MATIELLO, Alexandre M.; VILLELA, Ana Laura V. Mitos e Desafios no Planejamento Democrático de Pequenos Municípios. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010. [CD]

**GRANDES PROJETOS, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO TERRITORIAL**

# MITOS E DESAFIOS NO PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS

*MATIELLO, Alexandre Maurício*[i]
*VILLELA, Ana Laura Vianna*[ii]

## RESUMO

A elaboração de planos diretores em pequenos municípios catarinenses da área de abrangência da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó, em 2008, é posta em discussão por meio deste artigo. São problematizados os limites da participação popular no contexto onde predominam as populações e modos de vida rurais. A partir da metodologia, são debatidos a inadequação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, as particularidades da participação democrática nesta escala, as tensões evidenciadas com a simultaneidade do processo com ano eleitoral e as demandas supra-locais que exigem um tratamento compartilhado pelos municípios acerca do desenvolvimento territorial regional. A análise sobre os mitos e os desafios aponta para a valorização dos meandros do processo, mais significativos que o próprio resultado final configurado no documento do Plano Diretor.

# MITOS E DESAFIOS NO PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS

## 1 Introdução

O planejamento urbano no Brasil vem ganhando mais espaço no debate recente, seja por conta do agravamento das problemáticas nas cidades, seja pela relativa recuperação da credibilidade alcançada pela ação planejadora, que agora ao menos, aponta para horizontes tanto alternativos quanto menos utópicos, tratando de novos projetos dentro da perspectiva da participação ampliada à sociedade nas decisões. Neste âmbito, tem importância seminal a Lei Federal 10.257, de julho de 2001 (BRASIL, 2001 - Estatuto da Cidade) que mesmo desde antes de sua vigência vem sendo objeto de estudos e debates.

Ainda que as implicações pós-Estatuto sejam recentes, o momento é *sui generis* por sua intensa produção de planos diretores e com ela a consciência de seus limites e potencialidades, o que já permite afirmar que um novo paradigma de planejamento urbano no país começa a despontar. Isso também traz à tona a compreensão de quem somos.

> A ampla maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte: 73% têm menos de 20 mil habitantes e esse índice alcança 80% quando se incluem os municípios com menos de 50 mil habitantes e com baixa densidade populacional. São 4.485 pequenos municípios, para os quais o país nunca teve política específica. A nossa experiência de planejamento urbano, exceto práticas localizadas, está voltada para as grandes e médias cidades. O próprio Estatuto das Cidades traz, no seu conteúdo, essa concepção. Grande parte dos seus instrumentos está direcionada aos processos de verticalização, de expansão periférica ou de falta expressiva de moradias, característicos dos municípios de médio e grande porte. (BRASIL, 2005, p. 68)

A caminhada pelo ordenamento do território brasileiro tem mostrado um Brasil de pequenos municípios que há muito tempo ficam as margens das políticas públicas. Este momento também se caracteriza por novos marcos, tal como a incorporação de todo o território do município no seu planejamento, a participação democrática e a busca pelo cumprimento da função social da cidade.

O Plano Diretor está definido no Estatuto da Cidade como instrumento básico para estabelecer e organizar o crescimento, o funcionamento e o planejamento territorial do município (área de urbanização e área de produção), sendo fruto de um processo democrático construído com a sociedade cuja aprovação, em forma de lei, se dá na Câmara Municipal. O desafio maior é estabelecer a adequação do Estatuto da Cidade para estas realidades mais rurais do que urbanas, para as quais, inclusive, boa parte dos instrumentos nele previstos parece ser inócua (BRASIL, 2005).

A experiência que discutiremos aqui trata da realização dos planos diretores nos municípios catarinenses da área de abrangência da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó (mapa 01), a ser concluída em 2010. A bacia hidrográfica do rio Uruguai é alvo atualmente de diversos projetos em diferentes fases de desenvolvimento. Esta hidrelétrica faz parte de um conjunto de outras nove previstas para os rios Uruguai e Pelotas, das quais duas já estão em funcionamento e duas estão em construção. Estes empreendimentos têm implicado numa série de transformações decorrentes da artificialização de todo o curso dos dois rios (que, de certo modo o deixarão de ser), surgindo uma seqüência de lagos, o que, na prática, indica a necessidade do deslocamento de centenas de famílias de seus lugares de vida cotidiana

(CARVALHO, 2005) e, em se tratando dos que ficam, uma reestruturação na dinâmica sócio territorial.

Isso representa uma oportunidade impar de ação financiada nos municípios por parte dos consórcios executores, mesmo com todas as implicações da obra e os impactos do empreendimento com um todo. Foi desta forma que os planos diretores participativos alcançaram o patrocínio do Consórcio Energético Foz do Chapecó, o qual embora não obrigado pelo Plano Básico Ambiental (CONSÓRCIO, 2003), atendeu a esta solicitação das prefeituras, em sua maioria com população inferior a 20.000 habitantes e de economia basicamente agrícola (Tabela 01).

***IMAGEM 1**: Mapa de SC com destaque para a área de abrangência da UHE Foz do Chapecó*
*Fonte: www.mapainterativo.ciasc.gov.br/sc*

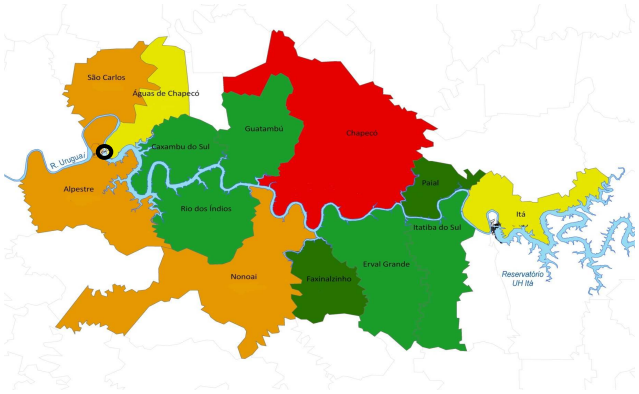


***IMAGEM 2:** Área de abrangência da UHE Foz do Chapecó nos estados de SC e RS. A área sob o círculo corresponde ao barramento. Fonte: Instituto Regional para o Desenvolvimento Sustentável (2008)*

Há alguns municípios que mesmo não estando na margem do futuro lago ou estando à jusante do barramento também foram contemplados através da atuação do comitê dos municípios atingidos. Em Santa Catarina, a licitação apontou o Instituto Goio-en em parceria com a Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ) – ambas mantidas pela Fundação para o Desenvolvimento do Oeste (FUNDESTE) – para a coordenação do Plano Diretor de seis municípios catarinenses: Águas de Chapecó, Caxambu do Sul, Guatambu, São Carlos, Paial e Palmitos.

Na tabela 01 se pode perceber a distribuição populacional nestes municípios. Observa-se, que em quase todos a população rural é mais numerosa ou é superada em pouco pela população urbana, o que evidencia a singularidade dos processos democráticos, como o do Plano Diretor, nestas localidades.

| Município | Pop. urbana | Pop. rural | Pop. total | Base da Economia |
|---|---|---|---|---|
| Águas de Chapecó ** | 2.202 | 3.580 | 5.782 | Agricultura, pecuária e a fruticultura são o alicerce da economia. O turismo vem em segundo. |
| Caxambu do Sul** | 2.054 | 3.209 | 5.263 | Agropecuária, serviços e indústria |
| Guatambu* | 1261 | 3244 | 4.505 | Indústria, serviço e agropecuária |
| Paial* | 291 | 1.530 | 1821 | Agricultura |
| Palmitos* | 8.053 | 8.008 | 16.061 | Serviço, agropecuária e indústria |
| São Carlos** | 5.347 | 4.017 | 9.364 | Agropecuária, indústria e serviço |

***TABELA 1:*** *Dados populacionais e econômicos*
** Dados da contagem do IBGE (2007)*
*** Dados do censo do IBGE (2000)*

Em se tratando de municípios com economia basicamente agrícola e com população predominantemente rural – ainda mais pela exigência por conta do Estatuto da Cidade, de todo o município ser considerado como território de planejamento – a dinâmica metodológica precisou incorporar estes espaços e populações no processo, de maneira a corresponder à realidade de um plano diretor cuja base numérica representativa estaria no ambiente não urbano.

A reduzida população urbana e o caráter rural da economia destes municípios exigiram uma reflexão e posicionamento diferenciado para a elaboração do plano diretor. A partir disso, problematizaram-se os desafios, sobretudo do planejamento e da gestão democráticos em pequenos municípios, procurando desta forma compreender as questões já preconizadas por BRASIL (2005). Assim, o papel da universidade, envolvendo docentes, profissionais e estudantes de graduação na equipe, focou-se na produção de conhecimento e sua socialização, além da formação de um capital intelectual capaz de conhecer as especificidades locais e regionais, e, por conseguinte, difundir a experiência enquanto referência para futuros projetos de realidades semelhantes. A equipe delegou para cada município um arquiteto-urbanista responsável por coordenar localmente o processo, além de dois bolsistas do curso de graduação, tendo na coordenação geral e consultoria para os seis municípios dois arquitetos-urbanistas.

## 2 Seis pequenos municípios: uma metodologia

Os trabalhos do Plano Diretor iniciaram-se em novembro de 2007, prevendo etapas de leitura técnica e comunitária com prazo de um ano para conclusão. Destaca-se, que 2008 foi um ano eleitoral, o que interferiu tanto no processo quanto na implementação pós aprovação. Como ato inicial do processo, a equipe técnica reuniu-se com membros do Poder Executivo Municipal para apontamentos sobre a metodologia e reconhecimento prévio do município. Na seqüência a Assembléia de Lançamento expôs as primeiras idéias para a comunidade local, enfocando a importância e as formas de engajamento no processo, bem como o convite para compor o núcleo gestor (Tabela 02), formado por representantes da sociedade e dos diversos poderes conforme indica o Ministério das Cidades.

| Município | Membros núcleo gestor |
|---|---|
| Águas de Chapecó ** | 14 |
| Caxambu do Sul** | 18 |
| Guatambu* | 12 |
| Paial* | 12 |
| Palmitos* | 24 |
| São Carlos** | 12 |

***TABELA 2:*** *Membros do Núcleo Gestor em cada Município.*

A função do Núcleo Gestor foi a de acompanhar o processo de criação do Plano Diretor e colaborar para a compreensão da realidade do município. Tantos seus membros quanto outras lideranças participaram de capacitação sobre problemáticas urbanas, Estatuto da Cidade e instrumentos urbanísticos, procurando contribuir para o empoderamento social do

processo e conseqüentemente fortalecendo as decisões sobre o território. Com participação em todas as etapas, o núcleo gestor desenvolveu acompanhamento, especialmente nas estratégias de mobilização da população, bem como em reuniões periódicas com a secretaria executiva desempenhada pelo arquiteto-urbanista responsável em cada município.

Como forma de promover a intersetorialidade, utilizou-se o instrumento entrevista por rede, onde o núcleo gestor elaborou uma lista de entidades que não tinham assento neste grupo. Estes por sua vez podiam indicar outras entidades co-relacionadas para que fossem entrevistadas. A idéia era obter uma espécie de mapa das redes de articulação já existentes no município.

A etapa de *leitura do município* foi desenvolvida em duas frentes simultâneas. Enquanto eram realizados os levantamentos: documental, físico, social, urbanístico, e cadastral das unidades – a chamada *leitura técnica,* também foram realizadas as assembléias regionais na sede e nas comunidades rurais – a *leitura comunitária* – com intuito de abranger as demandas localizadas e possibilitar uma maior participação.

O resultado do cruzamento das leituras, sistematizado pela equipe técnica em temáticas e por pontos fortes e fracos, foi apresentado na forma de *Relatório Técnico Comunitário* na I Conferência, cuja participação e debate permitiram elencar as prioridades a serem atendidas pelas propostas. Neste momento, destacaram-se as características físicas e dados demográficos, questões sobre o meio ambiente, uso e ocupação do solo, infraestrutura e serviços, desenvolvimento econômico, turismo, entre outros.

Essas prioridades organizadas em temas e cenários futuros foram os focos das discussões das *oficinas temáticas*. A metodologia de trabalho em grupos permitiu avançar mais sobre os conteúdos desenvolvidos pela equipe técnica e a partir disso foi construído o texto das políticas públicas a serem explicitadas no Plano Diretor.

Como se esperava, algumas temáticas trabalhadas nos municípios foram se revelando de escala regional. Para atender de maneira equilibrada e integrada este debate e estas demandas organizou-se a *Conferência Intermunicipal*. Nesta oportunidade, contou-se com a participação, sobretudo, dos municípios catarinenses da área de abrangência da Hidrelétrica Foz do Chapecó, criando um ponto de contato muito importante entre o processo destes municípios. O resultado desta conferência foi expresso na *Carta de Desenvolvimento Regional* integrante de cada um dos planos diretores participativos.

Na etapa final, sistematizaram-se as propostas das diversas etapas, originando o documento a ser discutido na *II Conferência.* Após revisão e incorporação das decisões e das emendas aprovadas, a minuta do Plano Diretor Participativo foi encaminhada para cada executivo municipal.

## 3 Mitos: o que “pega” e o que não “cola” para pequenos municípios

Segundo BRASIL (2005), a experiência brasileira de planejamento urbano, inclusive o Estatuto da Cidade, atenta basicamente para os problemas e discussões das grandes e médias cidades. Destaca ainda, a importância de iniciar a reflexão e a construção de novos parâmetros para os Planos Diretores em Pequenos Municípios, e que estes compreendam as diversidades locais.

Como aporte para esta discussão, tem-se que o próprio documento que orientou boa parte dos planos diretores no país (BRASIL, 2001), reflete que se os pequenos municípios não sofrem na mesma escala os problemas urbanos dos grandes centros, precisando por outro lado, de diretrizes e instrumentos para orientar seu desenvolvimento. Cabe lembrar que não

sofrer na mesma escala os problemas urbanos não quer dizer que o impacto não seja maior que o município possa absorver. Na maioria dos seis pequenos municípios estudados, por exemplo, o déficit habitacional é muito superior a sua capacidade de investimentos no setor, da mesma forma que em municípios maiores, pois em ambas as escalas, há a dependência de recursos de outras esferas de governo, o que a longo prazo aumenta a lacuna e o impacto social no atendimento a população.

Se no âmbito dos problemas os pequenos municípios só diferem em termos de escala, no campo dos instrumentos exigem uma especificidade para o planejamento. Conforme ilustram Rodrigues & Cordovil (2007), o Estatuto da Cidade estabelece, em suas Diretrizes Gerais, a integração do urbano e do rural, de modo a garantir a complementaridade das ações sobre o território e impulsionar de forma coesa o desenvolvimento no município. Contudo, no caso dos pequenos municípios, mais rurais do que urbanos, o conflito da incidência de um imposto municipal para o território urbano, que é o IPTU, e um imposto federal para o território rural, o ITR, evidencia a desconsideração para com a integração destes territórios enquanto município. Afinal, os recursos do ITR sequer são retidos e reinvestidos no município. As autoras também comentam o estudo de Veiga (2003), no qual a condição "urbana" destes tão pequenos aglomerados é colocada em xeque uma vez que sua economia é basicamente agrícola. É nesse sentido que elas apontam para o "descolamento" dos instrumentos do Estatuto da Cidade quando o foco não é o território urbanizado.

Mesmo que houvesse instrumentos no Plano Diretor adequados à realidade rural, como alerta Villaça (1999), a questão não é incluir no plano aquele território, mas ao plano, incorporar o que realmente for da alçada e do alcance da municipalidade:

> Trata-se se de adequar o plano diretor aos limites do Poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social e econômico regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano (p. 245).

Da mesma forma, se a disciplina mais rigorosa deste território rural cabe a uma legislação específica, o uso e a ocupação do solo rural podem, conforme Almeida et al. (2007), direcionar o modo como este meio irá se desenvolver através de objetivos concretos, como, por exemplo, promover a conservação de bens socioambientais por meio do desenvolvimento de sistemas agroecológicos. Os mesmos autores alertam que o tratamento deste território deve superar o viés epistemológico hegemônico do planejamento urbano no Brasil, no qual o rural tende a ser considerado como o não-urbano, um tecido homogêneo que envolve a área urbana. Contudo, entende-se que o mito a ser superado é o de efetivamente legislar sobre o território hegemônico do município e não sobre suas partes.

A experiência nos seis municípios mostrou a necessidade de inverter o olhar para poder perceber que igualmente a ruralidade apresenta sua complexidade. Episódios como o conflito na substituição das culturas agrícolas tradicionais pelo reflorestamento de exóticas, a pressão do uso turístico de balneário sobre áreas de plantio, a fragilidade para proteger as nascentes e bacias de captação de água, a contaminação das águas por dejetos da pecuária suína e os entraves para a inserção dos produtos agrícolas no mercado consumidor, tanto revelam a relativa impotência de olhares monodisciplinares como exigem uma compreensão complexa da interferência mútua da etérea fronteira campo/cidade, ainda mais em pequenos municípios.

Para tentar exemplificar esta questão, pergunta-se qual a importância no contexto

nacional das toneladas de melancias produzidas pelo município de Caxambu do Sul/SC? Num primeiro momento, pode-se pensar: quase nenhuma. Mas o não escoamento desse produto por falta de bons acessos e a sua não inserção no mercado consumidor, deixam de gerar renda para esta comunidade. A longo prazo, a falência do produto gera deseconomia para o município, e consequentemente a migração dos produtores falidos para os núcleos urbanos, nem sempre para a sede de seu município de origem, agravando o processo de esvaziamento do campo e inchaço das cidades. Quando se chega nesta última etapa, essas famílias viram "problema social a ser resolvido". O mito está na questão dos investimentos, considerando que a gestão municipal embora se sensibilize e compreenda as necessidades de sua intervenção em áreas de risco, subhabitações, etc. muitas vezes deixa de captar e resolver o processo na sua origem.

Assim, o planejamento urbano e o plano diretor, embora um tanto quanto desacreditados em realidades maiores, nesses pequenos municípios foram vistos como de necessidade primordial, fosse na lógica da ação planificadora sobre as implicações geradas pela obra da barragem (por exemplo: atração de operários e a formação do lago e suas possibilidades turísticas), fosse na lógica da atração de investimentos. Se tanto por parte da municipalidade quanto por parte da sociedade a visão em relação ao planejamento era positiva, para a equipe técnica estavam claros os mitos estabelecidos em função das especificidades dos pequenos municípios, como já ilustrado e, portanto, em termos urbanístico-espaciais, as limitações e desafios à proposição.

A possibilidade em termos de gestão de se deflagrar o processo democrático nestes municípios (através do "pretexto" do plano diretor) pareceu ser bastante desafiadora. Afinal, a pressuposta inexperiência em processos decisórios participativos, que suporia uma maior credibilidade e participação, bem como a facilidade em reunir a população (pouco numerosa) foram elementos bastante instigantes para o trabalho. O mito herdado das experiências das cidades maiores em que a validade dos processos estava no grande número de participantes, precisou ser revista, uma vez que foi em menores grupos nos quais as pessoas se "soltaram mais", participando integralmente das discussões e fazendo contribuições de grande valia.

Foi surpreendente perceber que a população rural também estava "acostumada" a processos participativos, seja nos conselhos paroquiais e de comunidade, seja nas esferas de comercialização, como as cooperativas agrícolas (que adotam metodologia participativa), e mesmo em iniciativas por parte dos órgãos e projetos de desenvolvimento rural, como o caso do Projeto das Microbacias[iii]. Portanto, a participação democrática nos planos diretores se somou ao histórico de outras participações que sequer supunha-se existir.

Se no que se refere aos instrumentos fundiários e urbanísticos o Estatuto da Cidade, pouco se aplica as especificidades dos pequenos municípios, como já comentamos, na promoção de uma gestão democrática estaria sua maior contribuição, ainda que com alguns limites. Souza (2005) comenta o tratamento dispensado à participação democrática no Estatuto da Cidade, percebendo que quase sempre está muito indefinido – admitindo-se uma interpretação que privilegia, dependendo da prefeitura, um processo deliberativo ou outro meramente consultivo. Desta maneira, abriu-se a oportunidade para a equipe, estando contratualmente desvinculada do Executivo Municipal (pois era contratada pelo Consórcio), de proporcionar uma experimentação mais rica de participação, sem os limites da inexperiência ou desinteresse do Executivo em processos de descentralização do poder, ou mesmo, da parcialidade de qualquer outra equipe que fosse contratada diretamente pela prefeitura, e que poderia estar "comprometida" e, portanto, obrigada a "dançar conforme a música".

## 4 Desafios: a construção do empoderamento e da participação social

A visão edulcorada do rural a partir da experiência urbana, ranço da formação que privilegia o olhar técnico para o território urbanizado, também foi questionada ao se deparar com os *ritmos e tempos do território rural*. Ao agendar as reuniões com a população das comunidades rurais, foram atendidos os horários que os membros do conselho gestor sugeriam como sendo os melhores para a população, sem se perceber que estavam privilegiando o que era melhor para si e não para a comunidade local, pois também teriam que acompanhar as reuniões. Tão pouco foi cogitado pela equipe técnica que as atividades no meio rural há muito não são mais determinadas pela vontade do campesino, que ao escurecer se recolheria no "bioritmo" dos animais que cria. A cidade e a vida moderna vem impondo ritmos a estas produções e o tempo do trabalhador está tão escasso quanto o do homem urbano e isso deve ser considerado no processo. Por exemplo, o recolhimento da matéria prima junto as propriedades conforme os turnos do setor produtivo, reduz o tempo livre do campesino.

A possibilidade de trabalhar e aproximar populações municipais, incluindo aí as do território rural (através de assembléias regionais), motivou a equipe a questionar recomendações importantes como a publicação do Instituto Polis (BRASIL, 2005), que norteia a elaboração de planos diretores no sentido de eleger delegados nas assembléias populares. Ainda que se corresse o risco de ter pouca participação nas conferências, optou-se por dar direito de voz e voto no processo a toda a comunidade sem delegações, como estímulo para que toda a população interessada comparecesse e decidisse. Além desta razão destaca-se:

a) o receio de que o tempo das assembléias regionais fosse utilizado inadequadamente tanto como campo de promoção política, desvirtuando o contexto de seu foco original, como subtraindo da discussão o tempo da eleição dos delegados;
b) evitar a indicação somente de lideranças que já desempenhassem algum papel ativo na sociedade, e com isso possibilitando o surgimento de novas lideranças em potencial, como de fato aconteceu;
c) por ser uma população pouco numerosa, cuja expressividade estaria na representação direta, e que com facilidade poderia ser reunida em espaços físicos disponíveis nas próprias comunidades. A exemplo da I Conferência do Município de São Carlos, onde mesmo uma assembléias numerosa como esta, com mais de 200 participantes, que representou quase 2% da população reunida em uma única ocasião, com facilidade se acomodou os participantes; e
d) sobretudo, para educar a população para um processo democrático em que se superasse a relação existente de representatividade indireta e delegação, nas quais, invariavelmente, se perde o vínculo entre a realidade e a manifestação por parte do representante.

Na ausência dos delegados, que atuariam como difusores do processo, acabou se deixando esta função para as Prefeituras Municipais, as quais pouco se imbuíram da tarefa de sensibilização e divulgação do processo, pois o Plano Diretor entendido como um "presente" do Consórcio levou o poder público municipal a ter uma atuação mais tangente seja por parte do Executivo quanto do Legislativo.

Por outro lado, com a representação direta foi possível revelar que nos pequenos municípios é possível se ter uma outra pedagogia de participação, diferente daquela de achar que alguém possa expressar melhor as minhas opiniões do que eu mesmo. Afinal, uma das

vantagens de se ter uma população pouco numerosa é a de aumentar as chances de ser ouvido o processo participativo.

Certamente, semear o germe de processos mais participativos de decisão foi uma das principais contribuições do Plano Diretor para estas comunidades, confirmando uma espécie de "lema" seguido pela equipe: "mais importante que o produto, é o processo". Assim, mais que o documento do Plano Diretor, deixou-se o caminho da construção social, ou seja, a experimentação dos benefícios do empoderamento da população, entendido sob o viés de um desenvolvimento alternativo, cujas bases partem da democracia representativa, mas também, conforme Gohn (2004), a transcendem, mobilizando grupos e comunidades no sentido de sua autonomia. Desta forma, processos como os Planos Diretores Participativos, tanto podem, por sinergia, colaborar para a qualidade da formulação de outras políticas públicas, como para sua própria gestão, que precisa ser igualmente democrática.

Além disso, Baquero & Baquero (2007) denominam como "empoderamento comunitário" o engajamento da população na compreensão da problemática que diz respeito a suas condições de vida, a discussão de soluções alternativas, a definição de prioridades e a tomada de decisão acabam por promover a pedagogia pela qual se desenvolvem competências para um agir político com perspectiva mais autonomista de planejamento e gestão.

Um limite claramente percebido, em quase todas as realidades, foi a dificuldade na *equidade da representação e participação social*, tanto no núcleo gestor, indicado pelas entidades e pelo poder público, quanto nas assembléias populares. Como estratégia conciliadora, a idéia original da composição paritária do núcleo gestor foi para que nenhum argumento acerca de parcialidade colocasse em xeque esta instância, que atuou, sobretudo, no acompanhamento e fiscalização do processo. No entanto, no decorrer dos trabalhos, a participação das entidades foi, via de regra, se esvaziando, mantendo-se, com exceção, as representações das entidades comerciais, industriais e do poder público.

Esta realidade levou a uma proposição de composição assimétrica do Conselho de Desenvolvimento Territorial no capítulo da gestão participativa, privilegiando-se cerca de 2/3 das vagas para entidades e setores não governamentais, procurando garantir um mínimo de representantes e com isso manter mais equilibrada as votações.

Para Fuks et al. (2003), deve-se ter compreensão da distinta "cultura política" dos grupos dotados de recursos políticos desiguais, resultando em disparidades na atuação dentro dos conselhos. Estes autores apontam para a necessidade de uma compreensão das especificidades desses segmentos e os impactos dessas especificidades sobre a capacidade de participação de cada um deles, tal como, distância para percorrer até as reuniões, incompatibilidade de horários para reuniões, falta de condições financeiras, entre outras, que representam limites na efetividade também do futuro conselho. Sendo assim, é importante ter presente de que se trata de um espaço de construção da cidadania local.

Não raro, tanto na área urbana quanto na área rural, houve reclamações acerca de outros processos participativos ocorridos, sobretudo de teor consultivo, para os quais a população colaborou no passado, mas não viu resultados, sendo "um trauma social" difícil de superar, no sentido de recuperar a credibilidade em processos com participação. Isto acabou servindo de alerta para a condução do processo, o qual buscou sempre fazer a devolutiva para os participantes, procurando manter o mais fiel possível a essência das contribuições a fim de valorizá-las, num processo gradativo e de transformação cidadã, pois:

> Caso não ocorra a efetiva participação social, cria-se uma expectativa para a comunidade ou compreensão de que algo é realizado de fora, por outras pessoas,

> dando margem a que se fortaleçam as relações paternalistas, ou de que o desenvolvimento é uma ação exógena, que independe da ação da comunidade. Neste sentido, há uma grande probabilidade de que algo possa acontecer por um período relativamente curto de tempo, sem que internamente a comunidade se transforme. A população, ao invés de assumir compromissos com os projetos e de tomá-los justamente para si, ou de desenvolver meios de produção da vida material, mantêm-se alienada, pois passa a ser detentora apenas de alguns conhecimentos que não lhe garantem um salto de qualidade no seu desenvolvimento (FARIA & RICKLI NETO, 2007, s/p).

## 4.1 A questão político-partidária

Além destes aspectos já mencionados, um elemento desafiante, pelo menos em intensidade, foi a rivalidade político-partidária. Certamente, a simultaneidade da realização do plano diretor em ano eleitoral, com pleito municipal, favoreceu em muito o acirramento das tensões, que mesmo veladas foram percebidas. Talvez o prejuízo para o processo do Plano Diretor tenha sido maior ao final, pois, dos seis municípios, apenas em dois deles as Câmaras de Vereadores se mostraram disponíveis a aprovar o plano na gestão corrente. Entraram aí elementos inerentes às trocas de mandato, à falta de comprometimento com o documento e mesmo com a sua "paternidade", e questões como "o plano diretor vai com o nome de quem?", ou "vamos deixar o abacaxi para os outros descascarem, não é mesmo?".

Também foi nítida a tensão criada junto a alguns vereadores, com a participação de uma equipe técnica "de fora" que elaboraria um documento cuja incumbência de aprovação seria do Legislativo. Esta tensão se traduzia em receio com o resultado do processo, ou mesmo em pretensão, dentro da idéia de que é "na câmara que se vai bater o martelo mesmo!". A mesma apreensão que perturbou a equipe técnica também interferiu especialmente nas forças de oposição à gestão vigente na época, que entendiam as arenas de debate como espaço de "vazamento" para as suas idéias, e por isso, não participavam.

Contudo, se por um lado a visão ingênua nos fizera pensar que em pequenos municípios seria mais fácil reunir as pessoas porque se conhecem mais e o clima das discussões, ainda que com conflitos, seria mais ameno, mostrou-se o inverso. Verificou-se ser intensamente mais opositivo, pois nestas realidades, a simpatia, senão mesmo, a filiação partidária, é motivo de um racha perene na sociedade e as trincheiras se aprofundam ainda mais em anos eleitorais, resquícios de práticas políticas coronelistas tão comuns nestes rincões Brasil a fora.

Mesmo que, em cada município, o Executivo tenha tido papel pouco efetivo no processo, para a população, o Plano Diretor era visto como sendo "daquela gestão" em vigor, até mesmo pela aparição dos prefeitos, por exemplo, nas cerimônias de abertura, ou porque foi através daquela gestão que a solicitação pelos recursos para a realização do Plano Diretor junto ao Consórcio tinha sido atendida (feito alardeado aos quatro ventos pelos prefeitos).

Se de uma forma, o suposto nexo feito pela população entre o poder estabelecido e o processo do plano diretor tornaram menos equilibrada a participação social, atraindo tanto os simpatizantes como os "supra-partidários" para as assembléias, em outros casos, o processo foi bem aproveitado pelos candidatos. Foi o caso daqueles que participaram mais efetivamente das reuniões, oficinas e conferências. Para isso, o alerta dado foi de que a população aproveitasse o momento e cobrasse de seus candidatos a participação. Em um caso, inclusive, o resultado das leituras (técnica e comunitária) foi apropriado pelo candidato à reeleição para o Executivo como espécie de plataforma de campanha, obviamente, sem mencionar a fonte! Também vale mencionar que alguns candidatos bastante participantes

realmente absorveram de uma forma mais direta as demandas da população, construindo projetos com ela e não somente para ela, como de costume.

Portanto, sempre houve o risco de que em um ano eleitoral o processo do Plano Diretor sofresse desvios e manipulação, por exemplo, ao se tentar usar as reuniões para criticar especificamente a gestão em vigor. O que poderia ser espinhoso – a simultaneidade dos processos do Plano Diretor e das eleições –, afinal, pode ser bem conduzido e aproveitado (com a participação de candidatos e eleitores), enriquecendo o debate político acerca das perspectivas para o município e comprometendo mais os candidatos com projetos reais e do "querer" da população. Logo, aquilo que *a priori* não seria ideal (a simultaneidade), foi capaz de incrementar ambos os processos, dando à população a oportunidade de pensar seu destino por conta própria, rompendo com o "deleguismo" e, ao ser protagonista das propostas, ter mais subsídios para cobranças e escolhas conscientes. O processo participativo necessário ao Plano Diretor acabou ampliando a sua abrangência, superando as contribuições diretas para o documento (produto), gerando frutos na cultura política participativa municipal.

## 4.2 A crença no plano diretor e a esperança no planejamento urbano

Ao contrário do descrédito no planejamento urbano e no plano diretor, a expectativa criada nestes pequenos municípios, sobretudo no início do processo, foi acompanhada muitas vezes, de uma visão "salvífica" de que o plano resolveria todos os males e os tiraria da estagnação, bem diferente do que é comum em realidades maiores, por causa dos anos de iniciativas quase nunca levadas a cabo e até mesmo, pelos "efeitos colaterais" das próprias ações planificadoras.

Se isto foi positivo, do ponto de vista da fé no processo, era negativo do ponto de vista da "esperança imediatista" que foi nutrida. A idéia do Plano Diretor como instrumento mais genérico, de estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento municipal, não era bem compreendida pela sociedade, as quais quase nunca tinham passado pela experiência de participação nos destinos do território e sequer tinham plano diretor, com exceção de Palmitos, mas já muito defasado. Então, predominavam demandas por projetos, bastante específicos, até mesmo, individuais, como pavimentação, alargamento e ortogonalização de vias, atração de indústrias e densificação construtiva (verticalização). Foi claro, no decorrer das assembléias, sobretudo nos núcleos urbanos, a influência do pólo regional mais próximo (Chapecó, com mais de 170.000 habitantes) como referência do desenvolvimento que queriam. "Chapecó tem Plano Diretor, Chapecó tem desenvolvimento": não transplantar este modelo para suas realidades e alargar o entendimento do Plano Diretor para demandas da coletividade local foram grandes desafios.

A equipe também precisou desmitificar a visão salvadora depositada no plano, não permitindo que a leitura técnica, desenvolvida em paralelo à leitura comunitária, aparecesse demais e fosse supervalorizada, pois tanto nas assembléias, como nas reuniões do núcleo gestor, era freqüente a expectativa pelas "palavras dos técnicos", bem como pela finalização do "diagnóstico" e indicação do suposto "tratamento", bem dentro da analogia do município como organismo doente.

Ao final do processo, questões mais amplas, como o saneamento ambiental, a diversificação das atividades agrícolas e a capacitação profissional foram temas bastante discutidos, que sequer eram inicialmente imaginados pelos participantes como pertencentes ao escopo de um Plano Diretor. Também foram ampliadas as escalas de compreensão dos problemas, tendo sido percebida a necessidade de tratamento de algumas demandas no âmbito

regional.

## 4.3 O desenvolvimento regional e a suposta agenda já existente

Intencionada desde o início do processo e prevista na metodologia, a Conferência Intermunicipal era uma "questão de honra" para a equipe, desafiada por si mesma a revelar para os participantes no Plano Diretor de cada município o mesmo nexo que se percebia entre alguns temas, os quais também precisavam ser trabalhados a partir de uma agenda comum pelos núcleos gestores. A partir de uma palestra de abertura com o tema "Planos Diretores e Desenvolvimento Regional" e de outras palestras com subtemas como meio ambiente, infraestrutura, turismo e desenvolvimento agrícola, os participantes, sobretudo membros dos núcleos gestores, mas também lideranças regionais como técnicos da EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina), Associação de Municípios, docentes e estudantes universitários, Secretarias de Desenvolvimento Regional[iv] (SDRs), prefeitos, vereadores, servidores públicos foram divididos em oficinas. A metodologia preparada foi, a partir daqueles subtemas, desenvolver uma agenda sobre alguns projetos de cooperação intermunicipal, entre eles a rota de turismo e o aterro sanitário regionais.

Contudo, tinha-se a expectativa que, a partir das diversas experiências de planejamento territorial regional e de projetos, como o já mencionado "Microbacias", as oficinas não fossem parecer novidade em termos de oportunidade para se pensar a região, uma vez que se supunha existir atuações já consolidadas, como a dos corpos técnicos das associações de municípios, bem como a experiência de duas gestões estaduais das SDRs em regionalizar a aplicação do orçamento. A surpresa foi de que o período destinado para as oficinas acabou por se revelar como um "canal de desabafo" dos participantes, revelando uma nítida falta de efetividade de políticas regionais, ou ao menos, da mínima articulação entre elas. Isto fez com que o tempo fosse gasto mais com a experimentação da metodologia – uma vez que os participantes eram neófitos no tratamento da "coisa regional" –, bem como com a crítica à fragmentação da ação planificadora estatal, do que propriamente no desenvolvimento dos projetos.

Novamente, a ênfase que se pretendia, centrada no produto, foi invertida pela força maior do processo, que se mostrou mais importante. A falta de comunicação mesmo entre as agências governamentais, como a EPAGRI e as SDRs, a falta de uma visão integral das ações públicas, privadas e da sociedade em geral – dispersas em alguns consórcios intermunicipais e fóruns regionais – demonstrou que ainda vem persistindo a inércia do centralismo na região Oeste Catarinense e que a prática do pacto federativo constitucional continua esbarrando na esfera dos recursos exíguos e vontades políticas invariavelmente indispostas para superar as barreiras partidárias, ou ainda, o próprio bairrismo – se é que assim se pode definir este protecionismo local. Este veste, inclusive, uma roupagem contemporânea, a noção de competitividade territorial, que, surpreendentemente, atinge também os pequenos municípios, na disputa por investimentos, sobretudo por novas plantas agroindustriais, cedendo normalmente à ações que Farah (2003) classifica como *hobbesianismo local*, em que as demandas sociais são deslegitimadas pela farsa da atração de investimentos que prometem benesses comuns a todos os munícipes. Por outro lado, o que está em jogo entre "picuinhas" provincianas é o projeto de desenvolvimento, como comenta Carneiro (2007):

> Neste contexto de competição urbana, em que ganham importância a marca e a imagem, é preciso destruir a representação ideológica da cidade unificada e tomar a

> cidade real com suas demandas e contradições sociais. Uma intervenção territorial deverá valorizar a cooperação intermunicipal em detrimento do individualismo localista na construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento. (s/p)

O mesmo aspecto evidenciado nas assembléias em cada município, nas quais em maior ou menor grau, a cidade de Chapecó comparecia como modelo, foi obstáculo para avanços mais fecundos nas oficinas da Conferência Intermunicipal, pois havia uma tendência em se reportar à hierarquia hegemônica do município-pólo. Assim, foram alvo de maior adesão nas oficinas, temas cujo consenso sobre o tratamento em escala regional já era reconhecido, como o turismo. Contudo, em termos de desenvolvimento econômico, as propostas no geral não emplacaram. Foi o caso do projeto de criação de pequenos parques técnicos em cada município (articulados em uma codependência entre os menores municípios, dentro de uma perspectiva de rede de mútua ajuda) para diminuir a dependência da cidade pólo para atividades como consertos, manutenção e prestação de serviços. A referência de Chapecó como excelência neste aspecto, ainda que se pague caro por um serviço que se desloque até o pequeno município, foi obstáculo para se pensar alternativas que realmente levassem a um desenvolvimento territorial mais equilibrado.

Apesar das dificuldades em se trabalhar nesta esfera cooperativa microrregional, os participantes se mostraram disponíveis e solicitaram outras ocasiões para o debate, lembrando que entre os participantes também estavam alguns que não eram dos municípios em processo de Plano Diretor, mas que perceberam a importância da questão regional para o desenvolvimento municipal. Neste sentido, ainda que como experiência pioneira na região, o seminário intermunicipal seria um exemplo das arenas indicadas para avanços na superação da escala local de planejamento, como confirma Lamparelli (1999):

> As experiências têm se consolidado e demonstrado sobejamente a importância cada vez maior das microrregiões como fóruns de discussão, âmbito privilegiado de planejamento, escalas econômicas de atuação, enfim a circunscrição territorial mais apropriada para o encontro das autoridades estaduais com as municipais e representantes da sociedade civil para desfazer os conflitos e entabular negociações e acordos em torno das necessidades comuns e interesses concorrentes (p. 235)

Portanto, para a equipe técnica, ao longo do processo, foi se confirmando que ao invés de um olhar endógeno e fragmentado sobre as realidades municipais, o principal foco era um projeto de desenvolvimento regional articulado a planos municipais, com vistas a alavancar os municípios de sua condição de estagnação. Afinal, nos planos diretores, em geral, é muito mais destacado o papel do ordenamento territorial, com vistas a "disciplinar" o crescimento urbano, do que o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, conforme Ávila & Kannenberg (2007) uma articulação ou parceria regional não só potencializa a solução dos problemas comuns como qualifica os resultados.

## 5 Quais os futuros caminhos para o planejamento democrático em pequenos municípios?

Partindo da socialização e problematização da experiência vivenciada, espera-se ter contribuído com realidades de mesma escala, as quais devem ser alvo de reflexão. Além dos municípios com população pouco superior a 20.000 habitantes, para os quais a elaboração do Plano Diretor foi compulsória, muitos outros menos populosos vem passando por esta

experiência. A exemplo dos que já elaboraram os planos diretores, o rol de municípios que aposta neste instrumento tem crescido por motivos que vão desde a possível facilitação na obtenção de recursos governamentais até a chegada de empreendimentos impactantes sob o território como é o caso das hidrelétricas.

Ainda que este artigo tenha se detido sobre a reflexão de realidades particulares, acredita-se que a recorrências desses mitos e desafios seja possível de ser encontrada em outros pequenos municípios. No entanto, o enfrentamento destas questões, se por um lado não permite generalizações categóricas, ao menos deixa o alerta de que o momento atual do planejamento urbano de matiz participativa ainda não se constitui num modelo capaz de substituir o modelo hegemônico que até então perdurou, muito menos para os pequenos municípios. Há que se considerar ainda, que este "modelo" difundido pelo Estatuto da Cidade tem origem na realidade metropolitana, permanecendo a lacuna para situações que fogem desta escala, e como se espera ter demonstrado, nem por isso menos importante, visto que, por exemplo a estagnação econômica destes municípios repercute no cinturão de pobreza dos centros maiores. Também, em termos de representatividade, os municípios com menos de 20 mil habitantes são 73% de um total de 5.560 municípios. Portanto, ainda que não representem concentração demográfica, são 34 milhões de habitantes que ocupam aproximadamente 52% do território nacional (PNUD, 2003), ou seja, uma porção significativa que carece de instrumentos mais eficazes.

A própria apresentação do PPLA faz um alerta que se aplica bem a este contexto discutido: na lacuna de modelos, caberiam modelos substitutos ditos alternativos? Ou as novas experiências balizadas pela matiz participativa é que mostrariam alternativas aos modelos? Chalas (2008) em uma análise da crise paradigmática do planejamento urbano, aponta que na atualidade ele deva ser "apofático", ou seja, mais do que dizer como deva ser feito é dizer como não deve ser feito. Um verdadeiro antimodelo.

A realidade mostra, portanto, que ainda estamos numa fase de experimentação que não se sabe o que se quer para estes pequenos municípios embora já se aponte alguns caminhos, como é o caso do planejamento intermunicipal. A atual fase oferece alternativas que tentam superar o paradigma hegemônico de planejamento, que mesmo estando em crise, ainda tende a permanecer nesta fase de transição enquanto as alternativas emergentes não lhe fazem frente. É o que Chalas chama de um urbanismo de pensamento fraco. Ainda que se oponha ao pensamento forte, aquele que surge como alternativa não o faz por sua força própria em si (afinal é emergente), mas graças à debilidade aparente do modelo anterior. Por isso "das permanências" das características do modelo anterior, reforçando a compreensão de estarmos num período de transição.

Apesar dos percalços do processo aqui relatados e da ainda necessária "pavimentação" de muitos caminhos que levem à efetividade da participação popular e à adequação de instrumentos às realidades regionais dos pequenos municípios, é importante frisar que mais que o resultado final, ou seja, o documento dos Planos Diretores, a contribuição deixada foi percebida no *processo*, palavra tão repetida neste artigo. Os desafios encontrados nada mais são do que indicadores de alternativas aos modelos. As próprias considerações a cerca do tratamento do território na escala regional apontam para uma nova maneira de enfrentar um cenário de competitividade. Por exemplo, a política de governo e organização do território dos pequenos municípios que é historicamente assistencialista, com limitações orçamentárias, reforça a discussão das reais possibilidades da ação do planejamento tradicional sobre estes territórios e lança o desafio para o planejamento regional.

A experiência com estes Planos Diretores, ainda que não tenha alcançado os avanços

esperados na direção da superação dos modelos tradicionais de planejamento, pode ser, se somada a outras experimentações democráticas, como os conselhos municipais setoriais, uma maneira de "minar o campo", silenciosamente, mas com alto poder devastador, e assim, preparar uma nova e duradoura conformação sócioterritorial, cujos efeitos só se percebem *a posteriori*, como SOUZA (2008) bem sintetiza:

> Revoluções constróem-se. Hoje, mais que nunca (época de reinvenções urgentes e de revisão de autoritárias certezas), lentamente. E também com a ajuda prudente e contextualizadora de táticas pragmáticas e avanços modestos. Visto com as lentes da estratégia, o pequeno passo tático, se equivocado, pode mostrar-se como apenas mais um dos muitos que ameaçam conduzir ao abismo; ou, se bem dado (a pequena brecha bem aproveitada, a contradição bem explorada, o canal participativo cautelosamente não desdenhado), pode revelar-se como um dos que prometem levar a um futuro muito diferente e melhor que o presente [...] (s/p).

As pequenas conquistas, as quais se tende subestimar quando se valoriza mais o produto (o documento do plano) do que o processo, devem pelo contrário, acabam por deixar um sentimento de frustração cujo resultado é o desencantamento com a experimentação da metodologia participativa. No entanto, como bem apontou Souza, a revolução não se dá por um rompante, senão por uma construção gradativa. Isto implica, que mesmo que os canais participativos não tenham surtido o efeito desejado sobre o produto, por isso devam ser desprezados. O que deve ser refletido e aprimorado são os instrumentos para estas escalas, o que só pode partir de um conhecimento que passe a enxergar os pequenos municípios em suas particularidades.

## 6 Referências Bibliográficas

ALMEIDA, F. L. de; RICKLI NETO, J., MAAS, M. A. A questão rural e o planejamento municipal: uma primeira aproximação. In: Seminário de Avaliação das Experiências em Planos Diretores Participativos e de Regularização Fundiária, 2007, Blumenau. **Anais**..., Blumenau : Edifurb, 2007.

ÁVILA, K. E.; KANNENBERG. P. A metodologia da elaboração de planos diretores Participativos em municípios de pequeno porte: relato de uma experiência. . In: Seminário de Avaliação das Experiências em Planos Diretores Participativos e de Regularização Fundiária, 2007, Blumenau. **Anais**..., Blumenau : Edifurb, 2007.

BAQUERO, M.; BAQUERO R. Trazendo o cidadão para a arena pública: Capital Social e empoderamento na produção de uma democracia social na América Latina. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v.12, n.1, p. 125 -150 jan./abr. 2007.

BIRKNER, W. M. K. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, Jun. 2008.

BRASIL. **Estatuto da Cidade:** Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes da política urbana. Brasília : Câmara dos deputados, Coord. de Publicações, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. Brasília : Ministério das Cidades, Confea, 2005.

CARNEIRO, P. A. S. Limites e desafios para a efetivação dos instrumentos da reforma urbana no Brasil. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007, Belém. **Anais**..., Belém, 2007. (disponível em cd-rom).

CARVALHO, O. A. de. Migrações compulsórias, territorialidade e lugar na implantação de hidrelétricas na bacia hidrográfica do rio Uruguai. In : I Encontro Ciências Sociais e Barragens, 2005, Rio de Janeiro. **Anais**..., Rio de Janeiro, 2005.

CHALAS, Y. O Urbanismo: Pensamento "fraco" e pensamento prático. In : PEREIRA, E. M. (org). **Planejamento Urbano no Brasil:** conceitos, diálogos e práticas. Chapecó : Argos, 2008, p. 19-42.

CONSÓRCIO ENERGÉTICO FOZ DO CHAPECÓ. Foz do Chapecó Energia S.A. Projeto Básico Ambiental (PBA). 2003.

FARAH, M. F. S. Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regionais. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões:** o desafio urbano regional. São Paulo : UNESP : ANPUR, 2003. p. 105-112.

FARIA, A. C. V. de; RICKLI NETO, J. Plano diretor, meio ambiente e turismo: a experiência de elaboração em Guaíra/PR. In : Seminário de Avaliação das Experiências em Planos Diretores Participativos e de Regularização Fundiária, 2007, Blumenau. **Anais**..., Blumenau : Edifurb, 2007.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, Nov. 2003.

GOHN, M. da G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, ago. 2004.

LAMPARELLI, C. M. Cooperação intermunicipal e desenvolvimento: soluções regionais para o desenvolvimento municipal. In: Fundação Faria Lima - CEPAM. (Org.). **O Município no Século XXI:** Cenários e Perspectivas. 1 ed. São Paulo : Fundação Faria Lima, 1999, v. 1, p. 229-236.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php >. Acesso em: 17/04/2006.

SOUZA, L. A. de. Planejamento, Capital Social e Participação Popular em Cidades de Pequeno Porte. In: **Seminário Política e Planejamento**: Economia, Sociedade e Território: Estado e Lutas Sociais: Intervenções e Disputas no Território, Curitiba, 2008. **Anais** ..., Curitiba, 2008. (disponível em cd-rom).

SOUZA, M. L. de. **É verdade, leis formais e planos diretores estão longe de atacar o essencial, mas...**: uma anedota-manifesto (meio dramática) à guisa de remédio contra a hemiplegia mental. Disponível em: <http://www.geografia.ufrj.br/nuped/textos/anedota-manifesto.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2008.

_____ "De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004)". Encontro Nacional da ANPUR, nov./05, Salvador. Planejamento, soberania e solidariedade: perspectivas para o território e a cidade. **Anais**. Salvador: ANPUR, 2005. (disponível em CD-Rom).

RODRIGUES, A. L.; CORDOVIL, F. C de S. Planos diretores para pequenos municípios paranaenses: alternativas ao Estatuto da Cidade. In: IX Colóquio Internacional de Geocrítica: los problemas del mundo actual soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales, 2007, Porto Alegre. **Anais**..., Porto Alegre, 2007.

VEIGA, J. E. da. **Cidades Imaginárias:** o Brasil é menos urbano do que se imagina. Campinas : Autores Associados, 2003.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: Fundação Faria Lima - CEPAM. (Org.). **O Município no Século XXI:** Cenários e Perspectivas. 1 ed. São Paulo : Fundação Faria Lima, 1999, v. 1, p. 237-247.

[i] Mestre em Sociologia Política – UFSC. Pesquisador do Grupo Cidades: cultura, urbanização e desenvolvimento. Participante da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe). Professor/coordenador do Curso de Arquitetura e Urbanismo/Área de Ciências Exatas e Ambientais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ.

[ii] Mestre em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS. Pesquisadora do Grupo Cidades: cultura, urbanização e desenvolvimento. Participante da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe). Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo/Área de Ciências Exatas e Ambientais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ.

[iii] Este projeto visa contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população rural de Santa Catarina, através da preservação, recuperação e conservação dos recursos naturais, do aumento da renda, das condições de moradia e estimulando uma maior organização e participação no planejamento, gestão e execução das ações. O Projeto é desenvolvido em todo Estado de Santa Catarina, atingindo 879 microbacias hidrográficas, o que representa 52% das existentes.

[iv] Foram criadas 30 secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) no estado catarinense. O objetivo geral das SDRs é de promover a descentralização, servindo de "braços operacionais" dos governos nas micro-regiões. As ações dessas Secretarias, coordenadas por um secretário regional – cargo nomeado pelo Governador – são definidas a partir das decisões de seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (BIRKNER, 2008).