

# A PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ORDENAMENTO DAS CIDADES: O CASO DE SÃO BENTO DO SUL (SC)

Andreza Rocha de Freitas\*  
Tânia Aparecida Dambrós\*\*

**RESUMO:** O presente artigo propõe uma análise e reflexão do papel das políticas públicas e a participação popular no âmbito das cidades. Para realização de tal proposição, foi realizada inicialmente uma pesquisa qualitativa, através de consulta ao Plano Diretor da cidade de São Bento do Sul (SC). Também foi recorrida a experiência prática no exercício da função junto à Secretaria de Planejamento e Urbanismo da cidade estudada, e ao Conselho da Cidade - Concidade. Como embasamento teórico desse artigo, foram buscados subsídios em diversos materiais produzidos por pesquisadores relacionados com a área de Geografia urbana e políticas públicas, em que são considerados a atuação das leis de regulação e uso do solo urbano; e de como estes espaços acabam se configurando em função da aplicação destas leis. Através deste estudo foi possível coletar informações e registrar dados sobre o tema de forma a construir uma base sólida para a posterior elaboração deste artigo. Por meio da realização do trabalho constatou-se que houve a participação de pessoas pertencentes aos órgãos e instituições públicas ou entidades de classes ligadas ao desenvolvimento urbano, ou seja, empresários, entidades sindicais, arquitetos e engenheiros da cidade de São Bento do Sul.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidades; Leis; Participação Popular; Políticas Públicas.

## POPULAR PARTICIPATION AND PUBLIC POLICIES IN THE ORDERING OF TOWNS: THE EXAMPLE OF SÃO BENTO DO SUL, BRAZIL

**ABSTRACT:** Current essay is an analysis on the role of public policies and popular participation in towns and cities. A qualitative research was undertaken on the Guidelines of the town of São Bento do Sul SC Brazil and on the practical experience

---

Docente do Departamento de Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO, Campus de Irati; Doutoranda em Geografia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG; E-mail: drreez@hotmail.com

\*\* Licenciada em Geografia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG.

obtained from the Secretariat of Urban Planning of the town under analysis and its Town Council (Concidade). Several materials produced by researchers related to urban Geography and public policies were employed as a theoretical basis. They comprised the application of laws for the use of urban space and the manner this space was transformed due to the laws. Information was collected and data were registered on the theme for a solid basis in the preparation of current essay. Research revealed that people belonging to public organs and institutions gave their participation, coupled to class groups linked to urban development, namely, entrepreneurs, trade unions, architects and engineers of the town under analysis.

**KEY WORDS:** Towns; Laws; Popular Participation; Public Policies.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe uma análise e reflexão da participação popular na elaboração, efetivação e controle do espaço urbano de São Bento do Sul (SC), através das políticas públicas. Isto se torna evidente a partir da Criação do Estatuto da Cidade, mediante a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001).

A partir da proposta de Gestão Participativa oferecida pelo Estatuto da Cidade, da pesquisa qualitativa no Plano Diretor de São Bento do Sul, bem como a leitura de trabalhos científicos na área de interesse e, posteriormente, a participação na 5ª Conferência Municipal da Cidade de São Bento do Sul, foi possível realizar um levantamento teórico para a elaboração do artigo.

O trabalho sintetiza as informações coletadas e apresenta as vantagens e deficiências observadas. Estas são relatadas à comunidade acadêmica por meio das conclusões obtidas, tendo como foco principal a aplicação das políticas públicas na urbanização das cidades, por meio da participação popular.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades estruturadas pelo Estado de forma direta ou indireta, com a participação de entes

públicos ou privados, que visam assegurar determinados direitos de cidadania, de forma ampla ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento e participação por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos. Segundo Höfling (2001, p. 31) “é o Estado implantando um projeto de governo”.

As políticas públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo, ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos segmentos. A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui. Portanto, o papel das políticas públicas é atender as demandas dos setores carentes da sociedade, direcionando de que forma serão gastos os recursos públicos.

Este novo direcionamento na gestão das cidades, a partir da Constituição de 1988, contribuiu para que todas as cidades do país passassem a ser vistas como parte integrante de um todo, desviando um pouco o foco da temática das metrópoles, promovendo uma relação diferente das pessoas com o território. Isto se torna mais evidente com a Criação do Estatuto da Cidade, mediante a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade possibilita a regulamentação dos principais estatutos jurídicos e políticos de intervenção urbana. Nele, se verificam preceitos criados para que a propriedade urbana cumpra sua função social, sendo esta possível quando todas as exigências fundamentais de ordenação da cidade são cumpridas. Nesse sentido, destaca-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Participativo como principal instrumento ordenador da cidade, que através de suas diretrizes passou a exercer sua função no ordenamento dos municípios.

À medida em que se conferiu mais autonomia a cada um dos âmbitos da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o outrora vigente modelo de gestão centralizadora passou a apresentar profundas modificações em suas estruturas, definindo novas formas de atuação entre os entes. Fonseca (2007, p. 1717) afirma que “o Estatuto da Cidade dentre outras favorece um tratamento legal, judicial e administrativo tendente à regularização como inclusão social e não como simples regulação técnica, burocrática e excludente”.

A partir da criação do Estatuto das Cidades, todas as cidades passaram a ser objeto de estudo detalhado contribuindo para a discussão das cidades de forma conjunta com a sociedade. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades tendo como objetivo garantir o direito à cidade a todos os habitantes, deixando evidenciada a necessidade da participação da população em discussões sobre o espaço onde vivem, ou seja, a cidade (BRASIL, 2003).

## 2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO DAS CIDADES

A participação popular é o meio legal e democrático de as pessoas participarem dos processos relacionados à reconstrução das cidades e de se apropriarem do território<sup>1</sup> no qual vivem, sendo esta definida no Estatuto da Cidade e anteriormente delineada pela Constituição de 1988.

Neste sentido, a Conferência Nacional das Cidades, realizada pela primeira vez em Brasília em outubro de 2003, foi um dos instrumentos responsáveis pela execução das políticas urbanas de desenvolvimento sendo uma forma importante de participação da população no auxílio da implementação dessas políticas.

Considerando o ordenamento urbano, e deixando de lado a lei, as Conferências das Cidades desde então, passaram a ser instrumentos fundamentais no ordenamento espacial dos municípios. De 2003 a 2013, foram realizadas ao todo, cinco Conferências, abordando temas como: Cidade para Todos; Reforma Urbana; Desenvolvimento Urbano com Participação Popular e Justiça Social.

Estas Conferências Nacionais tiveram como prerrogativa a obrigação de realização de Conferências Municipais, nas quais se estabelecia como competência do Poder Público Municipal a responsabilidade pela execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de forma a articular suas ações em consonância com as ações promovidas pelo Governo Federal.

Na primeira Conferência Nacional das Cidades, foram definidos os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sendo estes diretamente relacionados com as cidades e a relação dos indivíduos com elas.

---

<sup>1</sup> Para Souza (2001, p. 78) o território é “fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”.

Para ter direito à cidade, os moradores que nela vivem e com ela estabelecem relações de interdependência, precisam participar e decidir em conjunto com outros moradores e com o Poder Público as decisões da Gestão das Cidades. Dessa forma, outro princípio que merece ser mencionado dentro desse quesito, é o de Gestão Democrática e Controle Social, o qual estabelece que

Devem ser garantidos mecanismos de gestão descentralizada e democrática, bem como o acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política urbana. A gestão democrática deve reconhecer a autonomia dos movimentos sociais, sem discriminação, e estar sempre comprometida com o direito universal a educação, saúde, moradia, trabalho, previdência social, transporte, meio ambiente saudável, cultura e lazer (BRASIL, 2003, p. 1).

Com esta forma de organização dos poderes, novas funções foram transferidas para as instâncias municipais e estaduais. Esta nova forma de organização propiciou a redefinição da gestão pública. O Estado, através de suas leis, passa a decidir a respeito da noção de valor para o cotidiano dos habitantes com relação ao espaço que estes ocupam e devem ocupar. No entanto, há um diferencial: os habitantes teriam a possibilidade de ter voz ativa na sociedade em que estavam inseridos. Höfling (2001, p. 31) afirma que

Torna-se importante aqui ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. Para se adotar uma compreensão sintética compatível com os objetivos deste texto, é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes - como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Nesse sentido, o papel regulador do Estado é uma política presente em muitos lugares, não só no Brasil, mas em países europeus, como é o caso de Portugal,

onde a política de uso do solo é similar à brasileira. Em se tratando de políticas públicas vale ressaltar aquelas com relação direta ao uso do solo.

[...] E, no entanto, o Estado de hoje tem legitimidade suficiente para impor a terceiros as limitações necessárias e suficientes quanto à transformação qualitativa e quantitativa do uso dos solos, na suposição (aliás bastante consensual) de que, sem tal função reguladora, os estabelecimentos urbanos atingirão níveis tais de disfunção econômica (deseconomias de aglomeração ou de desertificação), de exclusão física de grupos sociais, depredação de recursos não renováveis, de entropia na identidade dos cidadãos em relação ao meio, que ponham em causa o próprio processo de desenvolvimento. A diferença hoje, é que esta regulação que já foi considerada uma arma absoluta e fiável, deve ser proporcionada aos efeitos pretendidos, deve ser vigiada nos seus eventuais possíveis efeitos perversos, deve ser incentivadora das oportunidades e não castradora das iniciativas de terceiros [...] (a começar pela própria casa pública, cada vez menos integrada ou piramidal e mais descentralizada) [...] (PORTAS; BABO; LOBO, 1997, p. 257-258).

Desde o final dos anos 80, os conselhos participativos foram a fórmula que mais se generalizou, representando uma proposta de democratização das relações Estado-Sociedade, conforme afirma Pontual (2008). Já no novo século, segundo o autor, no ano de 2008 havia mais de 30 mil conselhos municipais cobrindo praticamente os mais de 5.000 municípios do país. Uma vez instituída esta nova forma de gestão em que os cidadãos podem opinar, participar do espaço visando o bem comum, o trabalho exercido por estes conselhos passa a ter visibilidade. Entre os diversos Conselhos formados desde então, destaca-se nessa proposta de participação popular no ordenamento dos Municípios, os Conselhos das Cidades, participantes dos processos nas gestões do território local.

O Conselho das Cidades - ConCidades, foi instituído em Brasília no ano de 2004 após a implementação do Estatuto das Cidades. Sua composição e eleição foi determinada na 1ª Conferência Nacional das Cidades em 2003, sendo este um instrumento de gestão democrática ainda em construção, no planejamento e desenvolvimento da política urbana. O ConCidades é composto por representantes

de segmentos do setor produtivo, das organizações sociais, ONGs – Organizações Não-Governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades sindicais e órgãos governamentais.

Nestes moldes, pode-se dizer que o Conselho das Cidades teve o desafio de responder pela operacionalização de propostas que foram politicamente definidas. A partir de então, esta forma de gestão tem procurado inserir a participação da população nas tomadas de decisões em termos de urbanização e ordenamento das cidades.

### **3 METODOLOGIA**

O trabalho de investigação da temática escolhida foi iniciado a partir da rotina de trabalho exercida junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo. Dentre os serviços desempenhados vinculados a esta rotina, consta também a função de Secretaria Executiva do Conselho da Cidade, e o auxílio prestado junto à Comissão Preparatória para a Conferência da Cidade do ano de 2013.

O trabalho de campo efetuado junto ao setor de Georeferenciamento da Prefeitura da cidade, principalmente com respeito ao mapeamento do território de São Bento do Sul, pesquisa acerca das diversas leis implantadas e modificadas ao longo do tempo e que contribuíram para a formação do Plano Diretor e as pesquisas realizadas em artigos científicos de diversos autores a respeito dos temas, foram de suma importância para a elaboração dessa pesquisa.

A partir desse momento, sentiu-se a necessidade de refletir sobre algumas questões: se as leis criadas com relação à ocupação do uso do solo nas cidades e implementadas pelas políticas públicas vêm de encontro às necessidades dos cidadãos, ou se estas se mostram conflitantes com as necessidades humanas por espaço e moradia, dentre outras necessidades vinculadas ao bem-estar?

Na prática foi possível levantar dados para o embasamento do trabalho de pesquisa apresentado, referenciando experiências de outros autores com a proposta elaborada, pesquisando no Plano Diretor da cidade, e se valendo da 5ª Conferência

Municipal da Cidade de São Bento do Sul como termômetro da relação que se estabelece entre Estado-Sociedade.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

São Bento do Sul localiza-se no Estado de Santa Catarina e limita-se com os municípios de Rio Negrinho a Oeste, Jaraguá do Sul a Sudeste, Corupá a Sul e Sudeste, Campo Alegre a Nordeste e o Estado do Paraná a Noroeste. No município a população é de 74.801 habitantes (IBGE, 2010). Distante aproximadamente 76 quilômetros de Joinville, é considerada uma cidade referência na região Norte do Estado de Santa Catarina. Distante há apenas 108 quilômetros da capital paranaense, a cidade possui acesso facilitado à região metropolitana de Curitiba.

A história do município está ligada à história de Joinville e ambas à construção da Estrada Dona Francisca (hoje Rodovia SC-301). No século XIX, imigrantes de diversas regiões da Europa, estimulados pela política de oferecimento de terras a estrangeiros pelo governo imperial da época, começaram a chegar à região. Depois do início das obras da estrada, por volta de 1873, esses imigrantes, através da Companhia Colonizadora Hansa Humboldt, chegavam ao porto de São Francisco.

Na região onde hoje se localiza São Bento do Sul, se fixaram 70 famílias oriundas da Bavária, Prússia, Polônia, Saxônia, Áustria e Tchecoslováquia, além de algumas famílias brasileiras. Mesmo com enormes dificuldades da língua e dos costumes, São Bento do Sul prosperou, emancipando-se em 1884, apenas 11 anos após a chegada dos primeiros imigrantes. Esses imigrantes eram, em sua maioria, colonos com habilidades artesanais na utilização da madeira para a fabricação de utensílios domésticos, entre eles móveis. Motivo pelo qual a cidade, mesmo sendo no início de sua colonização, eminentemente agrícola, acabou prosperando e se tornando um pólo industrial conhecido principalmente pela fabricação de móveis (MAFRA, 1993).

Obedecendo às diretrizes estabelecidas na questão das políticas públicas e a participação popular, foi instituído em São Bento do Sul, após a realização da 2ª Conferência Municipal da Cidade em 2005, o Plano Diretor de Desenvolvimento

Integrado e Participativo, criado pela Lei Municipal nº 1.675, de 10 de outubro de 2006 (SÃO BENTO DO SUL, 2006).

Esse Plano constituiu-se como uma resposta alternativa ao modelo de planejamento urbano em voga no Brasil nos anos da primeira metade do século XX, o qual priorizava o entendimento de urbano apenas aquelas cidades consideradas metrópoles, relegando as pequenas cidades em segundo plano.

O Plano Diretor tem como diretrizes gerais diversas premissas, como

- [...] II - Gestão democrática da política urbana, com a participação da sociedade, na formulação de projetos, ações e planos de ação;
- III - Cooperação entre os governos e demais segmentos da sociedade no processo de urbanização;
- XI - Audiência do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos e atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente, o conforto ou a segurança da população [...] (SÃO BENTO DO SUL, 2006).

Concomitantemente ao Plano Diretor, para dar sequência à participação popular na gestão da cidade, foi criado o Conselho da Cidade de São Bento do Sul - Concidade, instituído pela Lei Municipal nº 1.680, de 10 de outubro de 2006 (SÃO BENTO DO SUL, 2006). Este instrumento de significativa participação e representação popular vem auxiliar na gestão e aplicação das políticas públicas na cidade. Nesse sentido, o Concidade representa a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da cidade.

Através do Concidade são viabilizados os debates em torno da política urbana de forma continuada. O Conselho representa, portanto, um canal de negociação em que os atores sociais participam de todo o processo de tomada de decisão no âmbito municipal, auxiliando a propor, debater, aprovar, acompanhar, avaliar e monitorar a aplicação das ações e políticas executadas nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte, mobilidade urbana e planejamento territorial. O Concidade está vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo atuando como um subsidiário na tomada de decisões no âmbito municipal na aplicação das políticas públicas através da participação popular.

Além dessas atribuições, são de competência do referido Conselho monitorar e avaliar anualmente a implementação do Plano Diretor e propor adaptações necessárias para atingir as metas preconizadas, auxiliando também a realizar a revisão do Plano Diretor a cada dois anos, desde a data em que o Plano foi instituído. O Conselho é formado por representantes de diversos setores da sociedade civil organizada e poder público. Ao todo são 31 Conselheiros e seus respectivos suplentes, representando as entidades que os indicaram.

As reuniões do Concidade são mensais e podem acontecer reuniões extraordinárias, dependendo da demanda de assuntos a serem discutidos e analisados pelos membros. Nessas reuniões, todos podem participar na qualidade de visitante, fazendo ou não parte do Conselho. Como visitante não possui direito a voto nas deliberações do Conselho, mas pode se manifestar livremente acerca dos assuntos a serem discutidos, desde que faça seu registro antecipadamente na presidência da mesa pedindo a palavra. O poder de voto pertence apenas aos titulares ou a seus suplentes, na ausência dos primeiros.

Nas reuniões são tratados assuntos de propostas de expansão territorial, de mudança no código de zoneamento, projetos de empreendimentos industriais e comerciais para, por exemplo, ser analisada a viabilidade de implantação ou expansão em determinado local da cidade. Enfim, discutem-se todos os assuntos pertinentes ao uso e ocupação do solo de acordo com as atribuições que são de sua competência.

Merece destaque ainda, a análise do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV pelo Concidade. Para Rodrigues (2005), o EIV constitui-se em um instrumento fundamental para a gestão coletiva e a construção do direito à cidade, auxiliando a cumprir a função social da propriedade. Trata-se de um instrumento de mobilização popular, haja vista que a comunidade é chamada à discussão através das audiências públicas evitando, assim, que determinados empreendimentos sejam instalados sem o conhecimento da população (SAMPAIO, 2005).

O EIV é um importante instrumento da política urbana e parte integrante da Lei Municipal nº 1.681, de 10 de outubro de 2006 (SÃO BENTO DO SUL, 2006), que institui o Código de Zoneamento do Município. Este zoneamento evidencia que a

cidade está dividida em zonas delimitadas entre os bairros da cidade e a zona rural. Cada zona dependendo de onde se localiza e qual a classificação, permite ou não, o investimento de certos tipos de empreendimentos, ou mesmo construções, sejam elas residenciais, comerciais ou industriais.

No entanto, podem ocorrer situações imprevistas pelos cidadãos, caso em que as pessoas, seja por desconhecimento da lei, ou por falta de esclarecimento, são barradas quando da construção em andamento, ou pior ainda, se vêem algumas vezes com terrenos os quais não poderão ser utilizados para a finalidade que foram adquiridos.

Tais exigências podem estar relacionadas com as diversas esferas de regulamento de uso e ocupação do solo, sejam elas relacionadas com a questão da regulamentação da posse e do uso do solo. Isto se reflete nos casos das escrituras públicas, em que muitas vezes algumas pessoas não possuem este documento, apenas um contrato de compra e venda, não conseguindo localizar o proprietário real para proceder aos trâmites burocráticos necessários para a legalização do terreno, ou técnicos, tais como o início de construções e ampliações sem a devida responsabilidade técnica.

#### 4.1 A 5ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CIDADE

Através do Decreto Municipal nº 0059, de 22 de fevereiro de 2013 (SÃO BENTO DO SUL, 2013), a população foi convocada para a 5ª Conferência Municipal da Cidade, tendo sido veiculada nas rádios, jornais locais e no site da Prefeitura. Toda a Conferência esteve vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo, realizada nos dias 08 e 09 de maio de 2013, abordando o tema “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana Já!”. Para que a conferência saísse a contento, foram realizadas quase que semanalmente reuniões com uma comissão formada por representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

O Ministério das Cidades propõe que nas conferências sejam discutidas as prioridades para a política de desenvolvimento urbano no período de 2014 a 2016. Desta forma, é possível avaliar se as ações, programas e projetos eleitos como

prioridades pelo Governo Federal atendem às necessidades das políticas locais de desenvolvimento urbano. Considerando o direcionamento federal, a Conferência Municipal foi dividida em três partes.

No primeiro dia da Conferência, discutiu-se a primeira parte do texto base nacional, com temas relacionados ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU. O SNDU destaca a implementação e efetivação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - FNDU, e de que forma serão gerados recursos para a manutenção desse fundo, enfatizando mais uma vez a participação popular, o controle social e o incentivo a criação de políticas públicas visando a promoção da função social da propriedade. Essa primeira parte do texto deve ser obrigatoriamente trabalhada em todas as Conferências Municipais, pois tudo que for elencado e aprovado deverá ser reunido e após representação e votação das emendas deverá se transformar em resolução da 5ª Conferência Nacional das Cidades.

As discussões do texto base dessa etapa foram realizadas através de grupos de trabalho, os quais foram sendo formados pelos presentes de acordo com afinidades. As propostas deveriam resultar em número de até trinta emendas, as quais podiam ser supressivas, aditivas ou modificativas.

A discussão da segunda parte referia-se ao texto de apresentação das prioridades do Ministério das Cidades para a Política de Desenvolvimento Urbano no período de 2014 a 2016. Esta discussão resultou na proposição de dez prioridades, contemplando as áreas de saneamento, habitação, mobilidade e trânsito e planejamento urbano e territorial, para serem aprovadas em plenário.

Por fim, no segundo dia da Conferência Municipal foi discutida a terceira parte do texto, o qual referia-se à apresentação para discussão das prioridades Municipais e Estaduais, para a Política de Desenvolvimento Urbano no período de 2014 a 2016. Esse foi um dia mais acalorado de discussões, pois dizia respeito ao território local, aos problemas que as pessoas presentes conheciam mais de perto. Houve mais participação, pois as questões aproximavam as pessoas da cidade, do que elas conheciam com mais propriedade. As prioridades municipais elencadas, discutidas e aprovadas nessa terceira parte foram redigidas em um texto base.

Dentre as prioridades municipais discutidas destaca-se a valorização da participação dos Movimentos Populares e Associações de Moradores nas decisões

acerca do uso e ocupação do solo, ou seja, na urbanização e configuração da cidade. Nesta questão, as associações de moradores presentes na conferência conclamaram uma maior participação e decisão com respeito ao assunto loteamentos e parcelamento do solo, tanto por entes públicos como privados.

Considerando que o que mais se observou nessa conferência foram problemas relacionados a questões voltadas ao uso e ocupação do solo; nesse ponto, cabe uma reflexão estimulada pelo ponto de vista de Damis e Andrade (2006, p. 2):

Além das referidas questões de ordem prática, a divergência se alimenta de conflitos de leis e de questionamentos acerca da competência legislativa dos entes federativos. Afinal, hão de prevalecer as normas de caráter ambiental - código florestal - ou de a disciplina urbanística de uso e parcelamento do solo? Deve imperar a vontade do Município, expressada através do seu Plano Diretor, ou o poder de polícia dos órgãos estaduais e federais de meio ambiente? As divergências sobre o assunto estão lastreadas ainda em mais um elemento: a imprecisão da disciplina legal das APPs, que dá margem a interpretações variadas e conduz ao descumprimento da norma em áreas urbanas.

Com relação ao tema participação popular, é possível evidenciar o ponto de vista de Teixeira (2002, p. 2) ao afirmar que

[...] Procura-se também entender o processo que vai de sua formulação à avaliação dos resultados e como os movimentos populares podem dele participar, seja para tentar influir nas políticas já em vigor, seja para apresentar alternativas que possam atender aos interesses da maioria da população. Para interferir diretamente nesse processo, sobretudo no nível local, procura-se identificar as possibilidades e espaços existentes, as dificuldades e limites da atual prática, as contradições do projeto de municipalização e descentralização e as indicações de caminhos para se construir propostas articuladas de políticas de desenvolvimento integrado e sustentável [...].

Ainda fazendo referência às prioridades levantadas a nível municipal, o tema Segurança Pública foi conversa recorrente entre os participantes. Nesse item, a questão mais preocupante segundo as pessoas ali reunidas, tratava-se do

projeto de criação de uma Unidade Prisional Avançada - UPA no município. A maior reivindicação dizia respeito ao local que deverá ser destinado à construção desta unidade. Todos foram unânimes em enfatizar que o local deve ser cuidadosamente escolhido, e atrelado à condição de que não deverá ser permitida a construção de residências no entorno.

Quanto à questão Acessibilidade/Mobilidade Urbana, discutida na conferência, fazem parte a construção de calçadas adaptadas para os portadores de necessidades especiais. As cidades precisam pensar de uma forma geral, como facilitar a vida dessas pessoas, inserindo-as a todos os serviços/bens que as cidades oferecem, sem, contudo, perder a segurança e o conforto. Nesse tema foi mencionada a Lei das Calçadas, novas e em reforma. Segundo o código de obras do município ela precisa ser construída respeitando metragens, estilos e materiais que priorizem a segurança dos indivíduos que por ali transitam. Por esse motivo a necessidade levantada de vincular o alvará de construção e habite-se, à obrigatoriedade de construção de calçadas.

A exigência da acessibilidade em construções existentes é lei. No entanto, ocorre que por ser uma construção já antiga e, na maioria das vezes, estar sem uso/ocupação, o novo proprietário ou locador, resolve dar uma destinação para aquela construção, instalando nele um novo estabelecimento comercial, por exemplo. Sendo considerado um novo empreendimento já se inicia com limitações em sua estrutura, consequência da característica própria do imóvel.

As rampas, calçadas ou escadarias de acesso ficam aquém do esperado, ou seja, do exigido pela lei. Nesse caso, o argumento em uso pelo proprietário ou locador, é que naquele local outrora sempre funcionou um comércio, porque só agora exigem dele esta questão? Talvez prevendo situação semelhante, ou para evitar outras diversas, se tem verificado na cidade nos últimos tempos que estes imóveis vêm sendo demolidos.

Há aproximadamente pouco mais de uma década, diversos imóveis típicos do início do século XX, e até alguns do final do século XIX, como é o caso do antigo Paço Municipal, foram tombados. Destes imóveis tombados, alguns foram restaurados e outros que não foram tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN foram relegados ao esquecimento. Muitos proprietários

e herdeiros de imóveis passíveis de serem tombados venderam as propriedades e, antes que pudessem ser decretados pertencentes ao patrimônio, foram demolidos.

Tal atitude se deve ao fato de que, uma vez que o imóvel seja tombado ele não poderá sofrer nenhuma descaracterização no seu projeto original. Não poderá ser reformado, em nenhuma parte, sem obedecer a rigorosíssimas diretrizes estabelecidas para imóveis desta característica. Não se podem trocar telhas, que não sejam substituídas por originais, nem tábuas, nem janelas ou batentes, ou qualquer outra característica arquitetônica que o distingue dos demais. Desta forma, os proprietários preferem vender o imóvel antes que ele seja tombado, do que esperar que tal fato aconteça e ele acabe se deteriorando, devido à morosidade dos trâmites exigidos para tais reformas, ou mesmo do alto custo envolvido, já que para restaurá-lo faz-se necessário na maioria das vezes o trabalho de um restaurador.

Foi discutido também o tema referente a Conflitos de Ocupação Urbana. Trata-se de um tema amplo e pródigo de situações, uma vez que envolve diretamente questões territoriais e o uso que dele fazem os habitantes da cidade. Esse grupo levantou uma questão preocupante com relação ao trânsito, a qual engloba a Acessibilidade e Mobilidade Urbana.

Sendo São Bento do Sul uma cidade com aproximadamente 75.000 habitantes, verificou-se em pesquisas recentes, “que de 2002 a 2013 a frota de veículos aumentou 116,99%. Por outro lado, a população cresceu no mesmo período 30%. Isso significa aproximadamente 3 carros por morador”<sup>2</sup>.

Algumas pessoas acreditam que isso ocorre pelo fato de considerarem as ruas da cidade estreitas, não contribuindo para um trânsito fluido, impossibilitando a mobilidade correta devido ao número de veículos existentes. Sendo que em alguns pontos no centro da cidade em horários de pico, o trânsito apresenta congestionamento, o que pede novas fórmulas de tratar da questão, em busca de soluções que atendam tanto a quem possui carro, e prefere utilizá-los, como pedestres e usuários de transporte coletivo.

Quanto a este último, dados apresentados pela empresa de transportes coletivos urbanos Rainha demonstram que “em 2001 4.863.000 pessoas utilizavam o

---

<sup>2</sup> Dados relativos ao pronunciamento feito por um participante da 5ª Conferência Municipal representante da empresa de transportes coletivos Rainha. São Bento do Sul (SC), maio 2013.

transporte público, em 2009 foram 1.063.000 pessoas a menos, e em 2012, 4.323.000 pessoas utilizaram o transporte público”<sup>3</sup>. Números que fazem pensar em soluções para o trânsito de São Bento do Sul e das cidades em geral.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho oportunizou entrar em contato com o universo da administração pública enquanto cidade. Considerando as situações vividas e percebidas no exercício da função, percebe-se que as leis criadas e aprovadas nas diversas esferas de governo, muitas vezes conflitam com a necessidade real dos moradores.

Nesta questão, não se considera apenas o órgão prefeitura a quem cabe decisões diretas daqueles assuntos que são de sua competência, mas, sobretudo às diversas Leis Federais, considerando que algumas destas entram em conflito com as características locais e as necessidades por espaço de seus habitantes, uma vez que partem do Federal para o Local.

Outra questão premente diz respeito ao zoneamento. Para muitos é preciso reconsiderar o zoneamento feito na cidade, pois devido a limitações impostas pelo mesmo a cidade encontra-se engessada em alguns pontos, não sendo permitida sua expansão. Isto pode vir futuramente prejudicar, principalmente, a questão econômica, pois está sendo dificultada a expansão de indústrias e comércios de grande porte. Nesta questão a participação popular através dos Conselhos, entre eles o Concidade e de conferências a exemplo da ocorrida, são extremamente importantes.

Outro fato curioso, é que na cidade existem galpões vazios que são construídos com o intuito de alugá-los para instalações comerciais ou industriais, de depósitos ou de prestação de serviço. No entanto, estão localizados em área em que não são permitidos certos tipos de atividades, o que vai de encontro a outro conflito, o dos critérios definidos no código de zoneamento para o funcionamento de certos tipos de indústria.

---

<sup>3</sup> Dados relativos ao pronunciamento feito por um participante da 5ª Conferência Municipal representante da empresa de transportes coletivos Rainha. São Bento do Sul (SC), maio 2013.

Sendo assim, é preciso responsabilidade e estudo aprofundado com relação a propostas de mudanças no zoneamento, pois sendo um setor delicado, não é possível aceitar simplesmente uma proposta de mudança de zoneamento, o que pode ser feita com o intuito de adequar interesses individuais. Neste caso, as audiências públicas e o Conselho da Cidade são instrumentos legais de garantia da participação popular nas decisões sobre o território.

Mesmo assim, é importante ressaltar nessa questão, que a possibilidade de interferência com a criação dos Conselhos Participativos em questões de uso e ocupação do solo, principalmente quando englobam grandes empreendimentos, se torna um instrumento importante para coibir a especulação imobiliária e evitar que se atendam apenas interesses particulares. Isto pode levar à reflexão do quão importante são as leis de uso e regulação do solo, sendo estas conflitantes por um lado, e importantes por outro, evitando o crescimento desordenado da cidade.

Por outro lado, tal constatação deve considerar a ação do poder público e das leis elaboradas com o intuito de regular o uso do território configurado atualmente devido a direcionamentos da Política Federal, para priorizar o bem comum, e não somente o direito à propriedade individual. Nesse sentido, o desafio é cumprir a função social do solo sem romper a inviolabilidade do direito de propriedade privada, reconhecido em sentido individual pela Constituição.

Analisando a Conferência Municipal que ocorreu, é possível verificar que a participação da camada da população que deveria estar presente nas decisões e as quais são afetadas diretamente por resoluções, leis, sistemas, códigos, nas decisões acerca do seu território, ainda é pequena. O que se observou foi a participação de pessoas pertencentes, direta ou indiretamente, aos órgãos e instituições públicas ou entidades de classe ligadas ao desenvolvimento urbano, como empresários, entidades sindicais, arquitetos e engenheiros.

A despeito de todos os esclarecimentos acerca dos direitos da população, veiculados através da mídia, das escolas, dos estatutos, dos mecanismos e órgãos governamentais, demonstra uma participação ainda tímida de grande parte da população nas decisões que no futuro podem afetá-los diretamente. O que demonstra claramente que muitos estão conscientes de seus direitos, mas são

totalmente leigos quando se trata da forma como fazer esse direito ser exercido. Além disso, demonstra, entre outras coisas, que a população de modo geral, não está familiarizada com essa nova forma de política pública. Pode-se considerar que isso ocorre devido à existência de instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais.

Sabe-se que o país é pródigo na elaboração de leis, porém não as cumpre ou não faz cumprir muitas delas, onde em um estudo mais apurado, muitas poderiam ser suprimidas ou acopladas em um novo código, facilitando o entendimento e a aplicação no momento em que se fizessem necessárias.

Na prática foi possível levantar dados capazes de embasar o trabalho de pesquisa apresentado, referenciando experiências de outros autores com a proposta elaborada. Além disso, foi importante a análise do Plano Diretor da Cidade, participando de um Conselho Municipal e de uma Conferência da Cidade a nível municipal como forma de sentir o que seria a participação popular, e comparando com as problemáticas apresentadas, reforçando a necessidade do estudo reflexivo para a realidade apresentada sobre o papel das políticas públicas na configuração das cidades. Nesse sentido, torna-se evidente a necessidade da criação e manutenção de mecanismos que cada vez mais favoreçam o papel das políticas públicas e da participação popular.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Conferência das Cidades. **Caderno de Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades**, Brasília, out. 2003.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de julho de 2001.

DAMIS, R. C. B.; ANDRADE, T. S. A inaplicabilidade do Código Florestal em área urbana. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 10, n. 1134, ago. 2006.

FONSECA, P. H. da. A enfiteuse e função social do solo urbano: a regularização local e popular. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. p. 1717-1741.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001. p. 30-41.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MAFRA, A. D. **A história do desenvolvimento da indústria do imobiliário** (região do Alto Vale do rio Negro: São Bento do Sul, Rio Negrinho e Campo Alegre). 1993. Monografia (Especialização em História) - Universidade do Vale do Itajaí, 1993.

PONTUAL, P. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Cadernos da Cidade**, Porto Alegre, v. 12, n. 14, nov. 2008.

PORTAS, N. Planejamento urbano e política de solos. In: COLÓQUIO A POLÍTICA DAS CIDADES, 1997, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa, Portugal: [S.n.], 1997. p. 257-268.

SÃO BENTO DO SUL. Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo. **5ª Conferência Municipal da Cidade**. São Bento do Sul, 2013.

SÃO BENTO DO SUL. Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Participativo**. São Bento do Sul, 2006.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E et al. (Org.) **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 200. p. 77-116.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da Cidade e da propriedade. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, São Paulo, v. 12, p. 9-26, 2005.

SAMPAIO, L. **Estudo de impacto de vizinhança**: sua pertinência e a delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais. 2005. Monografia (Especialização em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2005.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia**, Salvador, 2002.

*Recebido em: 02 de setembro de 2013*

*Aceito em: 10 de dezembro de 2014*