefeito Luciano Buligon, do Partido Social Liberal (PSL), as grandes empresas de construção civil e do mercado imobiliário, “os empresários predadores”, conforme fala do Entrevistado 2, têm sido vitoriosas nas suas demandas, colocando em cheque os princípios que defendem a sustentabilidade da cidade e beneficiando a lógica da exploração imobiliária e fundiária.

Entretanto, é importante destacar que não há unanimidade entre os conselheiros do segmento construtor sobre a edificação dos prédios altos no centro da cidade, situação que tem gerado reações e pressões entre conselheiros. O Entrevistado 2 relata que

Não existe consenso entre os empresários sobre as construções no centro da cidade. Empresários se pegaram numa reunião do Conselho porque a área central da cidade está sendo destruída pelos novos prédios que estão tomando conta. (ENTREVISTADO 2, 2020...)

Na presidência do conselho, posto que quando presente assume automaticamente o cargo, o prefeito defendeu no plenário projetos que estavam em pauta, demonstrando que não se posiciona de forma neutra no momento em que conduz a reunião e que defende o setor empresarial. A Entrevistada 1 narra que:

Nós tivemos poucos casos em que a administração foi, digamos, defender um projeto, acho que foram três casos. Na maioria das vezes não há essa interferência (...) de, digamos, o Prefeito ir lá, na reunião, sabe, ou ir numa audiência pública pra defender [...] A maioria a gente consegue resolver ali, no CONCIDADE mesmo. Teve um caso de uma indústria que foi o Secretário de Desenvolvimento Econômico, então, que querendo ou não, pesa hoje em dia pra geração de empregos, arrecadação de impostos [...] então é nesse sentido que eles vão, às vezes, no Conselho. (ENTREVISTADA 1, 2020...)

A partir desta forma de proceder enquanto presidente do Conselho da Cidade e representante do governo local no espaço público decisório sobre políticas públicas urbanas, o prefeito não promoveu um debate democrático, procurando produzir um diálogo ou consenso por meio do debate público com os conselheiros em torno de uma política a ser implementada ou, no caso, de um projeto a ser aprovado. Ele exerceu a sua influência como figura pública, fazendo a defesa de obras a serem realizadas em nome do projeto desenvolvimentista da sua gestão e de seus aliados.

Questionado a respeito da existência do compromisso político do governo municipal em empreender a política urbana por meio do CONCIDADE de acordo com as diretrizes e princípios do Estatuto da Cidade, o Entrevistado 3 respondeu: “Não. Me

parece mais haver um compromisso de cunho desenvolvimentista: construir mais e mais rápido, sem se importar com efeitos a longo prazo”. E complementou: “a ideologia do desenvolvimentismo, do “tijolo e concreto”, que entende que construir mais e mais rápido é sempre melhor, faz com que as preocupações acabem refletindo essa postura e privilegiando o *construir* sobre o *planejar*”. A sua fala corrobora com as demais no sentido de expressar o não comprometimento do governo local na busca de uma gestão amplamente democrática do planejamento territorial municipal da política urbana a longo prazo, de caráter inclusivo e respeitando os princípios do direito à cidade.

3.4.4. Capacitação dos Conselheiros

No art. 2, item XXII do Conselho da Cidade, está prevista a promoção de capacitações permanentes dos conselheiros sobre as temáticas que envolvem o CONCIDADE. Almeida e Tatagiba (2012, p.73) ressaltam a importância da qualificação da sociedade civil para a participação nos conselhos gestores com a finalidade de que ampliem o “seu conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública”. As autoras destacam igualmente que a formação “possibilita a construção de novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados”.

De acordo com os entrevistados, inicialmente houve a promoção de várias capacitações por parte do CONCIDADE, principalmente devido à complexidade do Plano Diretor. No entanto, consoante à Entrevistada 1, a participação dos conselheiros não correspondeu à expectativa dos organizadores que, com o tempo, foram alterando as estratégias das formações visando a possibilitar o comparecimento e à permanência dos membros do Conselho.

Primeiro a gente fez uma capacitação num dia específico. Depois a gente mudou a estratégia e foi fazendo minicursos. No final de cada reunião, a gente deixava 30 minutos para falar sobre um assunto específico [...] sobre o meio ambiente, os objetivos do plano diretor, sobre o estatuto da cidade, as atribuições dos conselheiros [...] E a última que a gente teve foi sobre os estudos do impacto de vizinhança, que deu 25% de presença. Então é bem difícil você segurar eles, porque é uma coisa mais teórica [...] normalmente eles já começam a sair. (ENTREVISTADA 1, 2020...)

Ela relata ainda a realização de formações sobre o Estatuto da Cidade, as atribuições dos conselheiros, os recursos hídricos e bacia hidrográfica, saneamento básico e a importância da base cartográfica.

Os entrevistados reconhecem, entretanto, que o desinteresse e ausências nos cursos dirigidos aos conselheiros podem estar associados à dificuldade dos técnicos em expressar numa linguagem mais acessível as informações relacionadas aos encaminhamentos e instrumentos técnicos do CONCIDADE. A entrevistada 1 comenta:

a gente não está preparado para passar informação, às vezes, para as pessoas. A gente se forma ali, numa área, tu lidas com isso no dia a dia e, na hora de você transmitir, você não consegue às vezes ser suficientemente capaz, de ter esse lado mais docente, digamos assim. (ENTREVISTADA 1, 2020....)

Sobressai-se, do mesmo modo, o fato de que a falta de interesse dos conselheiros, conforme a Entrevistada 1, também está presente no momento em que conselheiros novos assumem no CONCIDADE e recebem a cópia do Plano Diretor para se inteirarem da política urbana da cidade. “Poucos procuram pra tirar dúvidas ou coisa assim [...] daí acaba desmotivando até a gente, sabe? Às vezes a gente pensa em uns eventos legais pra fazer, uma coisa assim [...], mas tu acabas desanimando”.

A entrevistada relatou ainda as dificuldades enfrentadas na organização de eventos que visem à capacitação dos conselheiros por um período mais longo devido à inexistência de recursos financeiros para esta finalidade, demonstrando a ausência de comprometimento político dos gestores públicos na formação dos membros do Conselho da Cidade, como também da sociedade em geral.

Diante do exposto, depreende-se que mesmo com um desenho institucional participativo de composição plural, com representantes do Estado, sociedade civil e do mercado, com o objetivo de proporcionar decisões mais justas e legítimas em relação à elaboração e execução das políticas públicas urbanas, o Conselho da Cidade de Chapecó, a partir das suas normatizações institucionais, não tem proporcionado um espaço decisório equilibrado às forças sociopolíticas representadas.

Criado como um espaço para a promoção da política urbana do município, na perspectiva de uma gestão democrática da cidade e seguindo os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, constata-se que a maioria das suas decisões tem atendido aos interesses do mercado imobiliário e da construção civil, inclusive com a defesa de seus projetos por parte do poder público local, que não tem apresentado um compromisso

político em torno da implementação da política urbana do município a partir dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade

Concebido como um fórum democrático participativo deliberativo com a inclusão dos segmentos historicamente excluídos dos espaços de discussão e decisão de políticas públicas na área urbana, o CONCIDADE acabou sendo “capturado” pelos mesmos setores que elaboraram ou influenciaram a política urbana de Chapecó ao longo do tempo. Verifica-se, assim, a dificuldade do Conselho da Cidade de se constituir num espaço de participação sociopolítica democrática diante da confluência entre dois projetos políticos ideológicos distintos: o democratizante participativo, dos anos 1980, e o de natureza neoliberal, da década de 1990.

Além disso, aliado a uma inexpressiva participação societária nas reuniões do Conselho, principalmente do segmento dos movimentos sociais e sindicais, diante da falta de compreensão dos aspectos técnicos que permeiam os seus encaminhamentos e deliberações e de consciência política sobre a importância da participação em espaços públicos participativos e deliberativos, conclui-se que o CONCIDADE de Chapecó tem apresentado uma baixa capacidade política no seu arranjo institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho tivemos como finalidade analisar a capacidade técnico-administrativa e política do governo municipal de Chapecó em formular e implementar a política urbana por meio do Conselho da Cidade (CONCIDADE), no período de 2015 a 2019, a partir dos seus arranjos e desenhos institucionais. Ressaltamos na pesquisa a interação entre atores estatais e sociais, os interesses envolvidos no desenvolvimento das políticas da cidade e a estrutura administrativo-organizacional e técnica responsável pela execução das políticas.

Em termos teóricos, partimos de uma abordagem neoinstitucionalista, essencialmente do institucionalismo histórico e dos conceitos de capacidades estatais e de governança de Gomide e Pires (2014) e Pires e Gomide (2016), que destacam a centralidade do Estado brasileiro na criação e operacionalização das políticas públicas ancorado no processo de descentralização no contexto da democratização.

Para os autores, as capacidades estatais estão relacionadas a dois aspectos: o técnico-administrativo, compreendendo as habilidades técnicas na formulação das políticas públicas, e o político, associado à sua implementação. Fortalecendo suas análises, salientam a necessidade de se observar os arranjos institucionais que dizem respeito às regras definidoras de coordenação de atores e interesses na implantação das políticas públicas.

Em nível municipal, os Conselhos de Desenvolvimento Urbano ou Conselhos da Cidade são aprovados nos Planos Diretores à luz dos princípios do Estatuto da Cidade, de 2001, que estabeleceu o município como centralizador das questões urbanas e outorgou-lhe a função de executar a política urbana sob a perspectiva de uma gestão democrática das cidades. Com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, houve a implantação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, em 2003, envolvendo a centralidade do governo nacional na condução da política urbana, articulado com os Estados e municípios.

Novos arranjos institucionais participativos de interação entre o governo e a sociedade foram implementados neste contexto incluindo diferentes segmentos sociais e políticos em torno da proposição de diretrizes para o desenvolvimento urbano e para a integração das políticas de planejamento territorial, habitação, transporte e mobilidade urbana e saneamento ambiental.

O CONCIDADE de Chapecó foi aprovado no Plano Diretor de 2014 e regulamentado em 2015, por meio do decreto no. 31.170, e substituiu o Conselho de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (CMDT), de 2004. Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano, dispõe de quatro Câmaras Técnicas que auxiliam nas decisões técnico-administrativas do Conselho nas áreas de habitação e regularização fundiária; de meio ambiente e saneamento ambiental; de mobilidade urbana, trânsito, transporte e acessibilidade; de planejamento e gestão do solo urbano.

Relativamente ao arranjo político-institucional do CONCIDADE, conclui-se que ele apresenta limitada capacidade técnico-administrativa para implementação da política urbana de Chapecó. Isso se deve, elementarmente, à insuficiência de funcionários para uma boa condução dos procedimentos necessários na coordenação e implantação da política urbana; à escassez de equipamentos e de estrutura compatível com a demanda dos trabalhos; à predominância de atendimento de pautas processuais e não de demandas políticas; à dificuldade na intersetorialidade e interação das políticas públicas urbanas.

O Conselho da cidade também revelou uma baixa capacidade política no seu arranjo institucional. Mesmo com um desenho institucional participativo de composição plural, com representantes do Estado, sociedade civil e do mercado, possui inexpressiva participação societária nas reuniões do Conselho, principalmente do segmento dos movimentos sociais e sindicais, e demonstra a predominância dos representantes dos interesses do mercado imobiliário e da construção civil e do poder público.

Diante deste panorama, a maioria das suas decisões atendem aos interesses do mercado imobiliário e da construção civil, inclusive com a defesa de seus projetos por parte do governo local que não tem apresentado um compromisso político em torno da implementação da política urbana do município a partir dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade.

Por último, é importante ressaltar a judicialização da política urbana. Tanto em Chapecó como em outros municípios, constata-se cada vez mais a fiscalização do poder judiciário na gestão urbana, exigindo, particularmente dos gestores públicos locais, o cumprimento da lei no que concerne à participação da sociedade civil na discussão do Plano Diretor por meio da realização das audiências públicas. Ademais, diante da complexidade da execução da política urbana e dos diversos interesses envolvidos na sua aplicação, a promotoria pública de Chapecó exigiu a discussão do Plano Diretor de 2014, baseado nos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, das instruções do Ministério das Cidades e do CONcidade nacional. Também desde 2009, orienta sobre o

funcionamento e normatizações do CONCIDADE, as responsabilidades dos conselheiros e sobre pareceres emitidos pelas Câmaras Técnicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. In **BIB**, Rio de Janeiro, n. 47, 1. Semestre de 1999, pp. 65-79.

AMANAJÁS, Roberta e KLUG, Letícia. Direito à Cidade, Cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Orgs.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília, IPEA, 2018.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, Mar. 2012.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**. *Opinião Pública*, v.14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. 159 p. (Coleção democracia participativa.)

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de e CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Descentralização e Impasses da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS JR., Orlando Alves dos. **As Metrôpoles e a Questão social Brasileira**. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2007.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Carolina Christovão, Patrícia Ramos Novaes, organizadores. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

BERNHARDT, Érica Maria Barroso. **Participação no Espaço Público: O caso do conselho nacional das cidades**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade de Brasília, 2009.

BRASIL. Decreto 59. 917, de 30 de dezembro de 1966.

BRASIL. **Estatuto da Cidade (2001)**. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Medida Provisória 103, de 01 de janeiro de 2003.

_____. Realizações do Conselho das Cidades - janeiro de 2003-junho de 2004. Governo Federal: Ministério das Cidades, 2004.

_____. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 3ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

_____. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2004.

_____. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 4 – Política Nacional de Habitação. Brasília, 2004.

_____. COTS – Caderno de Orientação Técnico Social. Brasília, DF: Gerência Nacional Gestão Padronização e Normas Técnicas (GEPAD), Superintendência Nacional Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável (SUDES), Caixa Econômica Federal, 2009.

_____. Ministério das Cidades. Guia Básico dos Programas Habitacionais – Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS. Julho de 2006.

_____. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

_____. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil -MROSC. 2014.

BRASIL, F. P. D. **Participação cidadã e reconfigurações das políticas urbanas nos anos 90**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e regionais, v. 6, n. 2, 2004.

BRASIL, F. de P. D.; CARNEIRO, R. **Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?** Cadernos gestão pública e cidadania, v. 14, n. 55, p. 11-41, jul./dez. 2009.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades política e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Fpolis: Insular, 2007.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros**. Rev. Adm. Pública. 48(1), p. 55-82, 2014.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 55, p. 143-155, nov. de 1997.

CARVALHO, Ana Paula Soares. **Reforma Urbana no Brasil: a inteligência e o Estatuto da Cidade**. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007, UFPE, Recife (PE), Grupo de Trabalho “Cidades e Processos Sociais”, S/E, 2007.

CASTRO, Maria Helena. Avaliação de políticas e programas sociais. In: **Cadernos de Pesquisa**, UNICAMP, n. 12, 1989.

CAVALCANTI, Carolina Baima. **O lugar das políticas de participação popular no estado gerencial: criação e evolução do conselho nacional das cidades**. Monografia de Especialização em Gestão Pública. – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2009.

CHATTOPADHYAY, Rupak. Construindo Políticas Urbanas Nacionais: desafios e abordagens. In: COSTA, Marco Aurélio, PINTO, Carlos Vinícius da Silva e FAVARÃO, Cesar Bruno (Org). **Discutindo a política urbana no Brasil – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana (Habitat III)**. Rio de Janeiro: IPEA:INCT, 2018.

CYMBALISTA, Renato. Conselhos de Desenvolvimento Urbano. In: **Boletim DICAS – Ideias para a ação municipal n° 137**. São Paulo, Instituto Pólis, 1999.

COSTA, Marco Aurélio, PINTO, Carlos Vinícius da Silva e FAVARÃO, Cesar Bruno (Org). **Discutindo a política urbana no Brasil – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana (Habitat III)**. Rio de Janeiro: IPEA:INCT, 2018.

DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os Desafios da Construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”, In **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Org). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

DOWBOR, L. A comunidade inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: SPINK, P.; PAULICS, V.; CACCIA BAVA, S. **Os novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis, 2002.

EVANS, P.; RUESCHMEYER, D. SKOCPOL, Theda (Org.). **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

FAVARÃO, Cesar B. e COSTA, Marco Aurélio. Governança e Políticas nacionais Urbanas: Capacidade e Desenvolvimento Institucional. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Orgs.). **A nova**

agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília, IPEA, 2018.

FNRU. CARTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE, Texto aprovado no Encontro Nacional Pelo Direito à Cidade, julho de 2002.

_____. Boletim nº 26 – Implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - Revitalização das Áreas Centrais – Assistência Técnica, Fórum Nacional de 192 Reforma Urbana, 2007.

_____. Carta ao Povo Brasileiro em Defesa da Reforma Urbana e Contra a Corrupção, Brasília, 8 de julho de 2008.

GONDIM, Linda Maria das Pontes; LIMA, Martônio Mont´Alverne B.; MOREIRA, Sandra Mara V. **Plano diretor participativo:** instrumento para democratizar a gestão urbana? Caxambu, Minas Gerais: outubro de 2005.

HALL, P. & TAYLOR, R. C. R. “As três versões do neo-institucionalismo”. In **Lua Nova** no. 58, 2003, p.193-223.

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

HASS, Monica. Leitura dos “modos de fazer” Planos Diretores. In: HASS, Monica, ALDANA; Myriam, BADALOTTI; Rosana Maria (Orgs.). **Os Planos Diretores e os limites de uma gestão urbana democrática:** as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC). Chapecó, SC: Argos, 2010.

HASS, Monica; ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana Maria (Orgs.). **Os Planos Diretores e os limites de uma gestão urbana democrática:** as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC). Chapecó, SC: Argos, 2010.

HASS, Monica; Silva, Matheus Cardoso da; ALDANA, Myriam. Participação e Política de Desenvolvimento Urbano de Chapecó (SC). In: HASS, Monica, MATIELLO, Alexandre Maurício, ROTTA, Edeimar, SEIBEL, Erni José (org). **Políticas Públicas, descentralização e participação social:** contribuições ao estudo da trajetória em Chapecó (SC). Curitiba: CRV, 2019.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan.-jun./ 2013.

FREY, Klaus. **Crise do Estado e estilos de gestão.** Lua Nova: Cedec, n. 37, 1996, p.107-138.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, e AZEVEDO, Sergio

de. **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Renan, Fase, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2011.

GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 385 p.

GONDIM, Linda Maria das Pontes; LIMA, Martônio Mont´Alverne B.; MOREIRA, Sandra Mara V. **Plano diretor participativo:** instrumento para democratizar a gestão urbana? Caxambu, Minas Gerais, out. 2005.

GUSSO, Ramon José. **Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo:** o Fórum Nacional de Reforma Urbana. 37o. Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia/SP. 23 a 27 de setembro de 2013.

IMMERGUT, Ellen M. “The Theoretical Core of the New Institutionalism”. In **Politics & Society**, Vol. 26 No. 1, March 1998 5-34.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III.** Brasília: CONCidades, IPEA, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional das Cidades na Visão de seus Conselheiros.** Brasília, 2012.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, São Paulo, n. 70, 2007, p. 213-222.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Campinas, 2002, Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. In: **Caderno CRH** (UFBA. Impresso), v. 21, p. 87-97, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. ; BORBA, Julian . **Participação, desigualdades e novas institucionalidades:** uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. Ciências Sociais Unisinos, v. 44, p. 58-68, 2008.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. “**The New Institutionalism:** Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review* 78 (September): 734–49. 1984.

MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz. Sessão IV-Nova agenda urbana e política nacional de desenvolvimento urbano. In: COSTA, Marco Aurélio, PINTO, Carlos Vinícius da Silva e FAVARÃO, Cesar Bruno (Org). **Discutindo a política urbana no Brasil – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana (Habitat III)**. Rio de Janeiro: IPEA:INCT, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. Globalização e Política Urbana a Periferia do Capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS, Jr., Orlando Alves dos. **As Metrôpoles e a Questão social Brasileira**. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2007.

MARICATO, Ermínia e SANTOS, Jr., Orlando Alves dos. **Construindo a política urbana: participação democrática e direito à cidade**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS, Jr., Orlando Alves dos. **As Metrôpoles e a Questão social Brasileira**. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2007.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia et al. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consenso**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 121-192.

MARQUES, E. C. **Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21 n. 60, fevereiro de 2006.

MARQUES, Eduardo. Governo, atores políticos e governança nas políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisas futuras. In **Revista Brasileira de Ciência Política** (Versão on-line). Vol. 7, n. 3, São Paulo, 2013.

MATIELLO, Alexandre e DUARTE, Marilita Dias. A municipalização das políticas urbanas: o lugar da participação democrática em Chapecó – SC. In: HASS, Monica, MATIELLO, Alexandre Maurício, ROTTA, Edeimar, SEIBEL, Erni José (org). **Políticas Públicas, descentralização e participação social: contribuições ao estudo da trajetória em Chapecó (SC)**. Curitiba: CRV, 2019.

MORO JUNIOR, Enio. **A redenção inexistente nos planos urbanísticos municipais: o caso do projeto eixo Tamanduatehy**. São Paulo: Annablume, 2007.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: UFPR, 2000.

OSMONT, Annick. La Gouvernance: Concept Mou, Politique Ferme. In **Les Annales de la Recherche Urbaine**, n. 80-81.

PAULA, Alexandre Sturion de. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal**. Teoria e Modelos de Legislação Urbanística. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007.

PNDU. BRASIL. Ministério das Cidades: POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. In: **cadernos Ministério das Cidades**, 2004.

PINTO, Carlos Vinícius da Silva e FAVARÃO, Cesar Bruno. Sessão III - Planejamento e Ordenamento Territorial. In: COSTA, Marco Aurélio, PINTO, Carlos Vinícius da Silva e FAVARÃO, Cesar Bruno (Org). **Discutindo a política urbana no Brasil** – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana (Habitat III). Rio de Janeiro: IPEA:INCT, 2018.

PIRES, R. R. (Org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, 372 p.

PIRES, Roberto R. C. e VAZ, Alexander. Para além da participação: interfaces socioestatais no Governo Federal. In: **Lua Nova**, 93:61-91. São Paulo, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho e GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. In: **Revista de Sociologia Política**, vol. 24, n. 58. Curitiba, junho de 2016. (versão On-line). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

PIRES, Roberto, LOTTA, Gabriela e OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Organizadores). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. 413 p.

PIRES, R. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela.; OLIVEIRA, Vanessa (Orgs) **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018.

REIS, Gisele dos e FREIRE, Jussara. **Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local**. Texto apresentado na ANPOCS, 2002.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A (In)Governabilidade da Cidade? Avanços e desafios da Reforma Urbana. In: VALLADARES, L. e COELHO, Magda P. (Org.) **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RODRIGUES, F. P. **A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2017.

Rhodes, R., 1996. The New Governance: Governing without government. **Political Studies**, 44, pp.652-667. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas.** Rio de Janeiro: FASE, 2002.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: Incidência e Exigibilidade pelo Direito à Cidade.** Cadernos do FNRU. v.1. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi e SAULE JUNIOR, Nelson (Org). **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas [recurso eletrônico].** Rio de Janeiro: IPPUR, 2020. Dados eletrônicos (pdf).

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 27-56. (3)

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Apontamentos para uma agenda de democratização da política municipal de desenvolvimento urbano. In: **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais / Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Carolina Christovão, Patrícia Ramos Novaes, organizadores.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 27-56.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010).** Tese de doutorado de Ciências Sociais (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas). Unicamp, 2013.

SILVA, Matheus Cardoso da Silva. **O funcionamento do Conselho da Cidade de Chapecó (CONCIDADE):** uma contribuição analítica. Trabalho final do curso de Licenciatura em Ciências Sociais. Universidade Federal da Fronteira Sul. 2019.

SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-185.

KOCPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

_____. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SOUZA, Marcelo Lopes de. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). In: **XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR**. Maio 2005, Salvador, pp.1-20.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. IPEA/PRODEP, 2011.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. In: **Sociedade e Estado**. Vol. 28, n. 1, jan./apr.2013.

PIRES, Roberto Rocha Coelho e GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. In: **Revista de Sociologia Política**, vol. 24, n. 58. Curitiba, junho de 2016. (versão On-line).

WAMPLER, B. e AVRITZER, L. "Participatory publics: civil Society and new institutions in democratic Brazil". **Comparative Politics**, vol. 36, n. 3, 2004.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VALENTINI, Daiane Regina; FACCO, Janete e CONDE, Queila Rissi. Habitação de interesse social e a integração urbana no município de Chapecó. In: NASCIMENTO, Ederson; VILLELA, Ana Laura Vianna (Orgs.). **Chapecó em foco: textos e contextos sobre o espaço urbano-regional**. São Carlos: Pedro & João, 2017.

VERRI, Fernanda Jahn. **O Planejamento Urbano Integrado e a Atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964 – 1975)**. 2014. 286 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/102999/000936057.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 5 set. 2018.

Entrevistados

-Entrevistado 1 – Secretaria Executiva do CONCIDADE – Entrevista realizada no dia 10 de julho de 2020.

-Entrevistado 2 – Membro do CONCIDADE – Entrevista realizada no dia 16 de junho de 2020.

-Entrevistado 3 – Representante do Ministério Público Estadual – Entrevista realizada no dia 09 de outubro de 2020.
