

**Chapecó**  
uma cidade  
**Transformada**

**ORGANIZADORES:**  
**PEDRO FRANCISCO UCZAI**  
**ANDRÉIA APARECIDA SIGNORI**  
**LUCIANE BOSENBECKER**

**Chapecó**  
uma cidade  
**Transformada**



Prefeitura Municipal de Chapecó  
Gestão 2001/2004

Pedro Francisco Uczai  
Prefeito

Ademir Bazotti  
Secretário de Esporte, Juventude e Lazer

Afonso Gaspareto  
Secretário da Fazenda e Administração

Alexandre Tadeu Câmara  
Secretário de Desenvolvimento Econômico e Agricultura

Amélio Domingos Bedin  
Secretário de Desenvolvimento Urbano e Planejamento

Andréia Aparecida Signori  
Chefe de Gabinete

Dionis Gardini  
Controladoria Interna

Eracy Lafuente Pereira  
Procurador do Município

Evandro Bautitz  
Coordenador do Orçamento Participativo

Iraci de Andrade  
Secretária de Assistência Social e Habitação

Juvenal Schimitz  
Diretor-Presidente da Fundação Cultural de Chapecó

Liane Martini  
Secretária de Educação

Luciane Bosenbecker  
Assessora de Imprensa e Comunicação Social

Marlene Possan Foschiera  
Secretária de Saúde

Mauro Postal  
Secretário de Infra-estrutura e Serviços

Reneu Nyland  
Contador Geral

Andréia Aparecida Signori  
Luciane Bosenbecker  
Pedro Francisco Uczai  
(Orgs.)

# Chapecó uma cidade Transformada

**EXPEDIENTE:**

Organizadores:  
Andréia Aparecida Signori  
Luciane Bosenbecker  
Pedro Francisco Uczai

Fotografias:  
Elisangela Serpa e Márcio Cunha

Editoração:  
Hilario Junior dos Santos

Revisão:  
Arisangela Denti

Impressão:  
Gráfica Mercur

Tiragem:  
2000

*Distribuição Gratuita*

## sumário

<b>Apresentação</b>	<b>7</b>
<b>Parte I - Chapecó: A cidade onde a participação popular constrói democracia</b>	<b>11</b>
Capítulo 1 - Orçamento participativo: Em Chapecó quem participa decide – <i>Andréia Aparecida Signori</i>	13
Capítulo 2 - Congresso da Cidade: Planejando o futuro de Chapecó – <i>Pedro Francisco Uczai</i>	25
<b>Parte II - Chapecó: A cidade que inclui</b>	<b>71</b>
Capítulo 3 - Da fala ao tema gerador: contribuições para o debate no contexto da política educacional – <i>Solange Maria Alves Poli</i>	73
Capítulo 4 – Educação, transformando a vida e a cidade de Chapecó – <i>Lizeu Mazzioni</i>	89
Capítulo 5 - Saúde Pública em Chapecó: ousadia – <i>Plínio Augusto Freitas Silveira</i>	135
Capítulo 6 - Meio Ambiente: a preservação e a inclusão social – <i>Jair Antunes</i>	169
Capítulo 7 - O esporte e o lazer de Chapecó – <i>Ademir Luiz Bazzotti</i>	181
Capítulo 8 - A Política de Habitação como estratégia de enfrentamento a pobreza – <i>Fabiana Luiza Negri / Iraci de Andrade</i>	197

Capítulo 9 - Assistência Social: Construindo inclusão social e cidadania – <i>Iraci de Andrade / Nuely Fátima Seabra</i>	221
Capítulo 10 - Inclusão produtiva – <i>José Martins dos Santos</i>	249
<b>Parte III - A cidade que desenvolve a economia e a cidadania</b>	<b>269</b>
Capítulo 11 - Desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento social – <i>Alexandre Tadeu Camara / Carlos José Martinelli / Raul de Nadal</i>	271
Capítulo 12 – A Política econômica em um governo democrático e popular – <i>Alexandre Tadeu Camara / Carlos José Martinelli / Raul de Nadal</i>	285
Capítulo 13 - O Desenvolvimento Econômico em números – <i>Alexandre Tadeu Camara / Carlos José Martinelli / Raul de Nadal</i>	313
Capítulo 14 – Agregação de valores e novas perspectivas no campo – <i>Alexandre Tadeu Camara / Carlos José Martinelli / Raul de Nadal</i>	319
<b>Parte IV - O fazer-se da cidade</b>	<b>339</b>
Capítulo 15 - Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial: a experiência de Chapecó à luz do estatuto da Cidade – <i>Ricardo R. Monteiro / Flávio Cosme Gusatti</i>	341
Capítulo 16 - Plano Diretor: instrumento urbanístico contra a exclusão social – <i>Jacqueline Menegassi / Leticia Marques Osório / Ricardo R. Monteiro / Flávio Gusatti</i>	373



## apresentação

Com que realidade social e econômica uma cidade do tamanho e da grandeza de Chapecó, chega ao final de 2004? Muitas políticas públicas foram implantadas com objetivo central de trazer dignidade e cidadania a milhares de cidadãos chapecoenses. Como essas ações repercutiram junto a população? Houveram avanços? As políticas públicas foram eficientes e atenderam à demanda nas principais áreas?

Como Chapecó e como os chapecoenses puderam sentir essas mudanças? Quando a atual Administração assumiu a Prefeitura Municipal, acreditou numa nova maneira de administrar Chapecó, invertendo prioridades e tomando decisões em conjunto com a população através do Orçamento Participativo e de diversos meios

de participação da população e de planejamento do município, como o Congresso da Cidade e o novo plano Diretor. Todas essas ações transformaram a cidade e a vida do povo?

Todas essas indagações nos levaram a uma séria reflexão e ao grande desafio de escrever nossas experiências para que possamos analisar e ponderar sobre todas as políticas públicas implantadas em Chapecó e como elas agiram e agem direto na população que mais utiliza os serviços públicos. Por isto, este livro “Chapecó uma cidade transformada” traz os mais diversos temas relativos a essa experiência divididos em quatro eixos principais.

A primeira parte do livro conta a nossa experiência com a participação popular e a democracia. O capítulo 1 aborda o princípio norteador das principais decisões do governo, o Orçamento Participativo (OP) e como ele influenciou a tomada dessas decisões nesses oito anos. O capítulo dois já trata de uma experiência única no estado de Santa Catarina: a realização do Congresso da Cidade que veio de forma paralela e complementar ao OP e planejou Chapecó para as próximas décadas. Pensamos numa cidade melhor para todos, todos têm que ter espaço para discutir, pensar e viver na sua cidade.

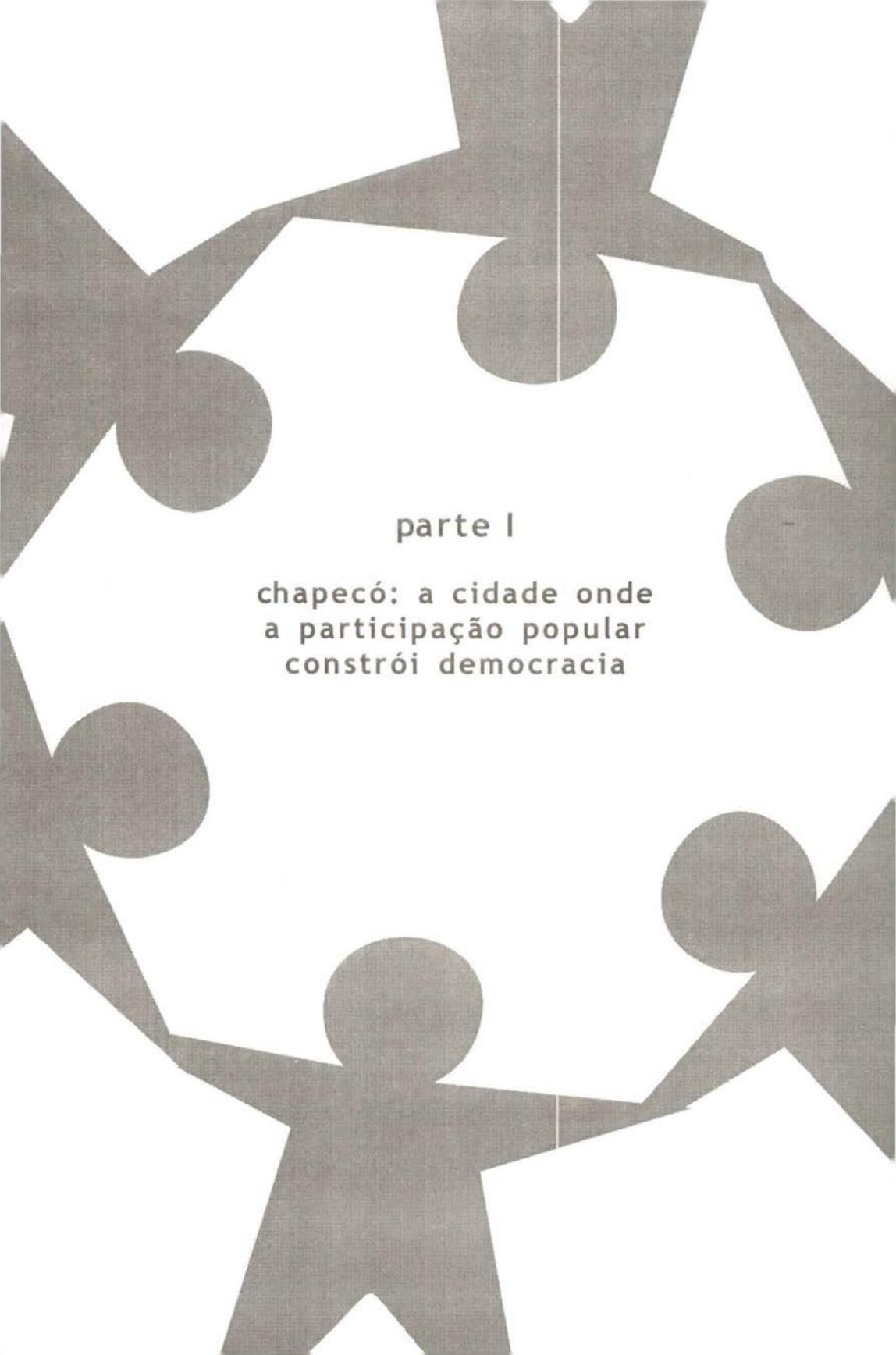
Quando falamos em Políticas Públicas voltadas a maioria da população estaremos nos referindo a Segunda parte deste livro. Diversos autores contam a história destes oito anos na área social. Os capítulos três e quatro tratam da maneira que este governo tratou a Educação desde a implantação do Tema Gerador como forma de aproximar a educação dos educandos e suas famílias e nas experiências vitoriosas e nacionalmente premiadas, seja na Educação de Jovens e Adultos, na qualificação da merenda escolar, na garantia do transporte escolar gratuito, na redução da evasão escolar e outras importantes ações.

No capítulo cinco temos o relato da experiência e seus avanços na rede básica de saúde através do atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Todas as experiências exitosas que marcaram anos de luta pela garantia do SUS. O Capítulo seis aborda a questão ambiental e como ela foi trabalhada neste período. Assim como o capítulo sete trata do esporte e lazer e todas as conquistas feitas nesta área. Os capítulos oito, nove e dez contam a história das políticas de habitação, Assistência Social e do programa de Geração de Trabalho e Renda como fontes principais de inclusão social, trazendo cidadania para pessoas excluídas de seus direitos básicos.

A terceira parte deste livro conta a experiência deste governo na área econômica e na agricultura. São quatro capítulos que relatam desde a concepção de desenvolvimento, a implantação de programas e políticas que visam não só o mercado, mas a inclusão social de nossos cidadãos.

E por fim, temos a Quarta parte que aborda o planejamento urbano e uma experiência vivida em Chapecó que é exemplo para o país: A elaboração do novo Plano Diretor da cidade com a participação de cidadãos, entidades e instituições que de forma madura e democrática discutiram o futuro de nosso município. Uma atitude corajosa, democrática e fundamental para que Chapecó cresça e se desenvolva atendendo as expectativas e especificidades do nosso Município.

Acompanhe conosco os relatos dessas experiências que vivemos em Chapecó. Faça sua avaliação, conheça um pouco mais das políticas públicas implantadas e desenvolvidas em nossa cidade. São oito anos de decisões importantes que vão refletir não só agora, de forma imediata na vida de nós chapecoenses. Mas ao longo de sua história. Uma história de vitórias, de lutas e conquistas, que ajudamos a construir.



parte I

chapecó: a cidade onde  
a participação popular  
constrói democracia



## capítulo 1

# orçamento participativo: quem participa decide

Existem formas diferentes de se fazer administração pública. Muitos governos e governantes acreditam em administrar com democracia e participação, outros apostam no modelo tradicional de fazer política decidindo os investimentos públicos dentro de gabinetes e sem consultar os principais interessados, que são os cidadãos. A administração pública, quando realizada de forma participativa, demonstra que contribui para que ocorram transformações na cidade e, principalmente, melhoria nas condições de vida de cidadãos e cidadãs.

Em 1997, Chapecó começou a viver essa transformação com a vitória de um governo popular, que tinha como princípio a transparência e a democratização do poder público. Por essa

concepção ideológica implantou no primeiro ano de administração o Orçamento Participativo (OP). Este programa permite a decisão e fiscalização da população sobre as ações da Prefeitura Municipal. Através dele, a população pode decidir suas prioridades, e a administração realizar as obras que realmente são necessárias em cada comunidade. O Orçamento Participativo é hoje um instrumento de participação popular com alto grau de consolidação junto à população chapecoense. Mais de dez mil pessoas participam anualmente da construção do OP, o que representa 7,5% da população total. Em termos de participação direta é um ótimo percentual e com certeza representa a vontade da maioria da população.

O Orçamento Participativo possibilita a cada cidadão ser agente da transformação de um modelo tradicional de governo que mantinha a população afastada das decisões e que hoje é um sistema democrático e transparente. As decisões são tomadas em Assembléias Regionais e Plenárias temáticas abertas a toda a população. Os delegados eleitos têm a tarefa de acompanhar a execução do orçamento anual, rompendo com a política do clientelismo e dando espaço a uma nova cultura que é a da participação, onde os cidadãos mobilizam-se em torno do OP, objetivando uma melhor qualidade de vida.

Com isso, o Orçamento Participativo tornou-se o principal instrumento de participação popular no município de Chapecó e norteador das decisões da Administração Municipal. Todos os anos eram eleitos mais de 500 delegados e 50 conselheiros, que acompanhavam regularmente toda a execução do orçamento definido pelas comunidades e regiões do OP e encaminhado à Câmara de Vereadores.

Além da definição dos investimentos, delegados e conselheiros, passavam por um processo de formação, tanto pela experiência de acompanhar o orçamento, como pelo trabalho de formação construído, através do debate de temas como o papel do Estado, a gestão pública, a distribuição dos impostos no Brasil.

O processo do OP também previa a formação do Conselho do Orçamento Participativo. Esse grupo, formado por conselheiros, participava ativamente da elaboração do PPA (Plano Plurianual). A participação no OP transformou muitas pessoas em lideranças de suas comunidades e, até mesmo, lideranças regionais. As organizações comunitárias fortaleceram seu papel na relação com a comunidade e com a administração municipal. delegados e conselheiros têm um papel fundamental nesse processo, tendo em vista que passam a participar efetivamente dessas organizações.

A credibilidade do OP em Chapecó foi garantida através da execução do plano de investimentos, publicado anualmente. A população sabia do compromisso da administração municipal com o Orçamento Participativo e com a execução das obras por ela definidas.

## A maneira de governar

O Brasil constituiu historicamente uma concepção de estado autoritário, patrimonialista e assistencialista, cumprindo seu papel de ser instrumento do capital. Por outro lado, o povo sempre lutou contra a exclusão e pela transformação desse estado nos mais diversos movimentos sociais.

O OP não só provoca uma ampliação e aprimora a democracia representativa, como consolida e radicaliza a democracia participativa. A democracia representativa, que é a democracia

minimalista, na qual de quatro em quatro anos transferimos poder para um governante, com a implantação do OP passa a ser aprimorada, principalmente no seu papel.

De acordo com a legislação vigente em nosso país, o prefeito tem o direito de elaborar o orçamento do município segundo sua vontade. Radicalizar a democracia significa o prefeito, o governo municipal, abrir mão desse direito e possibilitar através do OP que a população participe do processo de elaboração e fiscalização do orçamento público. Esta abertura gera conflitos à cultura política da população. Quando o Orçamento Participativo abre a possibilidade de qualquer cidadão, independente da sua posição social, participar e ajudar a definir a partir das suas necessidades e concepções os investimentos que a prefeitura deve fazer vai-se construindo uma nova relação de democracia entre o poder público e a população.

Para que a democracia seja um elemento real na vida dos cidadãos, é preciso que ela seja o grande princípio norteador da administração, e assim foi feito na administração popular no município de Chapecó nas gestões 1997- 2000 e 2001-2004.

### A metodologia do OP em Chapecó

O Orçamento Participativo foi metodologicamente transformando-se e adaptando-se a cada ano. Inicialmente era organizado em três fases:

1. Na primeira fase realizava-se a prestação de contas, através de assembleias regionais, onde era apresentada a situação financeira da prefeitura, bem como das prioridades levantadas e atendidas no ano anterior;

2. Na segunda fase realizavam-se as assembleias comunitárias, nos bairros, loteamentos urbanos e comunidades do interior. Em média, foram realizadas 120 reuniões comunitárias a cada ano. Nestas reuniões trabalhava-se com a seguinte metodologia:

- Formação política, com leitura de textos e debates sobre o orçamento público, distribuição dos impostos, responsabilidades das esferas de governo, etc;
- Avaliação do governo popular tendo o OP como instrumento;
- Indicação de três áreas de investimento prioritárias para a comunidade;
- Eleição dos delegados (os delegados eram eleitos na proporção de um para cada dez participantes da reunião).

3. Na terceira fase aconteciam as Assembleias Regionais e as Plenárias Temáticas de definição de prioridades e eleição dos conselheiros. Os conselheiros inicialmente eram dois por região e a partir do quinto ano passaram a ser quatro de cada região do OP. (10 regiões divididas geograficamente), mais quatro de cada plenária temática. Nestas assembleias eram convidados a participar todos os moradores da região.

As plenárias temáticas eram abertas a toda população do município, para discutir questões referentes às principais políticas públicas e apontar prioridades gerais em todas as áreas. Cada assembleia temática elegia quatro conselheiros. Eram nove as temáticas:

- 1- Saúde;
- 2- Educação;
- 3- Pavimentação e drenagem;
- 4- Agricultura e abastecimento;

- 5- Esporte, cultura e lazer;
- 6- Assistência social;
- 7- Habitação e regularização fundiária;
- 8- Transporte e trânsito;
- 9- Meio ambiente e embelezamento da cidade.

Intercalando estas fases, realizavam-se reuniões com os fóruns de delegados e com o conselho do OP, com objetivo de acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento.

Como o OP é considerado pela maioria das pessoas que dele participam, um espaço reivindicatório, existiu uma grande tendência de o OP ficar somente na discussão das dívidas sociais: a escola, o posto de saúde, a rua, os problemas relacionados ao local próximo à moradia de cada um. Por isso nos últimos dois anos (2002-2004), acrescentou-se à metodologia do OP o debate sobre prioridades municipais, nas assembléias comunitárias discutiam-se investimentos que beneficiariam todo município e não somente a comunidade. Posteriormente, essas demandas eram debatidas nas assembléias regionais onde apenas uma prioridade municipal era aprovada pela região. Foi desta forma que a população de Chapecó elegeu a construção do Hospital Materno Infantil como principal prioridade do município, e em segundo lugar a construção do Mercado Público.

### As caravanas da cidadania

A partir do segundo ano de OP, surgiram as caravanas da cidadania, que consistem em um roteiro de visitação, realizado por delegados e conselheiros, às regiões do município para conhecer e conferir a situação e a realização dos investimentos públicos em cada uma delas. Com as caravanas, foi possível despertar a

solidariedade entre as comunidades e até mesmo regiões, pois com a visita os delegados e conselheiros percebiam, muitas vezes, que determinada comunidade tinha maiores carências que outras, possibilitando, assim, que fossem aprovados maiores investimentos nas comunidades mais carentes.

Um exemplo desta solidariedade aconteceu na região Bela Vista, que é formada por oito comunidades, entre elas, a Vila Rica, comunidade formada a partir do histórico processo de exclusão do direito à cidade aos mais pobres, que viviam uma situação de total falta de infra-estrutura e serviços. As demais comunidades da região, com maior número de população já possuíam atendimento em educação, saúde e infra-estrutura. Após a caravana, os conselheiros votaram favoráveis para que a prioridade da região fosse a regularização fundiária da comunidade. Da mesma maneira foi aprovada a construção de escola, atendimento à saúde, ao esporte e lazer da Vila Rica. Esta metodologia contribuiu muito com a justiça social no município.

## OP como instrumento da justiça social

O grau de justiça que se pôde alcançar através do OP vem do conflito social, ou seja, vem do confronto de interesses entre os que precisam mais e os que precisam menos dos serviços públicos, dos que têm a visão técnica e dos que têm visão política sobre uma determinada obra ou serviço público. O OP permite discutir as diferentes concepções de desenvolvimento que determinados grupos têm e propõem. Permite, também, a distribuição solidária e mais justa da aplicação dos recursos, transformando a forma tradicional de governar (ampliando horizontes das formas de governar), superando o individualismo e priorizando os mais necessitados.

O OP abre espaço para que os excluídos assumam a condição de sujeitos no processo de elaboração de ações para sua inclusão. Constitui-se num instrumento de radicalização da democracia, que também combate a exclusão social e é uma escola da cidadania, portanto, caminha na construção da justiça social. A justiça social só se constrói quando o governo radicaliza a democracia. Para isso acontecer temos que entender o OP como um instrumento, mas não é o único. Ele precisa estar articulado com outras formas de participação popular tão importantes quanto OP: congresso da cidade, conselhos e conferências.

### A participação popular

A cultura política do nosso Município, de maneira geral, é a da não-participação. As classes mais favorecidas que já têm acesso aos serviços, geralmente não se sentem atraídas e não têm interesse em participar do OP, porém, à medida que se sente prejudicada ela apela para a política tradicional do clientelismo. Já a população mais pobre, que historicamente sempre foi excluída dos espaços de decisão política e do acesso aos serviços, à medida que se apropria do OP passa a buscar nele o seu espaço de reivindicação.

A experiência do Orçamento Participativo em Chapecó mostrou que quanto maior forem os problemas da comunidade, maior é a participação da mesma nas reuniões do OP. Isto prova que o OP é um instrumento que cada vez mais se consolida como espaço de participação efetiva e democrática dos cidadãos onde eles conseguem avaliar, criticar e apontar soluções para os problemas da administração pública.

O OP caminha na universalização das políticas públicas, pois a participação possibilita a distribuição mais justa dos recursos.

Devido à falta de investimentos dos últimos governos e pelo modelo social em que vivemos o primeiro mandato da administração popular, com a participação de muitos, foram realizadas grandes obras e, principalmente, atendidas as reivindicações da população na área social. As áreas sociais foram as mais apontadas, entre elas destaca-se a saúde, educação, habitação e assistência social.

No segundo mandato (2001 a 2004), como as maiores demandas nas áreas sociais já haviam sido atendidas, foram as prioridades de desenvolvimento econômico, o esporte e lazer as que mais apareceram. A áreas da educação, saúde e habitação continuaram sendo apontadas, mas em segundo e terceiro lugares, solicitando ampliação dos serviços.

No desenvolvimento econômico, as demandas apontaram para investimentos na agricultura e na geração de emprego e renda, principalmente através da formação de cooperativas e do microcrédito, o que deu origem ao Banco do Povo.

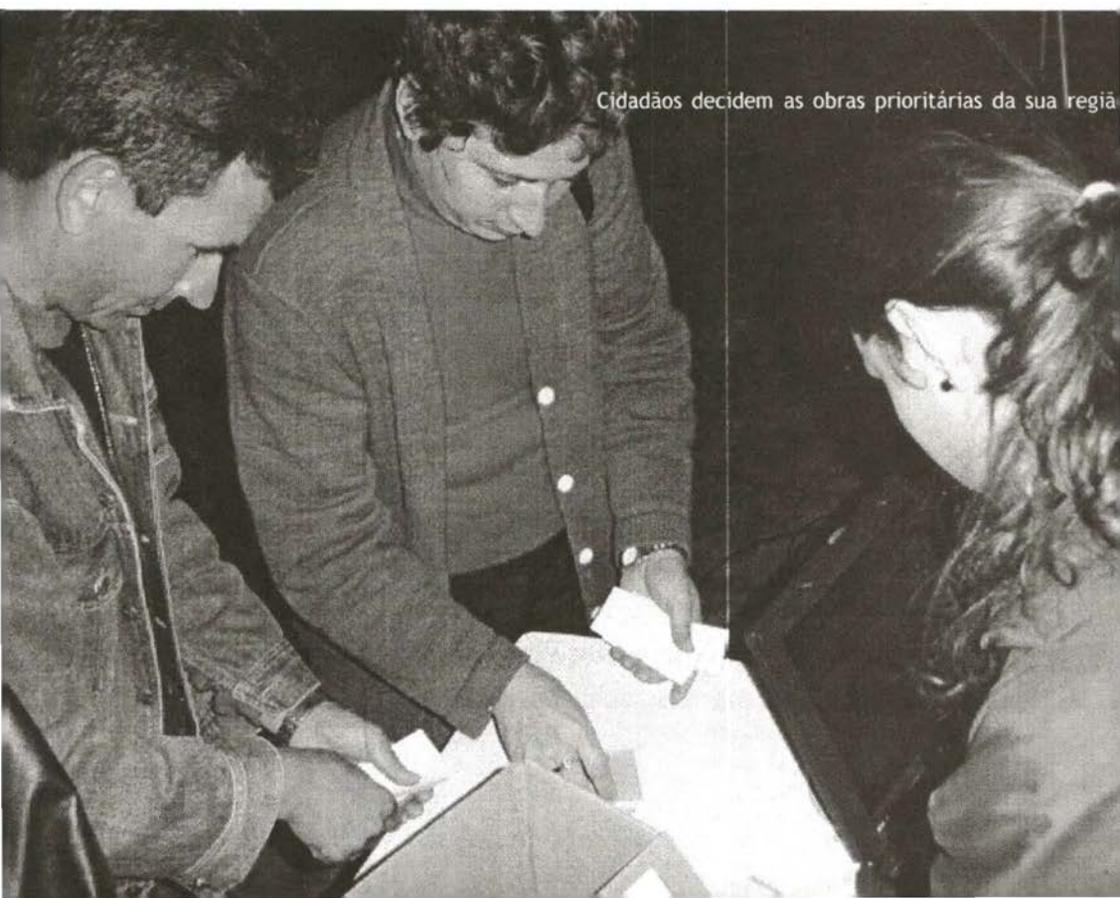
A área de investimento Esporte e Lazer, que ficou em primeiro lugar nos últimos dois anos melhorou muito a qualidade de vida das comunidades. A forma de distribuição dos investimentos adotada foi o repasse de recursos para as comunidades para que elas mesmas efetuassem construções e as melhorias nos seus espaços de lazer comunitários.

O Orçamento Participativo é uma referência de organização, através do qual as pessoas se identificam e se constroem como lideranças e como coletivo, ou seja, as pessoas saem da lógica do individualismo para discutir aquilo que é de todos, para buscar as melhores alternativas para solucionar problemas que atingem toda comunidade ou região, o que vem contribuindo para o fortalecimento das diversas organizações comunitárias e movimentos sociais.

Hoje, temos a convicção de que a decisão política do governo popular de administrar desde o primeiro ano de governo, através da participação da população, foi fundamental na democratização do poder público bem como para fazer justiça social com os recursos públicos.

A participação popular no OP de Chapecó possibilitou uma verdadeira inversão de prioridades. Se anteriormente os investimentos eram realizados prioritariamente no centro da cidade, a partir do OP eles passaram a ser nos bairros e interior.

As milhares de pessoas que participaram da nova experiência de democracia em Chapecó, de 1997 a 2004, através do Orçamento Participativo, tiveram a grande oportunidade de sentirem-se verdadeiros sujeitos de sua história, como cidadãos que participaram e decidiram os rumos de sua cidade.

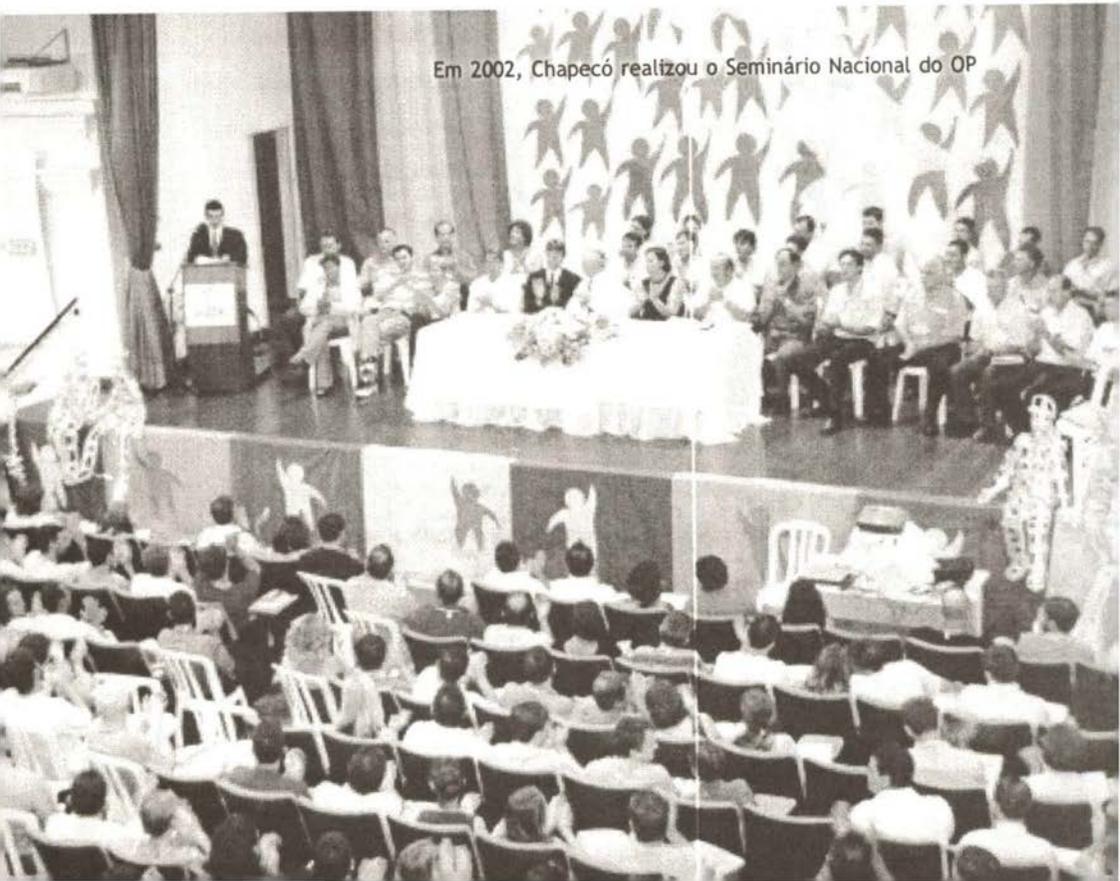


Cidadãos decidem as obras prioritárias da sua região

10 mil pessoas participam do OP por ano



Em 2002, Chapecó realizou o Seminário Nacional do OP





Conselheiros e delegados fiscalizam obras



Assembléia de Prestação de Contas na região São Pedro



## capítulo 2

### congresso da cidade: planejando o futuro de chapecó

O Governo Democrático e Popular realizou, em 2001, uma das mais ricas e democráticas experiências de participação de toda a história de Chapecó. A realização do Congresso da Cidade foi um marco para todos os chapecoenses, porque a partir de uma construção coletiva, entidades, lideranças, órgãos de classe, universidade, igrejas e prefeitura trabalharam com um só objetivo: pensar a cidade para os próximos 20 anos. Chapecó foi pioneira em uma experiência inédita em Santa Catarina reunindo representantes da população e entidades em uma tarefa de planejar o Município de forma coletiva.

Tínhamos muitos desafios. Entre eles, planejarmos uma cidade socialmente justa, economicamente viável, culturalmente

---

**Pedro Francisco Uczai**  
Prefeito de Chapecó e coordenador  
do Congresso da Cidade

diversificada e democrática, e ambientalmente equilibrada para a atual e futuras gerações.

Orçamento Participativo, instrumento de definição das prioridades a serem executadas pela Prefeitura, já dava conta do planejamento de um ano para outro. Chapecó precisava, agora, um instrumento paralelo e complementar ao OP, que planejasse a cidade a médio e longo prazo.

A realidade do município também apontava para essa necessidade. Afinal, não podíamos continuar tendo um crescimento desordenado e desigual da cidade, não podíamos mais conviver com um trânsito alucinado, com centenas de acidentes a cada ano, um trânsito pensado somente para os automóveis. Não podíamos deixar secundarizadas no desenvolvimento de Chapecó as questões do meio ambiente.

Com questões como essas, e uma participação efetiva, maciça e plural, fizemos debates, emitimos opiniões, ouvimos técnicos e especialistas convidados de todo o país. Chegamos a três eixos centrais: Meio Ambiente, Transporte e Trânsito e Uso do Solo Urbano.

A partir disso, foram criados os Grupos de Trabalho que elencaram mais de 200 diretrizes e ações prioritárias para apreciação e votação na Assembléia Geral final do Congresso da Cidade.

Ações do poder público, normatização de atividades industriais e comerciais, mudança de cultura foram alguns dos pontos explicitados nas normas aprovadas por centenas de delegados presentes no Congresso da Cidade.

Mais que proposições, as diretrizes e ações prioritárias são compromissos de todos nós com a sociedade chapecoense, não só do poder público.

Cabe aqui ressaltar, também, que além do planejamento, a cidade ganhou uma nova visão: a de que a cidade tem que ser pen-

sada por todos e para todos. Não uma cidade-mercadoria, mas uma cidade-lar, abrigo, espaço de trabalho, mas, sobretudo, de lazer e de convivência. Uma cidade que sirva aos interesses mais elementares das pessoas e da coletividade e não do capital.

É com essa certeza que Chapecó realizou a primeira edição do Congresso da Cidade sabendo dos desafios e do papel que todos nós temos para que as pessoas que aqui vivem tenham mais qualidade de vida.

Agora publicamos todo o planejamento que democraticamente foi feito no Congresso da Cidade. São diretrizes e ações em que ninguém perde, Chapecó ganha.

Tenho certeza de que nossa cidade se transformou, cresceu e se desenvolveu ainda mais a partir de todo esse processo de participação e envolvimento. Foi neste espaço que pensamos Chapecó para todos nós e, principalmente, para nossos filhos, e isto talvez seja o mais importante. Até porque, não tenho dúvidas, se algo pode ser sinônimo de Congresso da Cidade, essa palavra é futuro.

## O desenvolvimento da cidade

A discussão sobre o conceito de desenvolvimento está passando, nos últimos anos, por uma nova perspectiva. Hoje não se pode mais falar em crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Este deve estar calcado no desenvolvimento humano e ambiental, e acima de tudo, garantir a qualidade de vida das pessoas coletivamente.

O desenvolvimento sustentável tem de estar ancorado na defesa, na preservação e no fortalecimento do meio ambiente. Precisa estar a serviço desses pressupostos fundamentais: o ser humano e o meio ambiente.

Nesta lógica, uma cidade tem de fazer-se ambientalmente sustentável, social e economicamente justa.

Assim, o Congresso da Cidade veio para dar duas respostas: primeiro, de forma democrática, ouvindo os diferentes setores da sociedade e a população para pensar o futuro da cidade na perspectiva do desenvolvimento. E em segundo, quando este projeto possibilitou que discutíssemos qual o futuro, a médio e longo prazo, da cidade do ponto de vista do desenvolvimento sustentável.

Por isso, discutimos Meio Ambiente, Transporte e Trânsito e Uso do Solo Urbano e sob estes eixos, a qualidade de vida, o espaço da moradia, do comércio, da produção, da agricultura, da indústria. O espaço público, o transporte, o pedestre, o motorista. O desenvolvimento numa totalidade.

Não há como separar economia, cultura, saúde, educação e meio ambiente. É um jeito de pensar o desenvolvimento que precisa ser alterado cada vez mais, sempre calcado na defesa do meio ambiente e da qualidade da vida. Para isto, o desenvolvimento econômico precisa diminuir a desigualdade social.

Que a rua, as estradas, a malha viária garantam a qualidade de vida das pessoas. Que a indústria, o comércio, o local de moradia sejam pensados tendo as pessoas como centro. A cidade deve estar voltada para o futuro das pessoas, subordinar-se aos interesses de uma coletividade que vive na cidade.

Assim, alterando uma visão histórica, o desenvolvimento, a estrutura pública, os investimentos e o planejamento da cidade precisam estar a serviço das pessoas. E não as pessoas a serviço do capital. Enfim, desenvolvimento tem de resultar, antes de tudo, em qualidade de vida.

## Metodologia do I Congresso da Cidade

A coordenação geral do Congresso da Cidade foi de responsabilidade do conselho composto entre governo e entidades da sociedade civil.

- a) Representantes da sociedade civil: 17 entidades.
- b) Representantes do governo municipal: 12 pessoas.

No lançamento do Congresso da Cidade os congressistas aprovaram a metodologia de funcionamento do mesmo e os eixos temáticos a serem debatidos.

Cada eixo temático teve uma comissão coordenadora, que definiu a forma e o calendário dos debates temáticos de junho a novembro.

- A coordenação estimulou a maior participação possível dos cidadãos chapecoenses, garantindo uma ampla divulgação e mobilização das atividades temáticas do Congresso da Cidade;
- A Coordenação Temática definiu a necessidade de assessoria de especialistas na área, com prévia consulta sobre os custos para o poder público municipal;
- A organização de subgrupos dentro de cada eixo temático ficou a critério da coordenação temática.

Para cada eixo temático foram designadas duas pessoas para sistematização de propostas que fizeram parte da comissão de sistematização do Congresso da Cidade. Igualmente, foram designados dois relatores para os subgrupos.

Na assembléia final do Congresso da Cidade foram submetidas a voto as diretrizes e ações prioritárias propostas nos debates temáticos, onde nenhuma questão não debatida/aprovada nos eixos temáticos foi aceita.

## Princípios norteadores

A Constituição de 1988 consagrou a existência de conselhos e conferências, nas mais diversas áreas. Sem dúvida, foi um grande avanço na democratização da gestão do Estado, onde as entidades representadas definem e fiscalizam as políticas setoriais. O Orçamento Participativo adotado pelo governo municipal, nos últimos 4 anos, constituiu-se num outro instrumento valioso de gestão pública. Permitiu ao cidadão experimentar de forma direta seu poder de decisão sobre aplicação dos recursos públicos municipais.

Com o Congresso da Cidade avançamos e aprimoramos a participação da população na gestão do que é público. Alcançamos um novo patamar na relação entre governo e sociedade, onde todos pensaram e se apropriaram da cidade de maneira integral.

O Congresso da Cidade de Chapecó foi mais do que um evento, constituiu-se num espaço permanente, não-estatal de planejamento da cidade. Um instrumento fundamental, dos cidadãos e cidadãs que aqui vivem, na definição de diretrizes para que Chapecó seja uma cidade mais democrática, mais humana e mais justa.

Estamos construindo a cidade do futuro, planejando de forma coletiva e participativa de forma que os “moradores” se sintam sujeitos desta construção, participantes nas definições das diretrizes e ações para a cidade das próximas décadas.

O Congresso da Cidade foi um instrumento coordenado paritariamente entre governo e sociedade civil, onde os participantes

definiram diretrizes e ações para a cidade, que terá caráter paralelo e complementar ao Orçamento Participativo.

## Eixo temático

### Desenvolvimento Urbano

Atualmente, cerca de 61% da área de terra do mundo está sendo modificada pela ação do homem para suprir a demanda de recursos de aproximadamente 2% dos 61%, que correspondem às terras ocupadas por cidades, que abrigam cerca de 42% da população mundial. De acordo com este panorama, podemos constatar as cidades como protagonistas de impactos ambientais, devido à concentração espacial de oportunidades como mão-de-obra, meios de produção, distribuição e consumo, serviços, empregos, informação e, conseqüentemente, pelo crescimento populacional e desafios desta concentração.

As questões relacionadas ao uso do solo, transporte e trânsito e meio ambiente são explicitadas como um dos grandes desafios para a sustentabilidade das cidades.

O processo de urbanização brasileira caracterizou-se, principalmente nas últimas décadas, pela expansão desordenada no sentido da periferia das cidades, bem como por assentamentos humanos desprovidos de infra-estrutura básica e que comprometem as condições de habitabilidade. Sendo assim, o território das cidades foi parcelado e ocupado sem considerar padrões mínimos de qualidade ambiental, à margem de qualquer planejamento ou regulamentação urbanística que garanta segurança quanto à propriedade da terra e mínimas condições de qualidade de vida, principalmente no que se refere a reforçar a

lógica da desigualdade social que atinge as populações de baixa renda.

A qualidade da mobilidade urbana, incluindo transporte e trânsito e as distintas formas e fluxos, no que diz respeito aos deslocamentos, são ambos fatores importantes para garantir a qualidade de vida e a democratização dos espaços da cidade.

Atualmente, é amplamente reconhecido que o acúmulo dos problemas ambientais não afetam somente a produtividade das cidades, mas recaem essencialmente sob populações de baixa renda, que vivenciam o impacto do descaso com as questões ambientais, através da ausência de serviços básicos de infra-estrutura urbana, abastecimento de água, escotamento sanitário, coleta e disposição de resíduos. A preocupação com tais questões, merece um enfrentamento através de uma postura preventiva em relação à preservação e recuperação ambiental, especialmente nas cidades que são apontadas como principais responsáveis pelas pressões sobre o ambiente.

Considerando:

- Que Chapecó é uma cidade com 165.220 habitantes, dos quais 152.498 encontram-se na área urbana e 12.722 na área rural, e que ocupa historicamente a posição de cidade pólo regional, absorvendo 32% (fonte: IBGE) do fluxo migratório de toda região oeste,
- Que os motivos pelos quais ocorreu este fluxo migratório desordenado são bastante conhecidos e reconhecidos e a política econômica adotada ao longo dos anos é excludente e concentradora, onde a agricultura paga a conta da “estabilidade” e, em consequência, milhares de famílias são obrigadas a procurar outras perspectivas de vida que não a agricultura;

- Que o crescimento desordenado, excludente da cidade, nos remete para a necessidade de repensarmos os espaços de moradia e o espaço público de vivência e de construção de valores e contravalores de forma planejada coletivamente, onde todos os “moradores” de Chapecó se sintam cidadãos e cidadãs, co-responsáveis pela construção de uma convivência digna para todos;
- Que as políticas públicas e privadas referentes ao meio ambiente precisam garantir a qualidade de vida para todos (pois devemos compreender que o meio ambiente é parte fundamental para o desenvolvimento integrado juntamente com os aspectos ecológicos, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais, éticos e institucionais);
- Que a forma como o trânsito foi estruturado está estrangulado, dado o crescimento populacional desordenado e o espraiamento da cidade.

Faz-se necessário planejar com e para a maioria, assegurando a vida humana em primeiro lugar na concepção e reestruturação dos espaços viários de automóveis e pedestres.

Diante dessas premissas propusemos que o CONGRESSO DA CIDADE fosse um espaço permanente e articulador da construção da cidade do futuro, onde mais do que uma opinião individual, fosse construída numa percepção coletiva de quem vive aqui. Mais do que um projetar a partir de uma necessidade sob a ótica de um crescimento econômico por si só contraditório e desigual, pensasse e planejasse Chapecó sob a ótica do desenvolvimento e socialmente justo para todos.

Para tanto, propusemos que o eixo geral do I Congresso da Cidade de Chapecó, fosse PLANEJAR O FUTURO DE CHAPECÓ SOB UMA PERSPECTIVA COLETIVA DE CIDADE, discutindo os seguintes eixos temáticos:

- a) **Uso do Solo:** espaços de moradia, espaços públicos, espaços das atividades econômicas, loteamentos, áreas de preservação, áreas não-edificantes, . . .
- b) **Transporte e Trânsito:** organização do trânsito, vias prioritárias, passagens de pedestres, educação para o trânsito, vias rápidas, transporte coletivo, . . .
- c) **Meio Ambiente:** agroecoturismo, saneamento, recursos hídricos, gestão ambiental, educação ambiental, legislação ambiental, agenda 21, áreas verdes, . . .

### **Estrutura organizativa do I Congresso da Cidade**

**Assembléia Final do Congresso da Cidade:** instância máxima deliberativa das diretrizes e ações sobre os eixos temáticos aprovados. Nela têm direito a voto os delegado(a)s eleitos nas assembléias e ou plenárias temáticas na proporção de 1 delegado para cada 10 presentes. A assembléia de encerramento apreciou as diretrizes e ações definidas nas assembléias temáticas e ou regionais.

**Assembléias Temáticas e ou Regionais:** instâncias de formulação e aprofundamento do debate de diretrizes sobre os eixos temáticos, as quais elegeram delegados para a assembléia do Congresso da Cidade. Essas assembléias foram coordenadas pelos grupos de trabalho.

**Grupos de Trabalho:** tiveram como objetivo coordenar os debates e a elaboração das diretrizes e ações encaminhadas para as assembléias temáticas e ou regionais. Coube aos grupos de trabalho estimular a mobilização da comunidade para o debate, bem como definir as assessorias convidadas para os debates temáticos. Cada grupo de trabalho terá uma coordenação paritária entre governo e entidades.

**Subgrupos:** os grupos de trabalho puderam organizar subgrupos de trabalho com objetivo de discutir e elaborar propostas, as quais foram remetidas aos grupos de trabalho e assembléias temáticas e/ou regionais.

**Conselho da Cidade:** o Conselho da Cidade coordenou o processo de construção do Congresso da Cidade. Foi composto por 29 membros, sendo 12 representantes do governo e 17 representantes de entidades.

### A importância das diretrizes gerais para o Congresso da Cidade

Mais que normas ou leis, as diretrizes do Congresso da Cidade são conceitos gerais sobre o que a cidade quer, como ela pensa e a partir de que pressupostos Chapecó quer se desenvolver.

Divididas em 10 pontos, as diretrizes gerais buscam estabelecer linhas de pensamento, as quais foram fundamentais quando os grupos, os técnicos, a comunidade como um todo pensou, sobre os eixos Meio Ambiente, Transporte e Trânsito e Uso do Solo Urbano, elencadas para a assembléia geral do Congresso da Cidade.

Sucintas, elas revelam como a cidade quer crescer, sua relação com a região em que Chapecó está inserida, a relação entre urbano e rural, o reequilíbrio entre as estruturas dos bairros e do centro, a cidade no contexto mundial. Diretrizes que também pensam a democracia, a qualidade de vida, a cidadania, o desenvolvimento sustentável, a igualdade e a justiça social.

Mas mais que isso, esses eixos conceituais revelam a preocupação de que cada vez mais os aglomerados urbanos, as cidades, sejam pensadas para as pessoas, para que os cidadãos e cidadãs vivam melhor, sejam mais felizes, participando e construindo a história. Uma cidade para as pessoas e não que veja as pessoas como instrumentos da cidade. A lógica tem de ser voltada para o ser humano e a cidade tem de ser planejada tendo a pessoa como centro.

### Diretrizes gerais do I Congresso da Cidade de Chapecó

O I Congresso da Cidade pretende construir, com a participação de todos:

- Uma cidade que adote um modelo de desenvolvimento sustentável caracterizando se por ser: democrática, socialmente justa, economicamente viável, culturalmente diversificada e ambientalmente equilibrada para as gerações atuais e futuras;
- Uma cidade que atenda o bem coletivo acima dos interesses individuais e que promova a construção de valores baseados na justiça social e na solidariedade humana, levando segurança e bem-estar aos cidadãos;

- Uma cidade que garanta qualidade de vida, combatendo as desigualdades e a exclusão social e que promova distribuição de renda, acesso a terra urbanizada, à moradia e o controle do uso e ocupação territorial;
- Uma cidade que promova um desenvolvimento descentralizado e de forma homogênea, incentivando a aproximação de serviços e oportunidades de trabalho ao local de moradia, superando as diferenças bairro/centro e rural/urbano;
- Uma cidade que garanta o acesso universal aos direitos fundamentais dos cidadãos, aos espaços e serviços de forma descentralizada e democrática;
- Uma cidade que promova a gestão democrática e participativa;
- Uma cidade que promova a consciência e a qualidade ambiental;
- Uma cidade que garanta mobilidade de pessoas e de produtos, de forma segura e humanizada, priorizando o pedestre e o transporte coletivo, garantindo as condições estruturais do espaço e dos instrumentos;
- Uma cidade que garanta estratégias de financiamento para a promoção de seu desenvolvimento sustentável, otimizando os seus recursos (humanos, financeiros, materiais e tecnológicos) públicos, privados e não-governamentais;
- Uma cidade que promova seu desenvolvimento de forma articulada com o desenvolvimento regional, dentro dos princípios da sustentabilidade.

## Uso do solo urbano

A realidade de Chapecó, uma cidade que se expande e se desenvolve a cada ano, passa por algumas questões que precisam ter uma atenção concreta e imediata. O atual Plano Diretor, feito em 1990, é demasiadamente conciso. Pode-se ou não fazer uma obra, uma expansão. Falta o apontamento de possibilidades intermediárias. Ou seja, que em determinadas condições, e cumpridos requisitos específicos, a ação privada ou pública possa ser executada.

Outra questão crítica é a escassez de áreas verdes na cidade, seja para a preservação ou para a ocupação pública, como parques, por exemplo.

Chapecó foi projetada dentro de uma visão que os automóveis, a máquina, é o centro, quando deveria ser a pessoa a preocupação principal. Esta discrepância originou a situação atual em que acidentes de toda ordem se multiplicam, vitimando pessoas diariamente. O estudo de um novo plano tem que garantir a qualidade de vida das pessoas, acima de tudo.

Uma outra situação é a existência dos vazios urbanos. Até a década de 70, a cidade crescia concentradamente em torno do centro. Após este período, a cidade passou a crescer em várias direções, deixando entre uma povoação e outra, vazios urbanos. Estes espaços, apesar de ter todo o saneamento e a estrutura pública, não foram ocupados, e valorizados. São objetivo de especulação, não cumprindo sua função social. Estes vazios precisam estar de acordo com a qualidade de vida das pessoas.

A verticalidade precisa ter limites, pois, pelo plano atual, o que determina o número de pavimentos de um edificação é a área do terreno. Isto resulta em obras que criam um acúmulo de pessoas,

gerando uma nova realidade para a região, muitas vezes não analisada sob o ponto de vista da estrutura do local e das conseqüências dessa edificação.

Há também a necessidade da criação de novos corredores de centralidade, espaços que ofereçam oportunidades às pessoas, desde comércio, estrutura pública e vias, para que o munícipe não tenha que, necessariamente, vir ao atual centro da cidade para suprir suas demandas. É preciso estimular o surgimento desses novos corredores de centralidade.

Enfim, numa visão geral, o crescimento da cidade deve ser definido a partir da gestão democrática e participativa.

### **1. DIRETRIZES:**

- Direcionar o crescimento da cidade no sentido nordeste-sudeste, através de usos residencial, comercial, serviço e industrial (não-poluentes), e no sentido oeste-sul. (preferencialmente grandes indústrias);
- Garantir que todas as ações e projetos que dizem respeito ao uso do solo tenham inter-relação com transporte, trânsito e meio ambiente.

#### **Ações prioritárias:**

- Controlar a expansão urbana, definindo como perímetro urbano o anel viário;
- Estabelecer pré-zoneamento da expansão urbana, implantando áreas industriais ao longo do anel viário e criando centros de bairro com áreas de comércio e serviços e subzonas com uso necessário e compatível;
- Disponibilizar uma base cartográfica atualizada com mecanismos de geoprocessamento e dados confiáveis, de modo que as propostas urbanas apresentadas ao Congresso

da Cidade venham a ser planejadas nos preceitos do urbanismo contemporâneo.

## 2. DIRETRIZ:

- Garantir a função social da terra, prevista no Estatuto da Cidade, através da implantação de indutores de ocupação prioritária dos vazios urbanos.

### Ações prioritárias:

- Ocupar os vazios urbanos, prioritariamente como áreas de interesse social, proporcionando a otimização da estrutura e da infra-estrutura existente, destinando-os preferencialmente para o poder público, devendo, em caso de desinteresse, ser comercializado por valor inferior avaliado;
- Instituir e aplicar instrumentos urbanísticos e tributários com vistas à proteção do patrimônio natural e construído, baseado em inventário de identificação das edificações ou áreas com valor histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, incentivando os proprietários de imóveis edificados e avaliados como patrimônio histórico e cultural a manterem os mesmos preservados;
- Proibir a utilização inadequada de imóveis urbanos com o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização;
- Criar o de IPTU ecológico para áreas relevantes de preservação, com base em zoneamento ecológico, para manutenção de corredores de fauna e flora, proteção de mananciais e matas nativas;
- Implantar IPTU conforme área construída e infra-estrutura disponível;
- Criar mecanismos que incorporem os cartórios de registros de imóveis na atualização do mapa fundiário e operacionalização do uso e ocupação do solo;

- Garantir, através de lei municipal a edificação, parcelamento e utilização compulsória de terrenos urbanos, como obrigação dos proprietários, inibindo a especulação imobiliária.

### **3. DIRETRIZ:**

- Discussão e elaboração do novo plano diretor, com participação da sociedade, garantindo a criação de um conselho de gestão e conselhos regionais de planejamento urbano.

#### **Ações prioritárias:**

- Fiscalizar o cumprimento das normas do atual plano diretor e criação de um processo participativo para elaboração do novo plano diretor com a atuação dos profissionais da área e da população, com base no Estatuto da Cidade, Agenda 21 e Congresso da Cidade;
- Viabilizar equipe multiprofissional na secretaria de planejamento e urbanismo e fortalecimento da ação da AMOSC, promovendo o planejamento urbano regional sustentável;
- Criar de legislação específica para viabilização dos terrenos inseridos no perímetro urbano que contenham córregos;
- Instituir uma lei que proíba a utilização de amianto em construções;
- Regulamentar a concessão de uso especial em áreas públicas após ser atestada a viabilidade técnica por parte do poder público;
- Definir as dimensões dos lotes compatíveis com sua utilização;
- Proibir a aprovação de novos loteamentos enquanto não forem ocupados os vazios urbanos;

- Aplicar instrumentos urbanísticos que determinem recuos laterais e afastamento da divisa em edifícios em altura, garantindo iluminação e ventilação adequados à vizinhança e crescimento no sentido horizontal, de acordo com a realidade e cultura local, através da limitação da altura dos prédios, não permitindo a construção de “espigões”;
- Proibir desmembramento de áreas para novos loteamentos onde haja cursos d’água;
- Proibir a expressão “condomínio fechado”, visto que este termo fere o direito de ir e vir previsto na constituição;
- Criar a obrigatoriedade de análise de impacto ambiental para edificações com características agregadoras de grandes concentrações ou pólos geradores de tráfego.

#### **4. DIRETRIZ:**

- Promover a descentralização e a multiplicidade de usos através da implantação e melhoria dos serviços de educação, saúde, comércio e lazer, definindo eixos estruturais (corredores de centralidade), visando estimular a descentralização das atividades produtivas e serviços.

#### **Ações prioritárias:**

- Estimular a implantação de feiras nos bairros com local e infra-estrutura adequadas;
- Prever, nas áreas públicas de interesse coletivo, usos e espaços diversificados, tais como: uso cultural, lazer contemplativo, esporte e áreas verdes (parques), propiciando espaços adequados a todas as faixas etárias;
- Garantir espaços adequados e disponibilidade de horários a toda a comunidade para diferentes práticas esportivas, através da: criação de praças poliesportivas nos bairros com

organização do departamento de esportes e com a participação da comunidade; viabilização de terrenos para a realização de prática esportiva (e convivência comunitária); democratização dos espaços, nos finais de semana, para o esporte e lazer dentro do pátio das escolas; disponibilização de centros esportivos para modalidades específicas dentro das escolas municipais, utilizando a estrutura existente nos períodos de ociosidade ou mesmo em conjunto com as atividades da escola; e construção de microcentros esportivos.

#### **5. DIRETRIZ:**

- Desenvolver projetos de infra-estrutura e equipamento urbanos com acessibilidade universal e baixo impacto ambiental.

#### **Ações prioritárias:**

- Desenvolver projeto e execução de edificações em geral, utilizando tecnologias ambientais para reciclagem de água e tratamento de resíduos de forma coletiva e descentralizada, bem como utilizar materiais construtivos de baixo custo energético;
- Implantar sistemas de tratamentos biológico de esgotos e sistemas de drenagem urbana nos novos condomínios e loteamentos, favorecendo a permeabilidade do solo;
- Assegurar a iluminação adequada de locais públicos e o gerenciamento da energia elétrica, visando controlar o seu desempenho e eficiência;
- Planejar as estratégias de provimento de infra-estrutura subterrânea para evitar que o asfalto seja quebrado posteriormente, verificando a possibilidade da instalação subterrânea das tubulações de energia elétrica;

- Destinar áreas para cemitérios públicos com infra-estrutura para tratamento do chorume e realizar estudos para a viabilidade da construção de um crematório;
- Prever local para futura sede administrativa do município de Chapecó;
- Garantir espaços públicos com acessibilidade aos portadores de necessidades especiais permanentes ou transitórios;
- Incentivar a criação de um Centro Tecnológico Municipal;
- Tornar o espaço do Parque Tancredo Neves (EFAPI) acessível para a comunidade através da promoção de eventos constantes e atividades esportivas;
- Construir portais de divulgação, informações turísticas e venda de artesanatos no município;
- Estruturar o espaço urbano conforme as necessidades de cada área, com telefones públicos, bancos, lixeiras e iluminação pública;
- Criar estação biológica de ensino e pesquisa;
- Criar a obrigatoriedade para as empresas loteadoras de executarem os passeios públicos quando da entrega dos lotes.

#### **6. DIRETRIZ:**

- Revitalizar, implantar e manter áreas de lazer e convívio (praças e parques).

#### **Ações prioritárias:**

- Implantar Parque Urbano na área da Epagri e em outras áreas com potencialidade;
- Rever a localização da zona militar e ampliar o Ecoparque;

## 7. DIRETRIZ:

- Realização da reforma urbana, garantindo direito à moradia e cumprimento da função social da propriedade, conforme Estatuto da Cidade, aprovado em julho de 2001.

### Ações prioritárias:

- Implantar IPTU progressivo em áreas não-edificadas, subutilizadas e não-utilizadas, inibindo a especulação imobiliária;
- Incentivar a criação de cooperativas habitacionais;
- Garantir, no processo de regularização fundiária, a implantação de infra-estrutura, garantia de posse da propriedade, serviços básicos e acesso ao trabalho e renda;
- Prever, nos novos loteamentos, áreas de lazer para toda a população;
- Identificar zonas especiais de interesse social, destinadas à produção de moradias de interesse social e reassentamento com legislação urbanística específica;
- Desconcentrar os projetos habitacionais públicos, evitando grandes loteamentos;
- Prever a regularização fundiária no interior do município;
- Conter a ocupação irregular ao longo das vias estruturais e áreas com potencialidade de implantação de parques públicos;
- Destinar, nos loteamentos, áreas institucionais.

## 8. DIRETRIZ:

- Promover a interação e a complementariedade das atividades do meio rural com o meio urbano.

### Ações prioritárias:

- Implantar e melhorar a infra-estrutura do meio rural,

- prioritariamente para as famílias que não possuem condições adequadas para a produção, incentivando, com apoio do poder público, a implantação de infra-estrutura para aviário e pocilga em unidades de produção familiar;
- Promover a implantação de agroindústrias familiares.

#### 9. DIRETRIZ:

- Priorizar a resolução de conflitos existentes nas ocupações irregulares em áreas consideradas de preservação permanente.

#### Ações prioritárias:

- Identificar e capacitar as famílias que estão em situação irregular em áreas de preservação, para constituírem condomínios rurais e eco-vilas;
- Reassentar famílias de forma articulada com ações de recuperação ambiental das áreas ocupadas.

## Transporte e trânsito

Chapecó tem, atualmente, uma malha viária que não responde mais às demandas de uma cidade de 150 mil habitantes e mais de 40 mil veículos. O excesso de cruzamentos, a grande concentração de veículos na região central, a escassez de vias estruturais, a ausência de equipamentos de controle e a grande concentração de veículos nas vias de maior fluxo geram problemas que precisam ser sanados a curto prazo. A realidade dos conflitos do trânsito precisa ser mudada para que se altere a estatística crítica de ter ocorrido em 2000, por exemplo, 2626 acidentes com 41 mortes registradas.

Já em relação ao transporte coletivo, há visível carência no serviço quanto à cobertura do transporte, a qualidade dos

deslocamentos, principalmente no que se refere à população de baixa renda, a qual vive em regiões mais distantes. Além disso, a necessidade de pensar na integração do transporte visando facilitar o deslocamento a um custo menor para o usuário.

É preciso que se reflita sobre esses problemas buscando encontrar e incorporar formas e alternativas para que tanto em relação ao transporte, quanto ao trânsito, se atinja-se um nível de qualidade significativamente melhor, e que tenha como eixo principal a humanização do trânsito. O sistema de trânsito tem de servir aos interesses das pessoas, e não o contrário. Qualquer medida, mudança ou melhoria tem de colocar a pessoa como centro.

### **1. DIRETRIZ:**

- Promover ações de educação para o trânsito e de estruturação viária para a redução dos acidentes no município;
- Planejar e reordenar a sinalização urbana e os cruzamentos, proporcionando redução dos conflitos e permitindo maior fluidez no trânsito.

### **Ações prioritárias:**

- Realizar programa de educação no trânsito, com cursos gratuitos para motoristas e pedestres;
- Promover programa de sinalização com implantação de lombadas eletrônicas, semáforos com visualização para pedestres, semáforos para pedestres, sinalização vertical nas ruas e avenidas e pisos diferenciados para deficientes visuais;
- Aumentar sinalização nos bairros e interior, prioritariamente próximo às escolas;
- Instituir programa de fiscalização no trânsito através dos agentes municipais.

## **2.DIRETRIZES:**

- Condicionar as vias e os espaços públicos para garantir acessibilidade a todas as regiões do município, de forma segura e rápida, humanizando o trânsito e reduzindo os acidentes;
- Condicionar que, na ampliação do sistema viário, sejam respeitadas as leis ambientais vigentes;
- Integrar os parques urbanos e demais centros de interesse coletivo através de ciclovias e calçadas e transporte coletivo, buscando maior efetividade na utilização dos espaços e acessibilidade universal.

### **Ações prioritárias:**

- Hierarquizar as vias, definindo sua função e criando condições para que elas cumpram seu papel;
- Atuar na reestruturação das vias e espaços públicos com fluxos principais e equipamentos de orientação e controle, garantindo os deslocamentos de pessoas e veículos com segurança.

## **3. DIRETRIZES:**

- Viabilizar terminais e centros de carga em pontos estratégicos do município, visando ordenamento do trânsito e evitando o estacionamento de veículos pesados em lugares inadequados, com participação financeira do poder público e da iniciativa privada;
- Implantar, com auxílio do governo estadual, estrutura de vias formando um contorno viário leste e oeste, no limite da zona urbana, para deslocar o trânsito de veículos pesados do centro da cidade, reduzindo, desta forma, o número de veículos rodando na cidade.

**Ações prioritárias:**

- Diminuir pontos de conflito no trânsito (cruzamentos, retornos etc) implantando pontos de manobra em lugares adequados;
- Integrar, em seqüência, os semáforos (ondas verdes);
- Implantar vias com sentido único;
- Preparar vias especiais para o deslocamento de veículos de carga e transporte coletivo, criando corredores exclusivos;
- Implantar novas vias, melhorar as condições de tráfego nos bairros e interior e reorganizar as vias preferenciais para fluxo bairro-centro e centro-bairro, através do: redimensionamento das vias entre os bairros; inserção de canteiros centrais, principalmente nos bairros e interior; pavimentação das vias vicinais no interior; e busca de alternativas de pavimentação com baixo custo;
- Implantar anel viário intermediário entre o centro e os bairros;
- Planejar as pavimentações asfálticas realizando as obras de esgoto e drenagem com antecedência;
- Promover melhorias nos acessos à cidade (recursos do governo estadual e federal), à universidade e ao aeroporto, buscando alternativas de descongestionamento junto ao acesso a BR 282, avenida Atilio Fontana e Leopoldo Sander;
- Planejar uma cidade para pessoas e não para veículos, com calçadas largas, estacionamento, jardins, ciclovias com bicicletários públicos (acrescentar ABNT 9050, para rampas).

#### 4. DIRETRIZES:

- Criar formas de integração de transporte coletivo, adaptados para os portadores de necessidades especiais, visando a qualificação das conexões entre as diferentes regiões da cidade, maior segurança, conforto e rapidez nos deslocamentos urbanos, garantindo os direitos adquiridos dos usuários;
- Criar um conselho municipal partidário de transporte e trânsito popular e paritário para discutir, analisar e deliberar as políticas públicas para transporte e trânsito no Município de Chapecó.

#### Ações prioritárias:

- Garantir a acessibilidade entre diferentes regiões da cidade, através da: elaboração de estudos para a melhoria da infraestrutura de deslocamento, distribuição e acessibilidade no atendimento aos usuários do transporte coletivo; ampliação do itinerário para locais mais afastados; implantação de ônibus adaptado com elevadores, equipamentos com rampas para portadores de necessidades especiais; e estruturação do transporte coletivo no interior, priorizando o acesso às policlínicas por rede de saúde e Hemosc;
- Implantar pontos de parada com infra-estrutura adequada em todos os pontos de ônibus, com espaço amplo, bancos, coberto e com informações sobre os horários (garantindo acessibilidade aos portadores de necessidades especiais);
- Pavimentar as ruas e avenidas priorizando corredores do transporte coletivo;
- Criar linhas de transporte alternativos para a população (microônibus);
- Ampliar horários e linhas de ônibus em finais de semana,

- feriados , durante a noite, em horários de pico e no Dia D;
- Garantir meio passe para estudantes, inclusive aos finais de semana;
- Garantir passe livre para cidadãos e cidadãs a partir dos 60 anos;
- Abrir licitação para novas empresas de transporte coletivo e para novas linhas;
- Criar empresa pública de transporte coletivo a partir de estudo de viabilidade;
- Coibir abusos, por meios legais, nos preços do transporte coletivo;
- Implantar terminais urbanos nos principais bairros;
- Adequar, com podas, as árvores grandes das extremidades das vias, que atrapalham a visibilidade dos motoristas;
- Reorganizar os pontos de ônibus na rua São Pedro, com refúgios;
- Criação de linhas de ônibus municipais e intermunicipais alternativas evitando a concentração de pessoas e ônibus no centro da cidade;
- Prever locais para futuras estações de transporte de massa como: metrô, aeromóvel e outros; vincular bairros, centro, aeroporto, rodoviária e terminais urbanos.

##### **5. DIRETRIZ:**

- Priorizar a circulação com segurança das crianças, PNES e pedestres em geral, humanizando as vias em todo o município.

##### **AÇÕES PRIORITÁRIAS:**

- Priorizar o pedestre;
- Implantar ciclovias e pistas de skate;

- Construir calçadas (passeios) em todas as ruas, acessíveis aos PNES;
- Construir viadutos e passarelas quando necessário;
- Implantar mais faixas de segurança para pedestres, evitando a colocação em esquinas;
- Transformar a Av. Floriano Peixoto em frente à catedral em Largo da Catedral e, com relação à transformação da Avenida Getúlio Vargas em calçada exclusiva para pedestres, realizar estudo e amplo debate.

#### 6. DIRETRIZES:

- Regulamentar e cadastrar os carrinhos e carroças da coleta seletiva usados pelos catadores de papel e desenvolver programas de apoio para melhoria dos serviços;
- Elaborar estudo específico e global para o transporte escolar no município, onde o serviço deve oferecer ao usuário segurança, agilidade, dispor de veículos qualificados e os estabelecimentos disporem de local definido e sinalizado para embarque e desembarque;
- Contemplar o estudo de impacto e soluções para o trânsito na região de sua localização, conforme prevê o Código Brasileiro de trânsito para os projetos de estabelecimentos que se caracterizam como pólos geradores de tráfego.

### Meio ambiente

A cidade de Chapecó, assim como a maioria dos aglomerados urbanos, exerce uma grande pressão sobre o ambiente natural, gerando agressões e desequilíbrios e comprometendo riquezas naturais e a qualidade de vida da população como um todo.

Há, em nossa cidade, uma visível problemática quanto à existência e proteção de áreas verdes, comprometimento de mananciais de água, bem como a necessidade de implantação ou ampliação de políticas quanto ao incentivo do plantio de árvores e ajardinamento, destinação adequada ao lixo, tratamento aos dejetos de suínos no meio rural, programas de microbacias, educação ambiental e fiscalização.

Esses itens englobam a forma de pensar de um município como um todo e, neste caso específico, Chapecó. É a partir da ação, educação, fiscalização e política ambiental que as riquezas naturais podem dar à população o retorno para o qual estão inseridas na natureza.

A água, as matas, o lixo devem ser preocupações de todos, seja do setor público ou privado, seja da sociedade. Trabalhar com responsabilidade é um dever da comunidade como um todo. Somente a partir desta consciência é que se pode evoluir na questão ambiental, reverter processos de degradação e fomentar novas formas de relação do homem com a natureza, ou seja, uma visão nova das pessoas, principalmente em relação ao futuro. O que precisa ser alterado, em suma, é a postura da sociedade em relação ao meio ambiente, alicerçada por ações públicas e privadas, assim como programas de conscientização e educação ambiental.

#### **1. DIRETRIZ:**

- Identificar e implantar novas áreas de preservação ambiental (APA) revendo a legislação com gestão e fiscalização apropriadas a todas as dimensões de sustentabilidade.

#### **Ações prioritárias:**

- Transformar áreas possíveis de preservação ambiental (APAS) em parque ecológico, de acordo com legislação e

critérios pertinentes às dimensões de sustentabilidade e reflorestamento da mata ciliar nativa, recuperando, preservando e regulamentando o uso de riachos, rios, córregos e mananciais, principalmente do lajeado São José. Contemplando o controle de inundação e compensação de uso para os lotes legalmente aprovados e cortados por riachos.

## 2. DIRETRIZ:

- Elaborar e implantar um plano diretor de arborização urbana, que priorize o uso de espécies nativas (nãoalérgicas) da região, na proporção de 12m<sup>2</sup> por habitante, através de critérios paisagísticos, conciliando com tráfego de veículos e pessoas, fiação elétrica e fachadas de edifícios.

### Ações prioritárias:

- Criar um jardim zoobotânico para espécies nativas, com produção e distribuição de mudas que poderão ser utilizadas em programas de incentivo aos moradores para plantio de árvores e ajardinamento;
- Ajardinar o calçadão da rua Benjamin Constant;
- Proibir a pintura das árvores no espaço público;
- Divulgar e fiscalizar a lei 4.771 (Código Florestal Brasileiro) no que diz respeito à preservação ou reconstituição de mata ciliar;
- Criar a obrigatoriedade da apresentação de projeto de arborização de ruas, áreas de uso comum, rios e riachos, preservando seu leito original e suas margens para aprovação de empreendimentos imobiliários.

## 3. DIRETRIZ:

- Promover a agricultura familiar e a produção de alimentos de forma agroecológica, diversificada, policultural.

**Ações prioritárias:**

- Proibir a produção, transformação e comercialização de organismos geneticamente modificados (transgênicos), promovendo a criação de cooperativas de produtores de alimentos agroecológicos e cooperativas de consumidores, propiciando um intercâmbio de produtores e consumidores e viabilizando a comercialização de produtos e serviços inclusive para merenda escolar;
- Exigir que o produtor rural maneje os dejetos dos animais de forma adequada, sem poluir o meio ambiente;
- Valorizar a produção sem poluição, através de selos verdes e divulgação para a sociedade que é possível produzir sem agredir, garantindo o incentivo aos produtores.

**4. DIRETRIZ:**

- Adotar as bacias hidrográficas com unidade territorial de planejamento.

**Ações prioritárias:**

- Estabelecer controle e monitoramento sobre as águas do município, através da criação de comitês de bacias hidrográficas e da promoção de programas em saúde pública no meio rural e urbano, tornando-se um instrumento de gestão social, conscientização, orientação e responsabilização da população do município;
- Construir um sistema de drenagem nos cemitérios, evitando a contaminação do lençol freático.

**5. DIRETRIZES:**

- Estabelecer política ambiental criando normas, padrões, critérios, indicadores e parâmetros de qualidade;

- Criar um plano estratégico e participativo de gestão ambiental.

**Ações prioritárias:**

- Instituir uma política municipal de meio ambiente, formando um conselho de gestão e um fórum municipal do meio ambiente, que estudem a viabilidade da criação de uma Secretaria de meio ambiente ou fundação de meio ambiente;
- Exigir junto à FATMA a obrigatoriedade da licença ambiental em todos os postos de combustíveis e de lavagem de automóveis;
- Organizar comissões comunitárias que auxiliem na gestão do meio ambiente, ampliando e melhorando a relação do poder público com as entidades ambientais;
- Fiscalizar, orientar e controlar as empresas para que as normas ambientais sejam adequadas em relação aos resíduos líquidos, sólidos e gasosos;
- Criar um sistema de informações ambientais;
- Criar instrumentos de controle e monitoramento da construção de poços artesianos e poços profundos e da contaminação das águas por metais pesados e outros poluentes, proibindo a utilização das águas para a lavagem de veículos;
- Desconcentrar a atividade de suinocultura no município de Chapecó, visando solucionar os problemas dos dejetos de suínos, responsabilizando todos os atores sociais envolvidos (agroindústria, produtores e entidades), através da elaboração de um zoneamento da atividade, a partir de informações do banco de dados da agropecuária e da agricultura, baseado na relação entre carga poluente dos dejetos, capacidade de armazenagem, tratamento e área para aplicação dos dejetos no solo;

- Implantar a gestão de unidades de conservação, licenciamento, controle e adequação de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras pelo órgão municipal de meio ambiente;
- Implementar uma política de educação ambiental no município de Chapecó, de forma intersetorial a partir dos problemas vivenciados pela comunidade realizando campanhas de educação sobre coleta, fiscalização e destinação final do lixo industrial, doméstico e seletivo, evitando qualquer tipo de queima e destinação inadequada;
- Criar uma legislação ambiental municipal que regulamente e defina espaços adequados para a destinação dos resíduos hospitalares e industriais.

## 6. DIRETRIZ:

- Estimular a separação do lixo considerando sua importância social.

### Ações prioritárias:

- Recuperar a antiga área de depósito de lixo;
- Apoiar o movimento de luta dos catadores de material reciclável, pelo reconhecimento e valorização da profissão e contribuir na viabilização de equipamentos de transporte e armazenamento dos materiais recicláveis;
- Estimular a criação de uma usina de reciclagem de resíduos sólidos e industriais (reciclagem dos entulhos da construção civil), numa parceria do poder público e privado, buscando tecnologias para tratamento de dejetos orgânicos, compostagem e reciclagem dos entulhos;
- Ampliar os serviços de coleta seletiva e reciclagem de resíduos de forma descentralizada, através das cooperativas,

programas e ONGs, a exemplo do Verde Vida, inclusive com recursos de reciclagem, incentivando a autogestão comunitária;

- Estimular a população para a reutilização do lixo orgânico, através da: implantação de sistemas de tratamento e valorização de dejetos comunitários com produção de energia por biogás, adubos para floricultura, adubos para hortas (domiciliares, comunitárias, entidades assistenciais) e rações para cães e gatos; e capacitação dos trabalhadores da coleta orgânica e reciclável;
- Viabilizar para os catadores autônomos, equipamento para o transporte dos materiais recicláveis e incentivar uso de lixeiras e containers identificadas para o lixo reciclável, nas regiões, bairros e ruas;
- Ampliar os horários e roteiros de recolhimento dos resíduos domiciliares, garantindo melhor qualidade no atendimento;
- Cobrar dos órgãos competentes o tratamento do esgoto sanitário por bairros e regiões, exigindo da Casan que, em cinco anos, todo município seja atendido pelo sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário;
- Exigir e fiscalizar os efluentes das agroindústrias.

## **7. DIRETRIZ:**

Estimular a preservação dos recursos hídricos visando a redução do consumo e a economia.

### **Ações prioritárias:**

- Criar legislação que exija reservatórios de água de chuva nas construções a serem edificadas.

## 8. DIRETRIZ:

- Incorporar as deliberações do Congresso da Cidade na construção e implementação da Agenda 21.

### A participação no congresso da cidade

O 1º Congresso da Cidade foi construído de forma coletiva em várias etapas, e em todas com a participação da população. A democracia, mais que um início e um fim do nosso trabalho, foi o método.

As principais fases do Congresso foram a construção dos eixos temáticos, o lançamento, a realização de debates gerais, o diagnóstico técnico-participativo, a constituição dos grupos de trabalho, as assembleias regionais (temáticas e por categorias) e a assembleia geral do Congresso da Cidade.

Em todo esse processo foram contactadas mais de 130 entidades, realizadas 10 reuniões do conselho e 119 assembleias. Somente nas assembleias foram mobilizadas 6.300 pessoas, que elegeram 630 delegados para a assembleia final, que aprovou 274 diretrizes e ações prioritárias para a cidade que se quer para os próximos 20 anos.

O Congresso da Cidade foi um processo extremamente rico em vários aspectos, como a participação do povo, das entidades, discutindo, propondo ações para o futuro da cidade, pensando para além do dia-a-dia e tendo clareza de que a cidade deve ser para todos.

Todo o debate, proporcionado pelo Congresso da Cidade foi uma lição de cidadania e de participação popular, mostrando que a sociedade civil quando tem espaço participa e decide qual o futuro que quer para si e para sua cidade.

O futuro da cidade de Chapecó, planejado pela população, com certeza será diferente. Quem participou do Congresso da Cidade definiu diretrizes e ações para o nosso futuro, evidenciando um caminho para Chapecó: “Uma cidade economicamente viável, culturalmente diversificada, ambientalmente sustentável e socialmente justa.”

A população participou nas plenárias temáticas e/ou regionais que ocorreram de agosto a outubro e que foram os espaços de debate e formulação das propostas, diretrizes e ações. Foram organizados 3 grupos de trabalho, coordenados por 4 membros do governo e 4 membros das entidades. Os grupos de trabalho coordenaram os debates temáticos e sintetizaram as propostas.

A assembléia geral é a instância máxima do Congresso da Cidade, espaço deliberativo das diretrizes propostas pelas assembleias.

O significado político do Congresso da Cidade não se resume a definição das diretrizes e ações prioritárias. Este processo democrático de definir os rumos da cidade explicitaram os setores econômicos e sociais que hegemonizaram o fazer-se da cidade e ao mesmo tempo o Congresso da Cidade deixou em alerta o futuro porque a cidade é um espaço de disputa, de conflito, é um campo de batalha.

E são justamente as lutas de interesses e valores refletindo a correlação de forças, que poderão, num campo de possibilidades, fazer desta cidade um lugar bom de se viver, com justiça e igualdade social ou uma cidade desigual, injusta e excludente.

Neste contraditório fazer-se da cidade acredito que estamos forjando novos futuros.

## Anexo 1

### Composição do Conselho do Congresso da Cidade

- 12 membros do governo municipal;
- 17 representantes das entidades:
  - 2 representantes da UNOESC (hoje Unochapecó);
  - 2 representantes do Centro Empresarial;
  - 1 representante da Força Sindical;
  - 1 representante da CUT;
  - 1 representante intersindical;
  - 1 representante do Conselho de Orçamento Participativo;
  - 1 representante de imobiliárias;
  - 2 representantes das entidades dos engenheiros e arquitetos;
  - 2 representantes das igrejas;
  - 1 representante dos conselhos municipais;
  - 1 representante das associações profissionais;
  - 1 representante dos conselhos comunitários;
  - 1 representante dos clubes de serviço.

## Anexo 2

### REGIMENTO INTERNO

#### Capítulo I

#### Do I Congresso da Cidade

Art. 1.º O I Congresso da Cidade de Chapecó é o fórum de debates e deliberações sobre o Desenvolvimento Urbano, tendo como enfoques o uso do solo urbano, transporte e trânsito e desenvolvimento ambiental.

Art. 2.º O I Congresso da Cidade de Chapecó foi instituído através do Decreto nº 8.850, de 02 de janeiro de 2001, do Senhor Prefeito Municipal, e terá seus debates e propostas previamente organizados e discutidos através de três Grupos de Trabalho, livremente constituídos por representações da sociedade civil e do governo, sendo sua coordenação paritária, a saber: GT Uso do Solo Urbano, GT Transporte e Trânsito e GT Desenvolvimento Ambiental.

Parágrafo único - Além das propostas dos Grupos de Trabalho, citados no caput, serão acolhidos os documentos encaminhados pelas Conferências Municipais, Seminários de temas e áreas afins à temática do I Congresso da Cidade.

Art. 3.º Ficaram instituídos, no Lançamento do I Congresso da Cidade, os seguintes organismos:

I- O conselho da Cidade, de caráter consultivo no que se refere às Diretrizes e Ações Prioritárias e deliberativo na condução do processo, composto por 17 membros da sociedade civil e 12 representantes do Governo, responsável pela construção do Congresso da Cidade.

II- Coordenações dos grupos de trabalho(GTs), compostas por 4 representantes da sociedade civil e 4 representantes do governo, responsáveis pela coordenação das plenárias temáticas, plenárias regionais e/ou por categorias.

III- Secretaria Executiva, responsável pela organização do evento, integrada por servidores públicos municipais.

IV- Comissão de Sistematização, composta por membros dos três Grupos de Trabalho, tendo representação da Sociedade Civil e Governo.

## Capítulo II

### Dos grupos de Trabalho

Art. 4.º Caberá os grupos de Trabalho coordenar as Assembléias temáticas, regionais e por categorias.

Parágrafo único - Todas as propostas elaboradas, para serem submetidas à Assembléia Geral, deverão ser discutidas e referendadas nas Assembléias Temáticas, Regionais e por Categorias, ou outra atividade legitimada pelo Conselho.

## Capítulo III

### Das Assembléias Temáticas, Regionais e por Categoria

Art. 5.º As Assembléias Temáticas, Regionais e por Categoria são instâncias de discussão, formulação e construção das diretrizes e ações prioritárias do Congresso da Cidade, bem como de escolha dos delegados para a Assembléia Geral.

Parágrafo Único - As coordenações dos Grupos de Trabalho apresentarão o cronograma das referidas atividades ao Conselho da Cidade, para compatibilização de agendas, no que for necessário.

## Capítulo IV

### Da Assembléia Geral do I Congresso da Cidade

Art. 6.º A Assembléia Geral, instância máxima de deliberações do I Congresso da Cidade, deverá:

I - Receber as propostas de diretrizes e ações elaboradas pelos Grupos de Trabalho (GT's), aprovadas nas Assembléias Regionais, Temáticas e por Categorias e demais contribuições apresentadas ao I Congresso;

II- Discutir, votar, aprovar, rejeitar ou emendar estas propostas;

III- Propor formas de encaminhamento ou continuidade das discussões, naqueles aspectos que entender necessário.

Art. 7.º A Assembléia Geral do I Congresso da Cidade de Chapecó será realizada na cidade de Chapecó, na primeira quinzena de dezembro de 2001, com inscrição gratuita dos delegados, sob a responsabilidade e organização do Executivo Municipal.

Art. 8.º Poderão participar da Assembléia Geral do I Congresso da Cidade:

I - Delegados;

II - Convidados;

III - Observadores.

Parágrafo Único - Para efeitos deste Regimento, são considerados:

a) Delegados - Todos aqueles eleitos nas Assembléias Temáticas, Regionais e por Categorias, na proporção de um (1) delegado para cada dez (10) participantes, inscritos até dia 03 de dezembro de 2001, tendo direito a voz e voto.

b) Convidados - Autoridades e personalidades municipais, estaduais e federais convidadas a participar da Assembléia Final do I Congresso da Cidade, tendo direito somente à voz.

c) Observadores - Aqueles não inscritos no prazo acima previsto que desejarem assistir à Plenária Final do I Congresso da Cidade, sem direito à voz e voto.

## Capítulo V

### Da Dinâmica dos Trabalhos

Art. 9.º A Assembléia Final do I Congresso obedecerá a programação definida pelo Conselho da Cidade.

Art. 10. A Mesa de Trabalho será composta por um Coordenador, um Secretário e dois Relatores, todos indicados pelo Conselho da Cidade.

Parágrafo Único - Para o bom andamento dos trabalhos, a Mesa contará com o apoio da Comissão de Sistematização e de pessoal especializado, com aprovação do Conselho da Cidade.

Art. 11. As propostas de Diretrizes e Ações a serem apreciadas na Plenária Final do I Congresso da Cidade deverão ser apresentadas nas Assembléias Temáticas, Regionais ou por Categorias até dia 03 de dezembro de 2001.

Art. 12. As propostas referidas no Artigo anterior serão ordenadas e organizadas em forma de eixos temáticos pela Comissão de Sistematização.

§ 1.º A Comissão de Sistematização, a partir da leitura de todas as propostas apresentadas, identificará aquelas que são passíveis de unificação entre si e aquelas que são antagônicas.

§ 2.º Em relação às propostas passíveis de unificação, a Comissão tentará, em acordo com os autores das propostas, elaborar uma redação única visando agilizar os trabalhos da Plenária.

§ 3.º As propostas identificadas como antagônicas serão assinaladas como tal e apresentadas de forma destacada na Plenária.

Art. 13. A apreciação e votação das propostas se dará por eixos temáticos, obedecendo ordem previamente estabelecida pelo Conselho da Cidade, tendo o seguinte encaminhamento:

I - A apreciação de cada um dos eixos temáticos será precedida por uma exposição de, no máximo, quinze minutos, contextualizando as discussões ocorridas e as propostas apresentadas sobre o tema.

II- As diretrizes específicas e as ações prioritárias propostas pelos grupos de trabalho de Transporte e Trânsito, Uso do Solo, Meio Ambiente e pelas Assembleias Temáticas, Regionais e por Categoria serão analisadas pelos grupos de trabalho, as quais poderão ter emendas aditivas, substitutivas ou supressivas aprovadas por 30% ( trinta por cento) dos membros do grupo.

III - A seguir, a Mesa dará início à apreciação das propostas de diretrizes e ações, procedendo a leitura das mesmas e verificando, com a Plenária, se há destaques a serem apresentados.

IV- Aquelas propostas que foram apontadas pela Comissão de Sistematização como antagônicas ou com mais de uma redação possível serão tratadas como destacadas e serão analisadas em separado, após a apreciação de todos os blocos temáticos.

V - Caso não haja destaques, a proposta será considerada aprovada e passar-se-á à apreciação da próxima.

VI - No caso de haver destaque, a proposta será apreciada no final dos trabalhos do respectivo eixo temático, sendo garantido o tempo máximo de três minutos para defesa do destaque e mais o máximo de três minutos para defesa do texto original.

VII - Todos os destaques deverão ser apresentados por escrito à mesa, com a proposta de nova redação em formulário específico a ser fornecido pela organização do Congresso, não cabendo exceção quanto a este dispositivo.

VIII - O destaque poderá ser *Aditivo* - que visa acrescentar ao texto original algum conteúdo; *Substitutivo* - que visa alterar a redação do texto original e *Supressivo* - que visa eliminar algum conteúdo do texto original.

IX - É facultada à Mesa, a pedido da Plenária, a abertura de novas inscrições para defesa de posições relativas a quaisquer propostas apresentadas, visando o melhor esclarecimento das questões.

Art. 14. As votações obedecerão aos seguintes critérios:

I - A aprovação ou rejeição das propostas será por maioria simples dos Delegados presentes no momento da votação;

II - As votações serão realizadas com a elevação dos crachás, auferindo-se o resultado por contraste, após o chamamento dos votos favoráveis, contrários e de abstenção em relação à proposta apreciada;

III - Em caso de dúvidas quanto à decisão da Plenária, a Mesa poderá repetir a votação por contraste e, persistindo a dúvida, encaminhar a contagem dos votos.

Art. 15. Assegurar-se-á o levantamento de questões de ORDEM à Mesa sempre que, a critério do Delegado, não esteja sendo cumprido este Regimento.

Art. 16. Durante o período de votação, serão vedados os levantamentos de questões de Ordem.

Art. 17. Os casos omissos serão resolvidos pela Mesa Coordenadora, ouvida a Plenária.

Conselho da Cidade.

Chapecó, 23 de Julho de 2001.

Congresso da Cidade teve o desafio de planejar o futuro da cidade



Representantes da população e entidades votam ações prioritárias

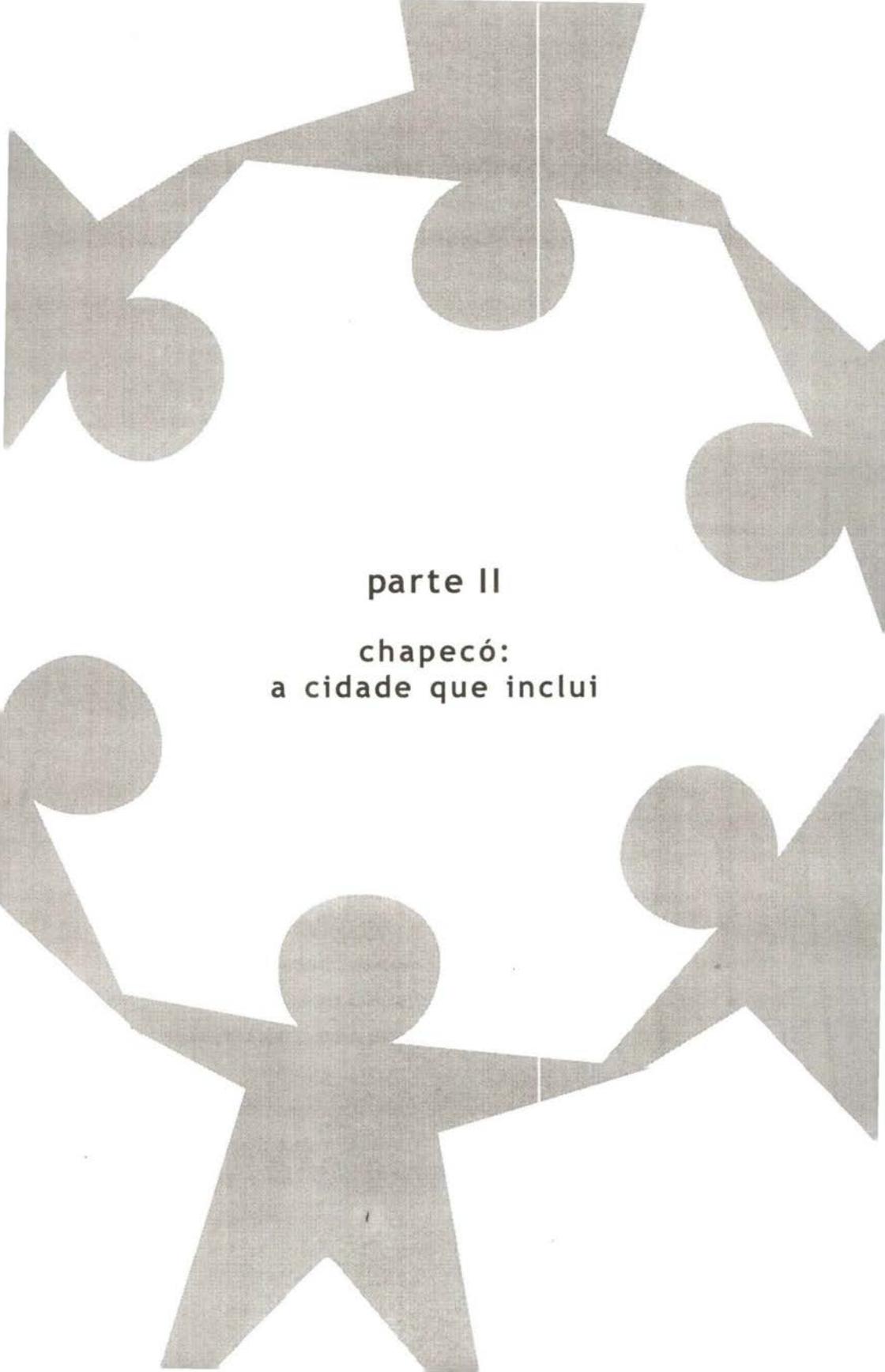


População participa ativamente  
do Congresso da Cidade



Congresso da Cidade: Centenas de pessoas  
participaram de reuniões e assembléias temáticas



The background of the page features a circular arrangement of stylized human figures, rendered in a light brown or tan color. Each figure is composed of a circular head and a simple, angular body. They are all holding hands, creating a continuous ring around the central text. The figures are positioned at various points around the circle, with some appearing more prominently than others.

**parte II**

**chapecó:  
a cidade que inclui**



### capítulo 3

## da fala ao tema gerador: contribuições para o debate no contexto da política educacional

A partir de 1997, através de um processo participativo a secretaria municipal de Educação desencadeou a construção de um novo Projeto Político Pedagógico sob a perspectiva da Educação com Participação Popular, fundamentada nos princípios de democracia, cidadania, autonomia e trabalho coletivo.<sup>1</sup>

Para a grande maioria dos educadores, este movimento provocado pela proposta desencadeou inúmeros desafios e

---

1. Estes são os princípios orientadores da política educacional da Rede Municipal de Ensino de Chapecó desde 1997 e que serão tratados devidamente ao longo do estudo proposto neste projeto.

---

**Solange Maria Alves Poli**

Professora do Centro de Ciências da Educação da UNOCHAPECÓ, consultora educacional da rede estadual de ensino, Msc. em Educação pela UNICAMP/ UNICENTRO e doutoranda em Educação pela Faculdade de Educação da USP.

Reflexão empreendida a partir de pesquisa sobre o processo de construção do conhecimento na pedagogia da libertação, aprovada e financiada pelo programa FAPE/BALCÃO DE PROJETOS da UNOCHAPECO.

indagações, gerando angústia, conflitos e novos comprometimentos nos profissionais de educação.

A nova metodologia desencadeada pelo Tema Gerador é uma proposta caracterizada pela concepção de prática transformadora, que impõe um permanente diálogo com a realidade para conhecer as visões de mundo ali inseridas. Pois, segundo Freire (1987, p.86) é “[...]a partir da situação presente, existencial, concreta, refletindo o conjunto de aspirações do povo, que podemos organizar o conteúdo programático da educação ou da ação política”.

Para compreender a realidade e suas contradições, a lógica estabelecida nas falas de cada pessoa e o relacionamento estabelecido com os outros, é necessário investigá-la. Por conta dessa demanda, a pesquisa participante passa a ser o instrumento de investigação da realidade utilizada nos espaços de educação escolar da rede municipal em questão. Segundo a própria proposta<sup>2</sup>, a pesquisa está pautada na concepção dialética, na qual onde o ponto de partida é conhecer a realidade da criança, através de observações ou coletas de falas. A análise, por sua vez, abre perspectiva na construção de uma nova escola, exigindo uma outra postura entre os sujeitos do processo educativo. Por isso, a proposta em questão pauta-se pela intenção deliberada de propor uma nova sociedade, de colocar-se a serviço da conscientização da população que historicamente vem sendo excluída do processo político educacional, econômico, social e cultural.

Nesta direção, a proposta educativa em debate, por ser produto de um movimento político-educacional comprometido com a transformação social em termos econômicos e culturais, busca seu referencial teórico na perspectiva materialista histórico-dialético,

---

2. A proposta específica para a educação infantil constituirá objeto de análise deste estudo e será melhor detalhada posteriormente.

para a qual o homem é produto do movimento contraditório da matéria. Ser em permanente construção que se faz gente porque é mediado pelas transformações culturais produzidas pela humanidade através do processo de trabalho. Para Marx e Engels, em “A ideologia alemã” (1993), partir do materialismo histórico e dialético, implica antes e, sobretudo, compreender que:

[...]o pressuposto primeiro de toda a história humana é naturalmente a existência de indivíduos humanos vivos [...]  
 Pode-se distinguir os homens dos animais pela consciência, pela religião ou por tudo o que se queira. Mas eles próprios começam a *produzir* seus meios de vida, passo este que é condicionado por sua organização corporal. Produzindo seus meios de vida, os homens produzem, indiretamente, sua própria vida material. (O.C. p. 27).

Para esta base teórica, o primeiro ato histórico responsável pela distinção do homem em relação aos outros animais não é o pensamento, a consciência, mas o ato de produção dos próprios meios de vida. Em outras palavras, o trabalho é a categoria essencial através da qual se pode explicar o mundo, a sociedade e o homem. É também por meio dele (o trabalho) que se pode propor a transformação e construção de novas formas de organização da sociedade.

Contudo, essa transformação não se coloca sob um enfoque de linearidade, mas se compõe de inúmeros elementos, relacionados entre si, que compõem uma realidade complexa, contraditória, antagonica e conflituosa. É esse movimento, resultado da ação humana, que faz a história. Logo, todos os seres humanos produzem história mas, segundo Marx (1974, p.335), “[...] não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (*apud*. PALANGANA 1994, p. 104).

Tais circunstâncias podem ser traduzidas ou compreendidas como sendo as condições reais de existência humana. Por sua vez, essas condições reais de existência implicam num conjunto de situações e relações sociais que envolvem a vida humana. Nesta trama complexa encontram-se elementos centrais para a práxis pedagógica, que tem na prática social humana o seu ponto de partida e chegada, como por exemplo o modo de organização social, das relações de trabalho e produção, de distribuição das riquezas dessa produção, dos conteúdos valorativos e da ideologia sustentadora do modelo produtivo. Aí estão, possivelmente, muitos elementos para se compreender as circunstâncias históricas nas quais o homem faz a sua história e se faz enquanto humano, se humaniza.

De acordo com os postulados marxistas, o desenvolvimento das faculdades intelectuais humanas só pode ser compreendido se, tais dificuldades forem tomadas neste contexto concreto, visto que estão diretamente ligadas ao processo histórico da necessidades e dos interesses culturais. Ou, no dizer de Palangana (1994, p.108).

A atividade prática, orientada para a satisfação das necessidades, possibilita a formação dessas faculdades com base nas predisposições hereditárias, criadas historicamente. Pelo trabalho o homem elabora situações, constrói os objetos materiais requeridos para a satisfação de suas necessidades e, simultaneamente, aperfeiçoa sua inteligência. Foi orientado pelo desenvolvimento da prática social que o pensamento evoluiu do nível concreto, prático – onde se distingue a forma do conteúdo – ao nível abstrato, teórico, representado, em sua essência, pelo pensamento científico.

Neste sentido, acrescenta a autora, a consciência é fruto da atividade prática dos homens e seu desenvolvimento está condicionado ao modo como se processam as relações sociais de

produção. Por outro lado, qualquer leitura sobre a consciência humana, a partir da abordagem marxista, fica insipiente se reduzida aos aspectos produtivos práticos, sem considerar que essa consciência, por ser produto e processo da complexa trama social, está, desde o início, impregnada pela realidade objetiva que se apresenta sob a forma de linguagem. Já dizia Engels (1986, p. 25):

O trabalho, primeiro, depois a palavra articulada, constituíram-se nos dois principais fatores que atuaram na transformação gradual do cérebro do macaco em cérebro humano que, não obstante sua semelhança, é consideravelmente superior a ele quanto ao tamanho e a perfeição.

Tal como a consciência, a linguagem é produto da necessidade de intercâmbio entre os homens no processo de trabalho. Ela vai desempenhar, no processo de desenvolvimento humano, um fantástico instrumento de mediação homem - mundo, na medida em que permite a transmissão de saberes e o aprendizado de novas formas de relações sociais.

Graças à linguagem, a consciência individual de cada homem não se limita à experiência pessoal. Através dela o homem se apropria do conhecimento historicamente construído, assimilando a experiência do gênero humano socialmente disponível (PALANGANA, 1994, p. 109).

Ocorre que a linguagem, como produto social, não é natural, tampouco neutra. Antes, é “contaminada” por componentes ideológicos. Ao ser o principal signo mediador, a linguagem carrega também um conteúdo para esta mediação. Talvez resida aqui um dos elementos centrais do processo pedagógico da rede de ensino objeto desta reflexão, cujo processo de construção do conhecimento

implica fundamentalmente o exercício pedagógico e político que parte da análise de falas.

Como coloca Bakhtin (1986, p.113), citado por Fontana (2000, p. 26) “[...] toda a palavra comporta duas faces. Ela é determinada tanto pelo fato de que procede de alguém, como pelo fato de que se dirige para alguém. Ela constitui justamente o produto da interação do locutor e do ouvinte. Toda palavra serve de expressão a um em relação ao outro [...] É o território comum do locutor e do interlocutor”. (grifos da autora)

Na palavra, pondera Fontana (2000, p. 26), “[...] falam, ecoam, confrontam-se vozes a que a enunciação concreta responde, que ela antecipa ou que se esforça por ignorar. Vozes que representam perspectivas ideológicas socialmente definidas” (grifos da autora). A autora continua:

Neste sentido, a palavra não constitui um coro de harmonia, mas sim um espaço de discussão, uma arena de luta. Uma arena em miniatura, como diz Bakhtin, onde se entrecruzam e confrontam-se valores sociais de orientação contraditória. Todo discurso é ideológico e polêmico: no processo de produção de sentidos há o confronto no seio da palavra das vozes ideológicas de um grupo social num momento e num lugar determinados historicamente.

Os lugares sociais ocupados por aqueles que tomam a palavra, e os ‘modos’ como o fazem, da mesma maneira que os lugares sociais, a partir dos quais se apreendem e elaboram as palavras do outro, são constitutivos dos sentidos produzidos e da sua aceitabilidade ou não. (grifos nossos)

Logo, compreender o que pensam as pessoas demanda a compreensão das relações sociais nas quais estão ativamente inseridas. É aí, do seu lugar social, que emana a sua representação

da realidade maior, dos valores, do modos de comportamento contraditoriamente construídos. Assim, ao coletar falas e ao analisar falas, parece imprescindível que se tome como referência estes pressupostos: saber que os sujeitos humanos se forjam nas relações sociais e que sua fala, sua palavra é, em grande medida, o reflexo do lugar social que ocupa.

Na perspectiva colocada, como pondera a autora citada, é impossível conceber a atividade mental desligada das condições reais de interlocução, que são, por sua vez, determinadas pelo contexto social tanto imediato quanto pelo contexto social mais amplo dos interlocutores. “ Os contatos verbais possíveis, as formas e meios de comunicação verbal são determinadas pelas relações de produção [...] o nosso mundo interior se adapta às possibilidades de nossa expressão.” (BAKHTIN apud em FONTANA, 2000, p. 24-25). Tais possibilidades, pode-se acrescentar, são circunstanciais, são dadas historicamente e arbitrariamente à vontade do homem, para lembrar Marx e Engels, já citados anteriormente.

Para a relação pedagógica de perspectiva crítica e libertadora, esta reflexão adquire particular importância. Implica um esforço de interpretação das representações que a criança<sup>3</sup> e a comunidade na qual ela está inserida possui do mundo, e de identificar ali, naquela linguagem, por assim dizer, componentes sociais, material semiótico a produzir a atividade intelectual da criança situada em termos culturais, sociais e históricos.

Olhando a construção humana sob este prisma, a proposta política pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de

---

3. No caso particular de trabalho com crianças na educação infantil e/ou nos primeiros ciclos do ensino fundamental. Existem as mesmas implicações no trato com o último ciclo por se tratar de um outro ciclo da vida, chamado adolescência e com jovens e adultos que também são atendidos pela política pública da rede municipal de educação de Chapecó (SC).

Chapecó encontra em Paulo Freire o aporte pedagógico necessário para o desencadeamento de uma práxis educativa libertadora. Como coloca o próprio Paulo Freire (apud DAMKE, 1995, p. 19): “Marx me ensinou a compreender melhor o evangelho. Quem me apresentou a Marx foi a dor do povo [...] foi a miséria, a deterioração física, a morte. Sou um pedagogo também disso revoltado da indignação”.

Pautada em princípios como: democracia, cidadania, autonomia e trabalho coletivo, cuja a intencionalidade é a formação de habilidades e competências para além das requeridas pela visão liberal capitalista de mercado, a proposta político-pedagógica em debate procura novos referenciais de interpretação da criança como sujeito humano de vivências, de experiências socioculturais ativamente apropriadas. Portanto, um sujeito humano pleno de historicidade e de possibilidades de interação ativa com a realidade sob perspectivas ou paradigmas outros, diferentes dos aportes que tradicionalmente sustentaram a educação. Nas palavras da proposta:

[...] a educação popular é entendida num contexto histórico, político, social econômico onde a criança é um sujeito de direitos em pleno desenvolvimento desde o nascimento, que não aguarda nenhuma etapa, idade ou período. Uma criança presente, é que tem consciência de seu passado, conhece seus opressores e constrói seus heróis e que se transforma e transforma sua ações cotidianas nas relações sociais estabelecida pelos outros. E, para tanto construir habilidades e conhecimentos para ser um dia trabalhador profissional, vencer na vida passar no vestibular não basta. É necessário possibilitar a criança mais criticidade, apreensão da realidade em que vive, autonomia nas ações onde passa a experimentar e se experimentar enquanto sujeito.

No sentido colocado acima, a educação desenvolvida nas escolas da rede municipal em estudo começa a ganhar novos

contornos. Nasce um movimento pedagógico para o qual o conhecimento, muito embora necessário, não é um conhecimento desvinculado da prática que liberta, como também, no dizer de Damke, 1995, p.58 “[...] não será uma prática sem reflexão que poderá fazê-lo.” A práxis pedagógica libertadora, como o próprio nome sugere, indica a necessidade de uma educação vista como um movimento em direção à liberdade. Não se trata, no entanto, de libertação, num sentido metafísico, de uma essência dada e naturalmente inerente ao humano, “[...] mas de libertação de um ‘ente-histórico’ que se constrói enquanto constrói o mundo, através da práxis” (DAMKE, 1995, p. 58).

#### Para lembrar o materialismo histórico-dialético

O homem é concebido como sujeito ativo que cria o meio, a realidade (age na natureza) e como produto deste meio (a natureza age sobre os homens). Nesse processo dialético, o sujeito do conhecimento não tem um comportamento contemplativo diante da realidade. Pelo contrário, é constantemente estimulado pelo mundo externo e como consequência internaliza (de modo ativo), o conhecimento (conceitos, valores, significados) construído pelos homens ao longo da história. (REGO 1995 p. 101).

A práxis pedagógica libertadora parte, então, de uma humanidade concreta. Daí porque a palavra adquire importância ímpar para a organização do processo de apropriação e construção de conhecimentos. Assim como as crianças, os jovens, os adultos, enfim, os sujeitos humanos, não são dados naturalmente.

Os sentidos de uma palavra não existem em si mesmos, como algo já dado. Eles são elaborados nas enunciações concretas (que são a unidade da língua, quer se trate de discurso interior ou exterior). As enunciações

são sempre parte de um 'diálogo social ininterrupto'. Os interlocutores têm sempre um horizonte social e uma audiência que configuram as trocas verbais de acordo com as diversas esferas da prática social. A significação carrega consigo as marcas dessas condições sociais (FONTANA, 2000, p.25).

Também para Freire, precursor da pedagogia da libertação, “[...] não há palavra verdadeira que não seja práxis. E afirma ainda:

Daí que dizer a palavra verdadeira seja transformar o mundo [...] A palavra inautêntica, por outro lado, com que não se pode transformar a realidade, resulta da dicotomia que se estabelece entre seus elementos constituintes. Assim é que, esgotada a palavra de sua dimensão de ação, sacrificada, automaticamente, a reflexão também se transforma em palavreria, verbalismo, blá-blá-blá. Por tudo isto, alienada e alienante. É uma palavra oca, da qual não se pode esperar a denúncia do mundo, pois que não há denúncia verdadeira sem compromisso de transformação, nem este sem ação (FREIRE, 1981, p. 92).

Esse parece ser o desafio colocado para a práxis pedagógica da rede municipal de ensino de Chapecó (SC): interpretar falas como falas situadas no mundo, como falas reveladoras das condições de vida, como falas grávidas de conteúdo transformador, falas de crianças concretas que sentem, fantasiam, sonham e se humanizam nas e pelas relações que vivenciam.

O que, por certo, demanda um novo e revolucionário olhar docente sobre o processo de construção do conhecimento no espaço escolar. Fazer da fala – significação social subjetivada, internalizada no sujeito, conteúdo mediador de novas interpretações de mundo, promotor de novas significações e, portanto, de novas possibilidades de subjetivação, implica deslocar-se do lugar comum enquanto

prática educativa. Implica uma ruptura rigorosa com a cultura pedagógica historicamente construída de que “lugar de professor” é na sala de aula com seus alunos, selecionando os mais e os menos aptos ao sucesso escolar e à lógica liberal de mercado.

Exige uma docência -parafraçando Freire em *Pedagogia da Autonomia-*, pautada pela rigorosidade metódica e epistemológica, pela humildade, pela certeza do inacabamento, pela crença de que se faz docência na relação com a discência, pelo respeito aos saberes dos educandos, pela corporeificação das palavras em exemplos... pela amorosidade de mestre que aprende ao ensinar: a solidariedade, o domínio de saberes da ciência, a compreensão e modificação do mundo, o senso-crítico, a sensibilidade social, a força da ação coletiva. E, ao fazê-lo, se humaniza, humanizando.

## Referências

BAKHTIN, Mikhail (Volochinov). *Marxismo e filosofia da linguagem*, 6ª edição, São Paulo: Hucitec, 1992.

DAMKE, Ilda Righi. *O processo de conhecimento na pedagogia da libertação: as idéias de Freire, Fiori e Dussel*. Petrópolis: Vozes, 1995.

DUARTE, Newton. *Educação Escolar, Teoria do Cotidiano e a Escola de Vigotski*, Campinas; SP: Autores e Associados, 1996.

\_\_\_\_\_, *A Individualidade Para-si: contribuição a uma teoria histórico-social da formação do indivíduo*, Campinas, SP: Autores e Associados, 1993.

ENGELS, F. *O papel do trabalho na transformação do macaco em homem*. 3ª. ed. São Paulo: Global, 1986.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 10ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_, Educação como prática da liberdade. 18ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FONTANA, Roseli & CRUZ, Nazaré. Psicologia e trabalho pedagógico. São Paulo: Atual, 1997.

FONTANA, Roseli C. Mediação Pedagógica na Sala de Aula. 3ª ed. Campinas, (SP), Autores Associados, 2000.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã (Feurbach). 9ª. ed., São Paulo, HUCITEC, 1993

PALANGANA, Isilda C. Desenvolvimento e Aprendizagem em Piaget e Vygotsky: a relevância do social, SP: Pléxus, 1994.

REGO, Teresa C. VYGOTSKY: uma perspectiva histórico-cultural da educação, Petrópolis, RJ.: Vozes, 1995.

SMOLKA, Ana Luiza B. & GÓES, Ma. Cecília R. A linguagem e o outro no espaço escolar, Campinas – São Paulo: Papyrus, 1993.

\_\_\_\_\_, LURIA, A. R., LEONTIEV, A. N. Linguagem, Desenvolvimento e Aprendizagem. São Paulo: Ícone, 1988.

VIGOTSKI, L. S. A construção social da mente. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

\_\_\_\_\_. Pensamento e linguagem. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

PO FEZ O BONECO DE MADEIRA E DE SEJOU TER UM FILHO.



JACKSON  
FELIPE E  
CAMILA LIMA  
KEILOYO

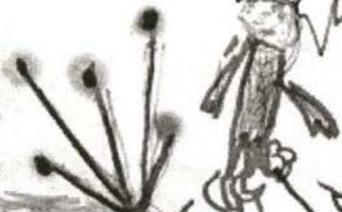
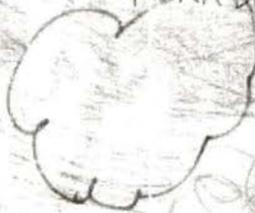
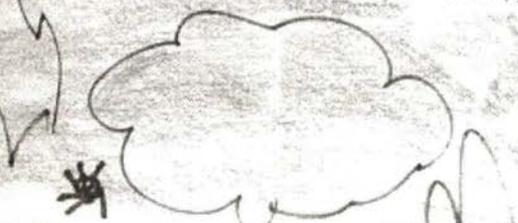


Cartazes produzidos pelos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino. Foto: Márcio Cunha

LIVRO Nº 5 - VESPERTINO - PROFª IVETE

HISTÓRIA: A ROUPA MALA DO ENPERAIDOR  
'A ROUPA NOVA DO IMPERADOR'

LARISSA RAFAELI  
MARI FRAZ  
LARISSA  
IVETE E CAMILLE



## AVALIAÇÃO FEITA PELAS CRIANÇAS DA PROF.<sup>a</sup> TÂNIA

### SALA 1 MATUTINO

① O QUE ESTÁ LEGAL NO CEIM?

BRINCAR NO PARQUE, NO MINI GINÁSIO, NA CASINHA, NA SALA COM OS JOGOS, COM AS BONECAS, COM OS COMPUTADORES, FAZER ATIVIDADES DE ESCREVER, DESENHAR, OUVIR HISTÓRIAS, ASSISTIR VÍDEO, BRINCAR COM AS LETRAS.

② O QUE PRECISA MELHORAR, QUE NÃO ESTÁ LEGAL:

PROCURAR RESPEITAR OS COMBINADOS DA SALA: NÃO BRIGAR, FALAR BAIXO, NÃO ESQUECER OS MATERIAIS, ESCUTAR QUANDO ALGUÉM FALA, AJUDAR NA ORGANIZAÇÃO DA SALA, CUIDAR DOS BRINQUEDOS.

### SALA 1 VESPERTINO

① O QUE ESTÁ LEGAL NO CEIM?

BRINCAR COM OS JOGOS DE MONTAR, COM OS BRINQUEDOS NO PARQUE, AS BRINCADEIRAS FEITAS NA SALA E NO MINIGINÁSIO, OS PASSEIOS, AS FESTAS DE ANIVERSÁRIO, AS ATIVIDADES DE ESCREVER, DESENHAR, PINTAR, OUVIR HISTÓRIAS, MÚSICAS, DANÇAR, APRENDER LETRAS E NÚMEROS, O TEMA DE CASA É LEGAL.

② O QUE PRECISA MELHORAR, QUE NÃO ESTÁ LEGAL:

NÃO É LEGAL AS BRIGAS, PEGAR AS COISAS DAS MÃOS DOS COLEGAS SEM PEDIR, FAZER FOFOCA, NÃO ESCUTAR QUANDO ALGUÉM ESTÁ FALANDO, CORRER NO CORREDOR, FALAR EM VOZ ALTA, NÃO CUIDAR DOS BRINQUEDOS DO CEIM E DOS AMIGOS, FALAR TODOS AO MESMO TEMPO.

Cartazes produzidos  
pelos alunos da Rede  
Pública Municipal de  
Ensino. Foto: Marcio Cunha

Nova versão  
da história:  
A galinha ruiva



OS AMIGOS LEVANDO O TRIGO  
NO PESADO PARA FAZER FARINHA

A hand-drawn poster on a tiled background. It shows a scene with a house and people. The house is in the center, and there are people around it. The text 'OS AMIGOS LEVANDO O TRIGO NO PESADO PARA FAZER FARINHA' is written in capital letters on the right side of the drawing.



## capítulo 4

### educação, transformando a vida e a cidade de chapecó

O povo de Chapecó compreende muito bem a afirmação de Paulo Freire: “Se a educação por si só não muda o mundo, tampouco o mundo é transformado sem ela”. Compreensão manifestada nas decisões do Orçamento Participativo que definiu a educação como prioridade do Orçamento Municipal, bem como na decisão de cada cidadão em iniciar, continuar ou voltar a estudar. Nas decisões do Orçamento Participativo, criado em 1997, o povo chapecoense sempre colocou a educação entre as prioridades, sendo a primeira prioridade nos anos de 1999, 2000, 2001. Na hora de estudar, a população vem dando um ‘show’, atingindo em 2000 a maior taxa bruta de frequência escolar de Santa Catarina, considerando os três níveis de ensino. A taxa de alfabetização de adultos

Vários censos e estudos de diferentes instituições de credibilidade nacional apontam um grande avanço na educação de Chapecó, nos diferentes níveis e modalidades, colocando Chapecó como referência estadual e nacional e, mais importante que isso, criando condições e oportunidades educacionais para os chapecoenses de todas as idades. Os dados são animadores e demonstram o sucesso da política educacional definida como prioridade pelo povo:

### Frequência escolar - o povo estudando

Todos os dados disponíveis demonstram que na virada do século e início do terceiro milênio o povo chapecoense, de todas as idades, decidiu priorizar o estudo e a educação.

#### Taxa bruta de frequência escolar

Chapecó atingiu em 2000, na média combinada dos três níveis de ensino, a maior taxa bruta de matrícula de Santa Catarina, alcançando um índice de 97,09%; este índice representa um grande salto na colocação de Chapecó, que em 1991 tinha 63,86% e ocupava a 31ª posição. Comparando com os três primeiros municípios, percebemos bem este salto de qualidade no índice de pessoas estudando: Florianópolis, que em 2000 ocupava a 2ª posição com 95,22% tinha em 1991 um índice de 82,06% e Joaçaba que ocupava a 3ª posição com 94,54%, em 1991 tinha 78,64%.

Florianópolis	(91) 82,06%	(2000) 95,22%
Joaçaba	(91) 78,64%	(2000) 94,54%
Chapecó	(91) 63,86%	(2000) 97,09%

Fonte: TCF/SC – Os Indicadores Financeiros e Sociais dos Municípios de Santa Catarina

## Frequência escolar de crianças, adolescentes e jovens

Em 10 anos, de 1991 a 2000, Chapecó avançou significativamente no índice de frequência escolar e garantia de estudo para as novas gerações, vejamos os dados:

<i>Idade</i>	<i>1991</i>	<i>2000</i>
7 a 14 anos	84,2%	96,6%
15 a 17 anos	48,4%	80,0%
Jovens de 15 a 17 anos com menos de 8 anos de estudo	73,8%	49,9%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

## Frequência escolar em todas as idades

Chapecó está virando o jogo na questão educacional, deixando de ocupar as posições intermediárias nos índices de Santa Catarina para ocupar as primeiras posições. Um exemplo é o caso do analfabetismo, que sintetiza o histórico da educação: em 2000 a taxa de Chapecó era de 7,1% - pior que a média de Santa Catarina de 6,3%. Quanto a frequência escolar, a quantidade de pessoas estudando era a maior de Santa Catarina. Os dados da frequência escolar de todas as idades, ano 2000, demonstram a virada educacional em Chapecó:

<i>Assunto</i>	<i>0 a 3</i>	<i>4 a 6</i>	<i>7 a 14</i>	<i>15 a 17</i>	<i>18 a 22</i>	<i>+22</i>
Média Brasil	9,43%	61,36%	94,50%	77,71%	37,77%	5,93%
Média SC	12,89%	63,00%	96,60%	75,23%	33,41%	5,89%
Índice Chapecó	15,71%	71,29%	96,62%	79,99%	42,10%	12,76%

Fonte: Mapa do Analfabetismo no Brasil – INEP (Dados do Censo do IBGE/2000 e do Censo Escolar 2000/INEP)

Percebe-se nos dados uma frequência escolar de Chapecó superior à média de Santa Catarina em todas as idades, especialmente acima de 18 anos e acima dos 22 anos, onde o índice é o dobro da

média de Santa Catarina e do Brasil. O que reflete a influência do programa de Educação de Jovens e Adultos em curso, além da ampliação de acesso no Ensino Médio e Superior.

### Frequência/acesso educacional para crianças de 0 a 5 anos

Chapecó tem uma efetiva política de Educação Infantil dentro das normas da LDB e do Sistema Municipal de Ensino, cujas instituições, públicas e privadas, foram todas analisadas, autorizadas e credenciadas com avaliação permanente do seu funcionamento pelo Conselho Municipal de Educação, assumindo e vencendo o desafio de garantir o acesso da população de 0 a 6 anos na Educação Infantil o que permitir um extraordinário crescimento do atendimento na Rede Municipal de Ensino

Ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Creche	569	962	1262	1207	1279	1470	1476	1883	2073	2283	2570	2580
Pré-escola	1467	1861	1910	2015	2059	2474	2884	3033	3226	3389	3481	3770
Total	2036	2823	3172	3222	3338	3944	4360	4916	5299	5672	6051	6350

Fonte: SDE/SMED – incluídas as Creches Comunitárias e Domiciliares.

Quando analisamos os dados de todas as Redes nos últimos 5 anos percebemos a forte presença da Rede Municipal de Ensino na oferta desse nível educacional em Chapecó, representando 94,05% em creche e 71,41% na pré-escola, com redução da presença da rede Estadual e da Rede Particular:

Creche						Pré-Escola						Educação Infantil		
Estadual		Municipal		Privada		Total	Estadual		Municipal		Privada		Total	
Nº	%	Nº	%	Nº	%		Nº	%	Nº	%	Nº		%	
0	0,0	1880	96,0	77	3,9	1.957	862	17,6	3038	62,0	1000	20,4	4.900	6.857
0	0,0	2073	93,6	141	6,4	2.218	748	14,7	3.226	63,3	1.121	22,0	5.095	7.313
0	0,0	2.283	92,6	182	7,3	2.465	696	13,4	3389	64,9	1132	21,7	5.217	7.682
0	0,0	2.570	94,2	159	5,8	2.729	642	12,4	3481	67,0	1068	20,6	5.191	7.920
0	0,0	2580	94,0	163	5,9	2.743	576	10,9	3.770	71,4	933	17,8	5.279	8.022

Fonte: Censo INEP e SDE/SMED – Portaria 67/2004, incluídas Creches Comunitárias na Rede Municipal de Ensino

No atendimento de creche, considerando crianças de 1 ano a 3 anos e 11 meses, no ano de 2004, Chapecó conta com um universo de 7.718 crianças nessa idade (2.538 nascidas em 2003, 2.595 nascidas em 2002 e 2.585 nascidas em 2001). Com 2.743 vagas preenchidas, Chapecó garante o atendimento para 35,54% das crianças em idade de creche, um bom nível de atendimento comparado aos níveis brasileiros, porém, com um grande desafio pela frente, tendo em vista a demanda crescente da comunidade e os ganhos no desenvolvimento humano das crianças que têm acesso à educação infantil.

No atendimento de pré-escola, entre 4 anos e 5 anos e 11 meses, em 2004, Chapecó tem 6.013 crianças (2.918 nascidas em 2000 e 3.095 nascidas em 1999) nessa faixa etária, com 5.279 vagas preenchidas. O município tem 87,79% das crianças em idade de pré-escola estudando, muito próximo do atendimento de 100%. Considerando que nem todas as famílias optam por colocar os filhos dessa idade na escola ou CEI e que existem vagas não-preenchidas, principalmente no turno matutino, Chapecó já tem rede instalada para atender toda demanda de pré-escola.

As crianças de 6 anos já estão incluídas no Ensino Fundamental, seja nos Ciclos de Formação de 9 anos (6 aos 14 anos)

da Rede Municipal, seja na 1ª série da Redes Estadual e Privada, onde são admitidas crianças que completam 7 anos até 31 de dezembro.

Importante registrar que o atendimento da população infantil vem sendo ampliado, criando condições para atendimento universal, tendo em vista dois números que aproximam a população decrescente e as vagas em número crescente:

Ano	Crianças nascidas vivas	Soma das crianças nascidas vivas nos últimos 5 anos	Vagas na Educação Infantil em Chapecó	Diferença entre a população na faixa etária e vagas disponíveis em Educação Infantil
1999	3.095	15.476	N/D	N/D
2000	2.918	15.493	6.857	8.636
2001	2.585	15.247	7.313	7.934
2002	2.595	14.675	7.682	6.993
2003	2.538	14.148	7.920	6.228
2004	1.933(set)	13.731	8.022	5.709

Crianças nascidas vivas em Chapecó: 1994 (3.078), 1995 (3.164), 1996 (3.157), 1997 (3.122), 1998 (2.955) Fonte: Coordenadoria de Vigilância em Saúde SMS/Chapecó.

Mantendo este ritmo, será possível, nos próximos anos, atender toda demanda da Educação Infantil. Outro aspecto interessante é a redução de 500 (15%) crianças nos nascimentos vivos a partir de 2001, em relação à média do final dos anos noventa. É possível uma relação entre o extraordinário programa de Educação de Jovens e Adultos e a redução da natalidade neste período?

### Frequência/acesso/garantia do ensino fundamental obrigatório

Em Chapecó, toda criança e adolescente de 6 a 14 anos tem garantido o acesso ao Ensino Fundamental em boas condições, com

professores habilitados, turmas adequadas, boa infra-estrutura escolar, período diurno com carga horária mínima de 4 horas, merenda escolar de qualidade, perto de casa ou com transporte escolar gratuito no meio rural. Turno intermediário e salas superlotadas são coisas do passado; além das 4 horas diárias de aula, em torno de 30% das crianças e adolescentes recebem atendimento do poder público com jornada ampliada em programas de esporte, cultura ou socioeducativos oferecidos pela Secretaria do Esporte, da Assistência Social e da Fundação Cultural, por algumas escolas como o CAIC e a Escola Agropecuária, CAPP, APAE e ADVOSC. A evolução de número de atendimentos pode ser observada no quadro:

Ano	Estadual		Municipal		Privada		Total
	Número	% do total	Número	% do total	Número	% do total	
1999	16.277	55,81%	10.600	36,34%	2.288	7,84%	29.165
2000	15.941	55,18%	10.627	36,78%	2.322	8,04%	28.890
2001	14.747	52,13%	11.010	38,92%	2.531	8,95%	28.266
2002	14.488	51,12%	11.288	39,93%	2.460	8,70%	28.188
2003	14.447	51,12%	11.356	40,18%	2.460	8,70%	28.263
2004	14.726	53,27%	10.714	38,75%	2.205	7,97%	27.645

Fonte: censo do INEP

Nota-se uma estabilidade entre o percentual de atendimento de cada Rede de Ensino e uma redução gradativa do número de matrículas na taxa bruta (total), fruto da redução da distorção idade/série e das oportunidades geradas pela Educação de Jovens e Adultos aos alunos com mais de 15 anos retidos no Ensino Fundamental. Esta redução do número de alunos permite um gradativo aumento do investimento/aluno/ano, tendo em vista que 15% das receitas do Estado e Municípios devem ser investidos no Ensino Fundamental.

## Freqüência/oferta/acesso à educação de jovens e adultos

Chapecó é uma referência nacional em educação de jovens e adultos. A grande política desenvolvida pela Rede Municipal de Ensino é uma referência na história brasileira, que é marcada por ausência ou insuficiência de atuação do poder público nesta área. No ano 2.000, as 4.879 matrículas na rede municipal representavam 19,68% do total de matrículas de todas as Prefeituras de Santa Catarina. E em 2004, embora tenha havido redução da demanda, as 2.521 matrículas ainda representavam 10,86% do total estadual:

Ano	Matrícula Inicial	Matrícula Total	Avanços T1	Avanços T2	Avanços T3	Avanços T4	Total de Avanços
1997	2.088	2.088	128	1.150	--	---	1.278
1998	4.238	5.102	200	612	1.130	752	2.694
1999	4.685	5.706	139	402	996	1.474	3.011
2000	4.879	5.872	131	297	1.028	1.345	2.801
2001	3.528	4.578	95	219	623	1.198	2.135
2002	3.192	4.352	75	133	560	848	1.616
2003	2.895	3.743	77	127	373	666	1.243
2004*	2.521	2.521	76	160*	333*	541*	1.110*
Total	28.026	33.962	921	3.100	5.043	6.824	15.880

Fonte: SDF/SMED - Portaria 67/2004 \* projeção pela média anterior

No período de 1997 a 2004 foram efetivadas 33.962 matrículas nas quatro totalidades que representam todo Ensino Fundamental. Se considerarmos uma média de 2 matrículas por pessoa, é provável que em torno de 17.000 jovens e adultos tenham participado do programa. Destes, mais de 6.800 concluíram o Ensino Fundamental, e mais de 3.100 concluíram a Totalidade 2 (nível de alfabetização correspondente a 4ª série) e 1.000 foram alfabetizadas com nível de 2ª série.

Chapecó vem reduzindo os níveis de analfabetismo. Na população maior de 15 anos foi reduzida de 10,7% em 1991 para 7,1% em 2000, e na população maior de 25 anos a taxa foi reduzida de 13,4% para 8,8%. Em 2000, Chapecó ainda tinha 7.333 pessoas analfabetas, segundo dados do IBGE:

<i>Idade</i>	<i>População</i>	<i>Taxa de Analfabetismo</i>	<i>Número de analfabetos</i>
15 a 19 anos	15.049	1,3%	196 pessoas
20 a 29 anos	27.349	2,3%	629 pessoas
30 a 44 anos	34.866	4,4%	1.534 pessoas
45 a 59 anos	16.739	12,3%	2.058 pessoas
Mais de 60 anos	9.030	32,3	2.916 pessoas
População Total	146.697	103.033	7,1% 7.333 pessoas

Fonte: Mapa do Analfabetismo no Brasil – INEP (dados do censo IBGE/2000).

Em 2001, o município criou o Movimento de Alfabetização de Adultos - MOVA para atrair essa população que mesmo com a disponibilidade de vagas nas escolas municipais não tomava a iniciativa de buscar a alfabetização. O MOVA trabalha com “educadores populares” - pessoas alfabetizadas das próprias comunidades- que fazem a organização das turmas e desenvolvem as aulas em locais comunitários, ou até familiares.

Em 2003, o MOVA integrou-se com o Programa Brasil Alfabetizado do MEC e nesse período atendeu mais 1.000 pessoas. Considerando o aumento da população, a efetivação da alfabetização das novas gerações na idade escolar e a alfabetização de pelo menos 2.000 pessoas adultas entre 2000 a 2004, calcula-se que a taxa de analfabetismo da população com mais de 15 anos em Chapecó esteja em torno de 4%.

## Frequência/ acesso ao ensino médio

Oportunizar estudo aos jovens é um desafio cada vez mais importante. Neste aspecto, Chapecó vem apresentando avanços:

Faixa Etária	Taxa de		% com menos de		% com menos de		% freqüentando a	
	Analfabetismo		4 anos de estudo		8 anos de estudo		escola	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
10 a 14 anos	4,3%	1,3%	49,6	27,0%	--	--	--	--
15 a 17 anos	2,4%	1,1%	13,3%	7,2%	73,8%	49,9%	48,4%	80,0%
18 a 24 anos	3,5%	1,9%	11,1	8,8	54,8%	36,1%	--	--

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – IPEA/IBGE.

Nota-se que 80% dos jovens de 15 a 17 anos estavam na escola em 2000, contra 48,4% em 1991 e que 49% dos jovens de 15 a 17 anos ainda freqüentavam o Ensino Fundamental, índice que deve ter sofrido uma forte redução, considerando que a distorção idade/série de mais de 2 anos no Ensino Fundamental vem sendo reduzida anualmente, caindo entre 1998 a 2002, de 24,8% para 16,7% na Rede Estadual e de 24,40% para 12,86% na Rede Municipal.

Quanto à oferta de vagas desse nível educacional temos a seguinte evolução:

Ano	Matrícula Rede Estadual		Matrícula Rede Privada		Total de Matrículas	População na faixa etária de 15 a 17anos (3 idades)	Diferença entre vagas e população
	Número	%	Número	%			
1999	6.723	87,1%	997	12,9%	7.720	+ 9.000	1.280
2000	7.600	88,2%	1.021	11,8%	8.621	+ 9.000	379
2001	7.539	86,9	1.134	13,1%	8.673	+ 9.000	327
2002	7.663	86,3%	1.220	13,7%	8.883	+ 9.000	117
2003	8.089	87,8	1.115	12,1%	9.204	+ 9.000	+204
2004	8.022	88,9	996	11,1%	9.018	+ 9.000	+18

Fonte: censo do INEP e censo do IBGE/2000.

Percebe-se que existe uma oferta de vagas que seria suficiente para o atendimento da população de 15 a 17 anos, porém, com a distorção idade/série do Ensino Fundamental e Médio e o enorme contingente de jovens e adultos que voltam a estudar, Chapecó ainda tem estrangulamento no número de vagas para o Ensino Médio, especialmente para o período diurno, situação que pode ser resolvida com o aumento gradativo das vagas.

### Frequência/acesso à educação especial

O nível de atuação na educação especial é muito reveladora numa política educacional. Quando há ausência nessa modalidade é porque a política educacional ainda é embrionária e precária, e que não consegue perceber a diversidade e as necessidades educacionais especiais desses alunos.

A Rede Municipal de Ensino de Chapecó, além de toda reorganização do Ensino Fundamental através dos Ciclos de Formação, com um olhar mais efetivo para a diversidade, o trabalho conjunto com o SAPS e as turmas de progressão, ampliou a atuação na educação especial com parcerias mais fortes com a APAE, o CAPP e ADVOSC e organizou curso de Ensino Fundamental especial para o grupo de alunos surdos (educação de surdos bilíngüe – Libras/Português a partir de 2000) e com necessidades educacionais especiais – deficiência mental, a partir de 2002.

Essas iniciativas criaram uma referência em educação especial na Rede Pública Municipal de tal forma que Chapecó tem, hoje, 97 alunos (35,66% das 272 matrículas das prefeituras de SC – censo INEP) em turmas de educação especial (surdos e mentais). Outra medida de acesso é a construção de rampas e banheiros para deficientes físicos, possibilitando o seu acesso nas escolas.

A política da Rede Municipal de Ensino com a educação de surdos e as turmas de educação especial e a parceria com as entidades demonstram a capacidade de Chapecó continuar avançando na educação especial de forma a atender a demanda social dessa área.

### *Educação de surdos*

A partir do ano 2000, a população surda de Chapecó passou a contar com uma educação própria, pública e gratuita junto a Escola Básica Municipal São Cristóvão. Foram construídas 7 salas de aula e as pessoas surdas são atendidas em turmas especiais de educação infantil, ensino fundamental regular e educação de jovens e adultos. A escola conta com professores habilitados em educação especial e educação bilingüe: Libras e Língua Portuguesa.

### *Educação de cegos*

Para o atendimento da população cega, a Secretaria Municipal de Educação mantém um serviço de atendimento educacional especializado em parceria com a ADVOSC. As pessoas cegas procuram o atendimento especializado para aulas complementares às turmas regulares, transcrição de textos e impressão em braile, além de outras atividades culturais.

### *Educação especial - mental*

Visando a inclusão dos alunos com necessidades especiais-mentais nas escolas de sua comunidade, a Rede Municipal criou um Curso de Ensino Fundamental organizado em Ciclos de Formação para alunos com necessidades educacionais especiais que

é oferecido através de turmas especiais em escolas “regulares”, inicialmente com turma funcionando no CAIC.

### Acesso/frequência da população do campo

Garantir o acesso ao estudo da população do campo é um dos desafios de uma política educacional pública. Neste desafio o município de Chapecó desenvolveu várias ações consistentes para garantir o direito à educação:

#### a) transporte escolar gratuito:

A implementação do transporte escolar gratuito em 1997 mudou a vida das crianças e adolescentes do meio rural e tornou-se um grande instrumento de apoio no combate à evasão escolar, criando condições para a permanência na escola e conclusão do Ensino Fundamental. Em 1996 eram transportados 636 alunos com 50% de gratuidade, em 2004 são 4.279 alunos com 100% de gratuidade. Destes, 2.692 moram e estudam no meio rural e 1.587 moram no campo e estudam na cidade. Do total, 2.167 estudam em escolas estaduais e 2.112 em escolas municipais. O desafio colocado é a viabilização do transporte escolar gratuito para o ensino médio e superior.

#### b) aglutinação das escolas rurais e ampliação da oferta da educação infantil e da educação de jovens e adultos

Em 1997, a população do campo era atendida por 68 escolas isoladas municipais, uma Escola Básica Municipal (Agropecuária) e 6 Escolas Básicas Estaduais. No ano de 1998 a Rede Municipal de Ensino reorganizou a rede de ensino através da desativação das escolas isoladas e a organização de pequenos núcleos aglutinando

3, 4 ou 5 escolas próximas, e viabilizando o acesso através do transporte escolar gratuito. Das 68 escolas isoladas, 17 foram transformadas em Escolas Básicas Municipais, sendo duas com todo Ensino Fundamental e sete com Educação de Jovens e Adultos. Hoje a população do campo está bem atendida com o transporte escolar gratuito e com 24 escolas, 18 municipais e 6 estaduais, das quais 9 oferecem todo Ensino Fundamental, 21 pré-escola e 7 Educação de Jovens e Adultos.

c) curso de agroecologia

No processo de valorização da educação do campo, a partir do ano 2000, a Escola Agropecuária Demétrio Baldissareli passou a oferecer, paralelo ao 3º Ciclo, o curso básico em agroecologia com período alternado de estudo. No curso o aluno permanece 3 dias por semana na escola e 4 dias na casa da família acompanhando a produção na propriedade. Além de garantir a conclusão do Ensino Fundamental o curso básico em agroecologia possibilita a aquisição de conhecimentos e experiências práticas na produção, industrialização e comercialização de produtos agroecológicos. Hoje a Escola Agropecuária é uma referência no Brasil pela qualidade dos recursos pedagógicos disponíveis e a interação que desenvolve com a comunidade na formação de seus alunos.

### Qualidade social da educação

No item anterior destacamos os avanços na frequência escolar da educação básica, a oferta, o acesso e a permanência da população chapecoense. Aqui, vamos analisar a qualidade dessa educação que teve um salto no Índice de Desenvolvimento da Educação – IDE/SC, no período de 1997 a 2002, subindo da 54ª para a 11ª posição

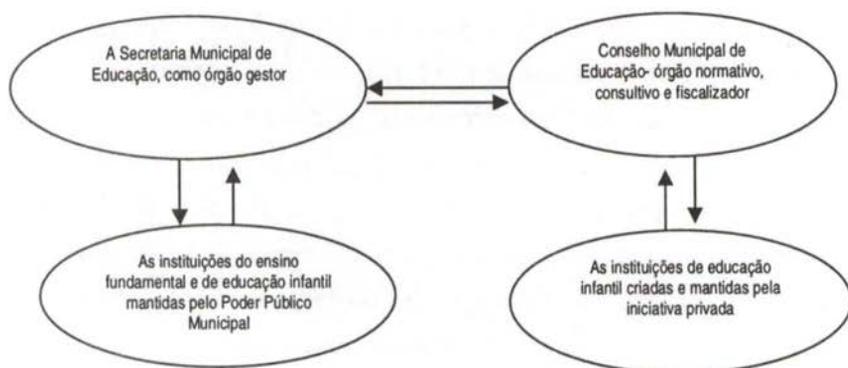
entre os municípios de Santa Catarina. Os índices subiram de 0,770 para 0,849, numa escala de 0,0 a 1,0, um crescimento de 10,24%.

O Índice de Desenvolvimento Educacional considerou 16 indicadores: 3 na educação infantil (atendimento, formação dos professores das creches e pré-escolas) 7 no ensino fundamental (atendimento de 7 a 14 anos, repetência, evasão, reprovação, distorção idade/série, formação dos professores de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série) e 6 no Ensino Médio (atendimento de 15 a 17 anos, repetência, evasão, reprovação, distorção idade/série e formação dos professores. (Fonte: Secretaria de Estado da Educação e Inovação. Disponível em: [www.sed.rct-sc.br/ide-2003/apresentacao/apresentacao.htm](http://www.sed.rct-sc.br/ide-2003/apresentacao/apresentacao.htm). Acesso em 3/6/2003). Descrevemos a seguir os investimentos e ações efetivadas na Rede Municipal de Ensino que contribuíram para o avanço da política educacional de Chapecó.

### **Criação e implementação do sistema municipal de ensino**

A constituição do Sistema Municipal de Ensino é um marco na educação municipal. Construído na 1ª Conferência Municipal de Educação (1997), aprovado pela Câmara de Vereadores e pelo Prefeito Municipal através da Lei Complementar N° 48/97, o Sistema Municipal de Ensino significa autonomia pedagógica e administrativa do município na questão educacional.

O Sistema Municipal de Ensino compreende:



A Secretaria Municipal de Educação é o órgão gestor da política educacional do Município, responsável pelo Projeto Político Pedagógico, planejamento, organização, administração, execução, coordenação, orientação, supervisão e controle da Rede Municipal de Ensino e pela articulação na colaboração entre os órgãos e instituições do Sistema Municipal de Ensino e os outros sistemas de ensino.

O Conselho Municipal de Educação é o órgão normativo, consultivo, jurisdicional, de assessoramento, com a finalidade de deliberar sobre matéria relacionada ao ensino na forma de legislação pertinente, e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino. É um órgão autônomo, de deliberação coletiva permanente, vinculado à Secretaria Municipal de Educação. O Conselho Municipal de Educação tem papel destacado na educação municipal e teve atuação direta na aprovação da Educação de Jovens e Adultos, dos Ciclos de Formação, da regulamentação da Educação Infantil, da Educação de Surdos, do Curso de Agroecologia e da Educação Especial.

O Sistema Municipal de Ensino significa autonomia e responsabilidade: autonomia porque o Município passou a regulamentar a sua educação desvinculando-se do Sistema Estadual e responsabilidade porque, através da Secretaria Municipal de

Educação e do Conselho Municipal de Educação passa a ser os responsáveis pela gestão, normatização e controle da educação municipal.

### **Gestão democrática da educação pública**

A democracia é no sentido pleno, princípio, meio e fim da política educacional. Princípio por ser o parâmetro de gestão, de participação, de construção coletiva; meio porque é no processo, no exercício democrático que as pessoas se fazem democratas e fim porque um dos objetivos centrais da educação é construir, através dos sucessivos processos de radicalização da democracia, uma sociedade verdadeiramente democrática. Estas diretrizes são condições essenciais para a participação popular e a educação libertadora.

No processo de democratização da educação pública municipal foram construídas práticas de participação e controle da comunidade escolar na política educacional, consolidadas em vários instrumentos:

- **O Orçamento Participativo:** através das assembléias, plenárias, congresso de delegados e do conselho a população passou a definir as prioridades do Orçamento Municipal, elegendo a Educação como prioridade, sendo a primeira nos anos de 1999, 2000 e 2001.

- **Conferência Municipal de Educação:** constituída de delegados eleitos nas assembléias dos segmentos da comunidade escolar (pais, alunos e professores), representantes de entidades afins, Conselho Municipal de Educação e direção da SEC. É prevista no Sistema Municipal de Ensino e já foram realizadas três: em 1997 (que aprovou a proposta de Sistema Municipal de Ensino),

em 1999 (que aprovou o Plano Municipal de Educação) e em 2003 (avaliou a política educacional).

- **Conselho Municipal de Educação com conselheiros eleitos:** órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino. Tem papel decisivo nos rumos da educação no município. A eleição dos conselheiros é uma garantia da participação da comunidade escolar e da autonomia perante a Administração Municipal.

- **Eleição dos Dirigentes das Escolas e CEIM's:** não dá para pensar em democracia na educação com diretores de escolas e CEIM's escolhidos partidariamente (de confiança) pelo governo. A direção da escola deve ser de confiança política-pedagógica da comunidade escolar, ser eleita e avaliada por aqueles que fazem parte do coletivo a ser dirigido. Já foram realizados dois processos eleitorais, no final do ano de 1998 e no final de 2001. O terceiro realiza-se no final de 2004.

- **Conselhos Escolares:** a eleição de representantes dos segmentos da comunidade escolar para compor o órgão máximo de poder e decisão na escola representa a superação do poder autoritário, da direção indicada e do isolamento dos maiores interessados (pais, alunos e professores) das normas de convivência e das decisões conflituosas. Os Conselhos Escolares têm o papel de democratizar a Escola ou CEIM e garantir a participação da comunidade na construção do Projeto Político Pedagógico, das normas de convivência, do trabalho e do currículo escolar.

- **Coletivos de Professores:** superar o isolamento do professor de cada turma e/ou de cada disciplina para um trabalho coletivo, interdisciplinar, é um desafio que os(as) educadores(as) da rede municipal estão alcançando, proporcionando de fato a participação dos(as) educadores(as) na construção do currículo escolar.

- **Tema Gerador:** a sala de aula é o espaço mais privilegiado da educação; a metodologia do tema gerador tem possibilitado a superação da dependência do livro didático, do professor transmissor/ aluno receptor para um processo dialético de construção do conhecimento.

- **Formação Continuada:** para a participação, a autonomia, a construção de processos educativos tem sido fundamental a formação continuada dos educadores, baseada na ação-reflexão-ação da prática pedagógica.

### Transformação do ensino fundamental através dos ciclos de formação

A política educacional desenvolvida em nosso país tem contribuído para o processo de dominação e exclusão social. Os índices de escolaridade demonstram uma segregação da nação brasileira. A escola se constituiu num instrumento de seleção e exclusão, elevando uma pequena parcela da população aos níveis educacionais e condenando a grande maioria da população ao analfabetismo, ao semi-analfabetismo ou ao abandono precoce dos estudos.

O Ensino Fundamental organizado em séries, numa lógica de padronização dos tempos de aprendizagem, dos desempenhos médios, na transmissão de conhecimentos fragmentados e na avaliação classificatória/seletiva teve grande contribuição no tipo de educação que se construiu no Brasil e nas conseqüências produzidas.

Para mudar essa realidade, a Rede Municipal de Ensino de Chapecó vem construindo os Ciclos de Formação. A proposta fundamenta-se na visão de que o ser humano se desenvolve em sua

totalidade, em todas as suas dimensões, com diferentes desempenhos entre as pessoas, em ciclos com tempos mais longos que o considerado pelo sistema seriado e que a aprendizagem e o desenvolvimento são processos contínuos. Por isto é, papel da escola criar condições para atender as diferentes necessidades e possibilidades de cada aluno(a). Nos Ciclos de Formação supera-se a idéia de que o aluno deve integrar-se na escola e ultrapassar as barreiras do conteúdo, da nota, das normas dos professores, para a idéia de que o aluno é um dos sujeitos do espaço escolar, que possui conhecimentos e que é capaz de construir novos conhecimentos, sendo papel dos professores mediar, promover o diálogo entre o conhecimento do aluno e o conhecimento científico historicamente sistematizado pela humanidade.

Nos Ciclos de Formação são considerados as diferentes etapas de desenvolvimento do ser humano. Em cada ciclo há processos diferentes de aprendizagem. Na idade de 6 a 14 anos são considerados três momentos na vida do aluno:

*1º Ciclo de Formação:* idade de 6, 7 e 8 anos, correspondendo ao ciclo da infância. Nesta etapa é preciso desenvolver a capacidade de observação e descrição; a criança necessita de referências concretas para construir a abstração. O enfoque neste ciclo, em relação ao conhecimento sistematizado, é para o processo básico de alfabetização.

*2º Ciclo de Formação:* idade de 9, 10 e 11 anos, correspondendo ao ciclo da pré-adolescência. Neste tempo é preciso desenvolver a capacidade de análise. O enfoque neste ciclo, em relação ao conhecimento sistematizado, é para a transição entre o processo inicial de alfabetização e o aprofundamento das áreas do conhecimento.

*3º Ciclo de Formação*: idade de 12, 13 e 14 anos correspondendo ao ciclo da adolescência. Aqui é preciso desenvolver a capacidade de síntese e proposição. O enfoque neste ciclo, em relação ao conhecimento sistematizado, é para o aprofundamento das áreas do conhecimento.

## Ensino fundamental organizado em ciclos



Nos Ciclos de Formação trabalha-se com a avaliação descritiva (ver item da avaliação) com a superação da reprovação sem cair na “promoção automática”, pois, o aluno que não aprende ou aprende de forma insuficiente, não é reprovado repetidas vezes até abandonar a escola, nem fica retido na turma que no ano seguinte vai receber novos alunos da idade correspondente ao ciclo de formação. A criança com dificuldades avança com sua turma e é acompanhada e trabalhada para que tenha condições de superar suas dificuldades, que é o fato mais importante a ser resolvido.

Ao final de cada ciclo, caso seja avaliado pelos professores como necessário, a criança com dificuldades, ao invés de avançar para o ciclo seguinte, avançará para a turma de progressão correspondente, onde receberá um atendimento educacional diferenciado, em melhores condições pedagógicas (o que exige mais investimento/aluno) visando o desenvolvimento das aprendizagens necessárias para retomar e avançar no ciclo seguinte.

### A criação de um curso de ensino fundamental supletivo presencial para a educação de jovens e adultos

Para enfrentar o analfabetismo e a baixa escolaridade da população adulta, a Rede Municipal de Chapecó criou, a partir de 1997 um ousado Programa de Educação de Jovens e Adultos, dentro da concepção das Totalidades de Conhecimento e da metodologia do Tema Gerador. O trabalho e o currículo escolar foram construídos a partir do estudo da realidade, considerando e valorizando os conhecimentos, as experiências e as condições do jovem e adulto trabalhador. A educação de jovens e adultos passou a ser oferecido nas escolas municipais, entidades comunitárias e empresas conveniadas(ver resultados no item do acesso na educação de adultos).

O Curso Supletivo de Ensino Fundamental, com avaliação no processo, presencial, para jovens e adultos maiores de 15 anos, é organizado em 4 totalidades com uma carga horária anual de 600 horas, distribuídas em 180 dias de 3h e 20 min., em 4 dias/semana. A avaliação é descritiva sendo que o aproveitamento é trabalhado com as categorias Avanço e Permanência no final de cada Totalidade, permitido o avanço em qualquer época, mediante avaliação.

### Qualidade dos espaços físicos e proximidade da escola

A melhora na relação alunos/turma, a proximidade da escola com suas casas, viabilização de espaço próprio para biblioteca, sala de vídeo e centro de informática, refeitório, área coberta, banheiros e cozinha mais adequados foram viabilizados com um enorme investimento na ampliação e construção de novas escolas e CEIMs.

Em 2004, a Rede Municipal de Ensino de Chapecó conta

com 476 salas de aula em uso. Deste total, 447 são salas-padrão em prédios próprios e permanentes, 12 são salas improvisadas em prédios próprios e 17 salas são alugadas (incluindo a Escola Paulo Freire). As Creches Comunitárias apresentam um quadro diferente a ser superado. Das 40 salas em uso, 14 são em prédios próprios e permanentes e 26 salas são alugadas em espaços improvisados. No período de 1997 a 2004 foram construídas 176 salas de aula (38% do total de 461 salas permanentes da Rede Municipal), 50 baterias de banheiros (incluindo 10 banheiros para deficientes físicos), 5 ginásios de esporte (71,42% dos 7 ginásios disponíveis), 15 quadras de esporte (57,6% das 26 quadras de esporte disponíveis) além de reformas e ampliações de cozinhas, refeitórios, telhados e pinturas ( ver tabela com dados de cada escola).

Entre as construções destacam-se as 06 escolas novas (Jardim do Lago, Vila Páscoa, Herbert de Souza, Florestan Fernandes, Realeza e Anita Garibaldi) e os 06 novos CEIMs (Vila Páscoa, Jardim do Lago, Criança Esperança/São Cristóvão, Esplanada, Vila Real e Quedas do Palmital).

### *Centros de informática*

Em 2002 a Rede Municipal de Ensino de Chapecó entrou na era da informática com os primeiros centros de informática nas escolas municipais,. Hoje há 10 em funcionamento, 9 instalados em 9 escolas e 1 centro móvel para atender as escolas menores do campo e da cidade.

Os centros de informática conectados em banda larga na INTERNET estão plenamente incorporados ao cotidiano escolar, utilizados pelos professores e alunos na programação e desenvolvimento das aulas das diferentes disciplinas, além de per-

mitir acesso a INTERNET e cursos para a comunidade. A idéia base é a interação e a utilização da tecnologia disponível na ação pedagógica, com conhecimento e autonomia para a efetiva utilização a partir das demandas curriculares.

Uma coordenação de Servidores Municipais ligada à Secretaria Municipal da Educação coordena o trabalho e o aproveitamento dos centros de informática que operam com software livre (com economia para o Município), gerando conhecimento e autonomia da Rede Municipal frente ao uso da tecnologia. Instalar os centros de informática em todas as escolas é uma ação imprescindível para o avanço da qualidade da educação municipal.

### Redução do número de alunos por turma

A Rede Municipal de Ensino de Chapecó, com muito investimento na construção de novas escolas e salas de aula e na melhoria das condições de trabalho e aprendizagem, superou, na virada do milênio, os turnos intermediários e a superlotação das salas de aula, atingindo, em 2004, uma excelente média de alunos por turma:

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental em Ciclos de Formação		Educação de Jovens e Adultos	
	Escolas Urbanas	Escolas Rurais	CEIMs	Escolas Urbanas	Escolas Rurais	Escolas Urbanas	Escolas Rurais
2004	20,03	16,4	20,94	22,38	16,08	22,00	16,53

Fonte: SDF/SMED (ver tabela com a situação de cada escola)

### Formação inicial dos profissionais da educação

Mais de 80% dos profissionais da educação da Rede Municipal de Ensino de Chapecó, incluindo a educação infantil, os ciclos, a EJA e a educação especial têm curso superior concluído e 46,23% especialização. Conforme os dados, observa-se uma avanço de 1999 a 2004:

Habilitação	1991		2004	
	Número de profissionais	% do total	Número de profissionais	% do total
Magistério	421	43,09%	135	11,96%
Estudos Adicionais	72	7,63%	66	5,84%
Licenciatura Curta	43	4,40%	6	0,53%
Licenciatura Plena	315	32,24%	400	35,43%
Pós-Graduado	126	12,89%	522	46,23%
Total/SMED.	977	100,0%	1.129	100,0%

Fonte: SMED.

Considerando a conclusão das duas turmas da UDESC e de outros profissionais que estudam em outras universidades, a Rede Municipal de Ensino de Chapecó vai começar o ano letivo de 2005 com mais de 90% dos profissionais da educação com curso superior completo e mais de 50% com especialização. A criação do adicional salarial por nova titulação, em 1999, foi um grande motivador para os profissionais efetivos retomarem os estudos e avançar no nível de habilitação.

### Formação continuada dos professores

Um vigoroso e permanente programa de formação continuada foi criado em 1998 pela Secretaria Municipal de Educação com base na ação-reflexão-ação da prática pedagógica, a partir da reali-

dade, do cotidiano escolar e da ação docente na construção de um projeto político pedagógico. Em encontros mensais, durante a jornada de trabalho, no período de 1998 a 2004, somadas as diferentes áreas e diferentes grupos profissionais da educação foram efetivados 2.131 horas de formação continuada e emitidos 11.578 certificados.

*Tempo de estudo e planejamento na carga horária de trabalho dos professores*

Os professores da Rede Municipal de Ensino de Chapecó têm garantido o tempo mínimo de 20% da carga horária de trabalho para estudo, planejamento e avaliação escolar, passando, muitas vezes, de 30% nos coletivos das escolas que não têm 6 turmas por turno. Este tempo é fundamental para a qualidade da educação, utilizado para o estudo, planejamento e avaliação, permitindo uma ação mais integrada da escola e um trabalho docente de melhor qualidade.

### Valorização dos trabalhadores da educação

Destacamos o papel dos trabalhadores da educação (professores, especialistas, serventes, vigias, cozinheiras, zeladores, estagiários...) na construção da educação pública. É na escola ou CEIM, na sala de aula, na relação educador/educando que se efetiva a atividade fim da educação: o processo ensino-aprendizagem. Os servidores públicos são os principais agentes das políticas públicas, portanto, os avanços alcançados na educação pública municipal de Chapecó têm a participação direta e decisiva do conjunto dos trabalhadores que desempenham as diferentes funções, seja na fun-

ção docente na sala de aula, na direção das escolas e CEIMs, nas secretarias, nas bibliotecas, na alimentação das crianças, na limpeza, na vigilância, na manutenção e na coordenação dentro da Secretaria de Educação.

A Rede Municipal de Ensino vem desenvolvendo várias ações que possibilitam a valorização dos trabalhadores da educação:

- Democratização da gestão, com a eleição do Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares e dos dirigentes, possibilitando a participação de todos na escolha e no acesso dos profissionais efetivos aos cargos de direção.
- Implementação do auxílio-alimentação e a fixação da jornada de trabalho em 40 horas semanais para todos os trabalhadores;
- Implementação do adicional de titulação para os profissionais da educação;
- Formação dos coletivos de professores, aumentando o tempo de planejamento e estudo na carga horária remunerada;
- Programa de Formação Continuada possibilitando o aperfeiçoamento profissional e a qualificação da política pública que atende a população;
- Valorização da Comissão Permanente de Negociação e da negociação coletiva com o Sindicato da categoria para a negociação salarial e demais questões de interesse dos trabalhadores;
- Fortalecimento da política fiscal do Município na cobrança dos impostos devidos, garantindo, assim, os recursos necessários para o pagamento dos servidores e a manutenção do serviço público.
- Democratização e viabilização dos Fundos de Assistência - FAS e da Previdência-SIMPRESVI com negociação das dí-

- vidas e reformulação para o seu fortalecimento e garantia da saúde e aposentadoria;
- Ampliação da oferta de matrículas para a população e ampliação do número de empregos para os profissionais da educação e demais trabalhadores;
  - Concurso Público e processos públicos para movimentação e contratação de pessoal;
  - Salário entre os melhores de Santa Catarina;
  - Boas condições de trabalho, especialmente na relação número de alunos/turmas.

### Projeto político pedagógico

A construção democrática, participativa e coletiva do projeto político pedagógico é um dos elementos centrais da qualidade da educação que vem sendo construída na Rede Municipal de Ensino de Chapecó, inclusive como espaço privilegiado de construção de conhecimento, de participação e construção da cidadania ativa. Se a educação é um direito dos cidadãos, também é um direito a participação na definição dos princípios, objetivos e fins da mesma.

Inúmeros instrumentos foram viabilizados para a construção coletiva do Projeto Político Pedagógico: Conferência Municipal de Educação (97, 99 e 2003), seminários temáticos, fórum de dirigentes, orçamento participativo, eleições diretas de diretores com apresentação de planos de trabalho, conselhos escolares, coletivos de professores, avaliação participativa com a comunidade escolar entre outros instrumentos, espaços e processos que vêm construindo a educação como um bem coletivo e um direito fundamental.

**Tema Gerador e trabalho coletivo dos professores: uma**

## revolução no fazer pedagógico

Entre as profundas mudanças construídas na Rede Municipal de Ensino de Chapecó, a mais profunda e complexa foi a mudança na concepção e metodologia do processo pedagógico escolar desenvolvida através do “Tema Gerador”, processo que transformou a lógica fragmentada do planejamento e da ação docente, criando uma nova cultura, com superação da prática de planejamento individualizado e transmissão mecânica dos conteúdos pré-determinados. Construiu-se uma prática mais contextualizada e coletivizada, onde os educadores, coletivamente, na condição de sujeitos do processo pedagógico, a partir da realidade e do conhecimento científico, constróem o planejamento da ação docente e a programação das aulas, de forma que, os alunos, também na condição de sujeitos do processo pedagógico tenham aprendizagens significativas para sua formação cidadã.

É notável a mudança na relação professor x professor e professor(es) x aluno nas escolas e das escolas com pais, fruto desse processo pedagógico dialógico.

## Avaliação emancipatória/participativa

Existe uma cultura na educação brasileira de tornar a avaliação escolar um ritual que leva a identificar os alunos aptos, os inaptos, os lentos, os atrasados, os inteligentes, os espertos..., classificando-os com notas ou conceitos, retendo os “mais fracos”, desde a infância, como se fosse possível parar o tempo do desenvolvimento humano ou reprovar vidas. A Rede Municipal de Ensino de Chapecó, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental Organizado em Ciclos de Formação e na Educação de Jovens e Adultos superou esta cul-

tura de avaliação classificatória e excludente. Uma nova cultura está em construção. Numa perspectiva de avaliação contínua, processual e diagnóstica onde a avaliação não é pontual nem traduzida em notas, é desenvolvida em diferentes momentos: pela observação e acompanhamento permanente do professor, no planejamento coletivo dos professores, na sala de aula em avaliações individuais e coletivas dos alunos, em assembléias de turmas de alunos e pais. A avaliação é registrada em relatório descritivo com registro do planejamento, da programação das aulas, do trabalho escolar, dos conteúdos trabalhados, os avanços, as dificuldades e as superações dos alunos e das turmas.

### Merenda escolar de ótima qualidade

As crianças já sabiam da qualidade da merenda escolar da Rede Municipal de Ensino de Chapecó. Em 2004, foi o Ministério da Educação que após avaliação criteriosa concedeu prêmio de Qualidade de Gestão em Alimentação Escolar, colocando Chapecó entre os 11 melhores municípios brasileiros em gestão e qualidade da alimentação escolar. Este reconhecimento é fruto de uma política estratégica desenvolvida ao longo dos anos. Quem relata é a nutricionista da SMED, Cristiane Iunes Raimann:

A Secretaria Municipal de Educação (SMED), através do Setor de Merenda Escolar, realiza a distribuição e o monitoramento da alimentação oferecida em todas as Unidades Escolares (UE's) ligadas à Rede Municipal de Educação, que são as escolas básicas municipais (EBM's), os centros de educação infantil municipais (CEIM's), os centros de educação infantil comunitários (CEIC's) e as creches domiciliares. A escolha e distribuição dos alimentos é realizada pela nutricionista da SMED, bem como as orientações e

supervisão da alimentação oferecida, realizando visitas as UE's para acompanhamento da alimentação.

A compra dos gêneros alimentícios é realizada através de licitação, de acordo com as tramitações legais, primando pela qualidade dos alimentos adquiridos. Para garantir a qualidade, é realizado processo de amostragem e testes com os gêneros cotados, sendo os alimentos desclassificados caso não atendam às especificações exigidas no Edital de Licitação. Dentre os alimentos oferecidos, podemos destacar carnes (bovina, de frango e suína), leite e bebida láctea, feijão, cereais (arroz, massas, farinha de trigo, milho e aveia, biscoitos), frutas, legumes e ovos, dentre outros. São priorizados os alimentos *in natura* e semi-elaborados.

As auxiliares de serviços internos (serventes e cozinheiras/merendeiras), são orientadas a realizar um controle rigoroso no recebimento e armazenamento dos alimentos na despensa, e do consumo alimentar diário. A SMED oferece a estas servidoras Cursos de Formação, que são realizados periodicamente durante o ano, totalizando cerca de 16 a 20 horas. Nestes cursos são abordados temas específicos sobre armazenamento, produção, higiene e manipulação dos alimentos, construção de cardápios, educação alimentar (alimentação equilibrada, alimentação infantil, questões alimentares gerais), higiene pessoal e ambiental, e também sobre legislação e assuntos gerais (como reciclagem de lixo, relações humanas, preparo de hortas, questões pedagógicas, saúde, dentre outros).

Nos Centros de Educação Infantil são oferecidas de duas a quatro refeições diárias, dependendo do tempo de permanência das crianças no espaço escolar. Para o Ensino Fundamental e EJA, é oferecida uma refeição por turno de atendimento, e para a pré-escola de uma a duas refeições, dependendo da necessidade de cada

região (comunidade).

A partir do ano de 1997, várias medidas foram tomadas pela Prefeitura Municipal, para qualificação da merenda escolar. Antes da implantação dos *buffets* houve a contratação de um profissional nutricionista, a formação do CAE, a organização e construção dos cardápios, a qualificação dos produtos alimentares comprados e a introdução de alimentos novos. Os cardápios são organizados de acordo com a realidade/necessidade de cada região. As unidades escolares foram equipadas com utensílios de cozinha, multiprocessadores e liqüidificadores.

O investimento de recursos próprios (contrapartida) da Prefeitura Municipal gira em torno de 35 a 40% do investimento total em alimentação escolar, que recebe também recursos de outros dois fundos (Fundo Nacional de Assistência Social, através do Programa de Ação Continuada e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar).

No ano de 2002, após várias discussões em fóruns, os coletivos foram desafiados a implantarem o *Buffet* em seus espaços escolares. Este trabalho iniciou-se na educação infantil e atualmente acontece na maioria das Unidades Escolares (educação infantil e ensino fundamental). Segundo o censo da merenda, feito no primeiro semestre de 2003, cerca de 60% das escolas de ensino fundamental organizaram o buffet, até aquele período.

A implantação do buffet nos espaços educativos foi motivada, principalmente, pela necessidade de transformar a alimentação escolar em um momento pedagógico, trabalhando com as crianças a questão da autonomia e a criação de hábitos alimentares saudáveis. Outras razões também se faziam pertinentes, como o desperdício, pois os pratos eram servidos pelas cozinheiras que, muitas vezes,

exageravam na medida e/ou serviam todos os tipos de alimentos no prato, não respeitando as necessidades e/ou preferências individuais dos alunos. Além disso, como eram deixados vários pratos servidos, a comida acabava esfriando, e as crianças não a consumiam. Por causa do exercício contínuo de servir os pratos, muitas cozinheiras/serventes acabaram por desenvolver lesão por esforço repetitivo. O horário da alimentação é independente do recreio, ou seja, é um momento específico sem interferência de outras atividades. Os alunos vão para o lanche em turmas e depois retornam à aula, evitando problemas entre alunos maiores e menores, e a própria falta de merenda para alguns.

Pelo fato da merenda escolar ser oferecida no horário do recreio, por vezes muitas crianças não ficavam satisfeitas ou não faziam o lanche, pois preferiam brincar. As crianças ficavam desconfortáveis e não se sentiam importantes pelo fato de não poderem se servir, como fazem os adultos, deixando de se alimentarem. Os professores recebem informações sobre alimentação saudável para acompanharem os alunos, orientarem a servir somente o necessário e os estimular a experimentarem todos os tipos de alimentos oferecidos. A questão alimentar passa a fazer parte, quase que obrigatória, dos assuntos abordados em sala de aula, pois constantemente aparece nas redes temáticas construídas pela equipe pedagógica dos espaços e a partir das problemáticas pesquisadas na comunidade onde a unidade escolar está inserida.

Junto a todas estas razões, está a preocupação com o atendimento global à criança, pois a Prefeitura Municipal está ciente das dificuldades financeiras das famílias, julgando insuficiente o suprimento de somente 15% das necessidades nutricionais diárias. Várias crianças encontram no lanche da escola sua refeição diária principal. Por este motivo, são oferecidas refeições (alimentação

salgada) de 3 a 4 vezes na semana para os alunos do ensino fundamental e EJA.

A partir do mês de novembro de 2003, um outro recurso federal começou a ser investido na alimentação escolar em Chapecó. O Programa Fome Zero inclui o Programa de Aquisição de Alimentos que possibilita a compra direta dos produtores familiares locais. Este Programa é gerido pela CONAB e pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No município de Chapecó ele é coordenado pela Secretaria da Agricultura em parceria com a Secretaria de Educação e Secretaria de Assistência Social, beneficiando os programas sociais existentes no município e, dentre eles, a alimentação escolar.

Em 2003 foram adquiridos para a alimentação escolar os seguintes produtos: leite longa vida e tipo C, em saquinho, açúcar mascavo, doce de frutas e doce de leite. Em 2004, estão sendo adquiridos leite e bebida láctea, carne suína e hortifrutigranjeiros (ovos, laranja, batata-doce, mandioca, repolho, beterraba, cenoura, abóbora) e farinha de milho.

### **Conquistas no ensino fundamental organizados em ciclos de formação da rede municipal de ensino de Chapecó**

Os Ciclos de Formação estão construindo uma nova realidade educacional em Chapecó que avança na garantia efetiva do ensino fundamental para todas as crianças e adolescentes, na idade própria, através de uma escola cada vez mais qualificada e organizada adequadamente para cumprir a sua tarefa social de ensinar e construir aprendizagem com e para todos(as), com respostas adequadas frente à diversidade humana.

Importante frisar que a Rede Municipal de Ensino, pela

localização periférica da maioria das suas escolas, acolhe e atende no Ensino Fundamental majoritariamente as camadas populares, os filhos dos assalariados de baixa renda, dos agricultores familiares, dos sem-terra, dos sem ou com casa precária, dos desempregados, dos catadores de papel, das mães chefes de família...

A responsabilidade social da política de educação pública para essa população é ainda maior porque ninguém depende tanto da educação quanto essas crianças e adolescentes, o futuro deles vai depender muito da qualidade da educação que tiverem acesso. Os dados a seguir demonstram os resultados dessa corajosa mudança que o coletivo de educadores da Rede Municipal de Ensino de Chapecó estão construindo e foram construídos a partir de 1998, com aproveitamento das condições criadas pelas ações descritas neste documento:

### Superação do abandono escolar – toda criança na escola

Combinado com a ampliação da oferta de vagas em todos os níveis, a Rede Municipal de Ensino de Chapecó vem atuando firme na superação do abandono escolar que historicamente condena milhões de crianças pobres ao analfabetismo ou à baixa escolaridade. Os dados, a partir de 1997(último ano do sistema seriado) mostram os vanços:

Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Matrícula	10.308	10.119	10.367	10.639	10.978	11.255	11.313
Número de alunos que não permaneceram na escola até o final do ano	602	373	310	298	205	141	116
% do total de alunos	5,84%	3,69%	2,98%	2,82%	1,89%	1,25%	1,05%

Fonte: SDE/SMED – Portaria SMED 67/2004

Se compararmos os percentuais de 5,84 e 1,05, podemos achar

que é uma diferença pequena, porém, em 1997 foram 602 crianças que não ficaram na escola até o final do ano, em 2003 diminui para 116, uma diferença de 486 crianças que permaneceram na escola até o final do ano. O desafio é conseguir manter essas 116, ou seja, manter todas as crianças na escola. Os programas sociais como o Renda Família municipal, o Bolsa Escola e agora o Bolsa Família têm contribuído para a manutenção das crianças pobres na escola especialmente naquelas que cumprem o seu papel social.

Por outro lado, a evasão escolar, além do enorme custo socioeconômico, tem um enorme custo financeiro para o poder público. No período de 1989 a 2003, em quinze anos, o Município de Chapecó perdeu o investimento de 8.241 matrículas com as crianças que abandonaram a escola, um custo aos cofres municipais superior a 8 milhões de reais.

A redução atingida, 1.05% em 2003, e a perspectiva da superação do abandono escolar é uma conquista fundamental da cidadania e da economia que permitiu sair de um ciclo vicioso de distorção no fluxo escolar e baixo investimento/aluno/qualidade para um ciclo virtuoso com regularidade do fluxo escolar, diminuição da taxa bruta de matrículas no nível de ensino fundamental e aumento do investimento/aluno/qualidade.

### Superação da reprovação escolar

Toda criança vai à escola para aprender, não para ser classificada. A reprovação, prática escolar que ainda hegemoniza a pobre educação brasileira foi superada no Ensino Fundamental de crianças e adolescentes da Rede Municipal de Ensino de Chapecó. Os dados abaixo mostram as desgraças que esta prática escolar produziu ao longo dos anos:

Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	total
Matrícula	4.530	5.363	6.375	7.537	8.848	9.250	9.701	9.865	10.308	6.474*	1.761	92.263
Reprovados	1.022	1.158	1.352	1.595	1.705	1.824	1.600	1.261	1.072	761	155	13.505
% do total	22,56	21,59	21,21	21,16	19,26	19,72	16,49	12,78	10,40	11,75	8,80	14,64

Fonte: SDE/SMED – Portaria SMED 67/2004 \* só 3ª a 8ª série \*\*\* só 6ª a 8ª série.

Em 11 anos foram produzidas 13.505 reprovações, mais de 1.000 crianças e adolescentes por ano amargaram reprovação e humilhação, perdendo ano letivo, comprometendo seu fluxo escolar, a continuidade e a conclusão dos estudos. Essas reprovações, aliadas ao abandono escolar contribuíram muito com a distorção idade/série (com mais de 2 anos) que atingia 24% dos alunos da Rede Municipal de Ensino em 1998. Mas não foram somente os alunos que perderam. O Município perdeu 13.505 matrículas, mais de 13 milhões de reais nesse período.

### *Ajudar ao invés de reprovar*

A partir de 1998, com a implementação dos Ciclos de Formação (ver item 2.3 e 2.12), os alunos com dificuldade de aprendizagem passaram a ter um novo encaminhamento, não mais a reprovação e a condenação para repetir o ano e os mesmos conteúdos na mesma série, com as mesmas condições. Esses alunos avançam para as turmas de progressão, onde recebem atendimento diferenciado, voltado para suas necessidades e superação de suas dificuldades, buscando a aprendizagem necessária para avançar nos estudos. O quadro abaixo indica o número de alunos que, anualmente, os professores encaminham para as turmas de progressão:

chapecó: a cidade que inclui

		1998	1999	2000	2001	2002	2003
1º Ciclo	matrícula	3.645	3.816	4.056	4.120	4.553	4.469
	Avanço para Progressão	276	232	208	199	181	188
	% do total	7,57%	6,08%	5,12%	4,83%	3,97%	4,20%
2º Ciclo	matrícula	--	4.790	4.257	3.952	3.864	3.955
	Avanço para Progressão	---	170	318	356	427	354
	% do total	---	3,55%	7,47%	9,0%	11,05%	8,95%
3º Ciclo	matrícula	--	--	2.219	2.722	2.880	2.617
	Avanço para Progressão	---	--	35	104	241	211
	% do total	---	---	1,57%	3,82%	8,36%	8,06%
Total	matrícula	3.645	8.744	10.532	10.794	11.276	11.041
	Avanço para Progressão	276	402	561	659	849	753
	% do total	7,57%	4,59%	5,52%	6,10%	7,53%	6,82%

Fonte : Fonte: SDE/SMED – Portaria SMED 67/2004.

OBS: os alunos que estavam nas turmas de progressão pós 1º ciclo foram lançados 2º segundo ciclo, os da progressão pós 2º ciclo e pós 3º ciclo no 3º ciclo.

A tabela nos mostra que o número de crianças que não avançaram diretamente do 1º para o 2º Ciclo diminuiu significativamente entre 1998 e 2003. (de 7,57% para 4,20%), ou seja, os professores avaliaram que 4,20% das crianças do 3º ano do 1º Ciclo não apresentaram aprendizagem necessária para avançar diretamente, encaminhando-as às turmas de progressão.

Observando-se este índice de 4,20% depois de 3 anos de escolaridade(8 anos) constata-se um fluxo escolar muito bom e muito diferente do sistema seriado onde a distorção idade/série na 2ª série (8 anos) é aproximadamente de 20%. E o melhor, essas crianças (4,20%) que avançam para as turmas de progressão, ao invés de reprovar e repetir, têm um atendimento diferenciado voltado para suas necessidades e superação de suas dificuldades.

No 2º Ciclo percebemos um índice mais alto. De 3,5% em 1999 para 11,05% em 2002 e queda para 8,95% em 2003. No 3º Ciclo percebemos um índice de 1,57% em 2000 para 5,455% em 2003. Estes índices de 2003, bem maiores no 2º e 3º Ciclo

(especialmente os dos 2º Ciclo), provavelmente são influenciados pela herança do sistema seriado, considerando que em 1998 quando a Rede Municipal implantou o 1º Ciclo, os alunos de 1ª e 2ª séries que tinham mais de 9 anos e não estavam alfabetizados foram agrupados nas turmas de aceleração de aprendizagem e posteriormente ingressaram no 2º Ciclo. Eram 657 crianças, 16,42% do total de 4.000 que cursavam a 1ª ou 2ª séries no ano de 1997. A elevação dos índices do 2º Ciclo nos anos de 2000 e 2001 e do 3º Ciclo nos anos de 2002 e 2003 deve ser consequência da passagem desses alunos que diante das defasagens anteriores e das suas dificuldades características, não avançam diretamente entre um ciclo e outro permanecendo algum tempo mais na turma de progressão e ou no pós- 3º Ciclo.

Olhando para todo Ensino Fundamental organizado em Ciclos de Formação, no conjunto de 11 mil alunos da Rede Municipal de Ensino, do 1º, 2º e 3º Ciclo, percebemos um índice de não-avanço direto para o ciclo seguinte de 5,52% em 2000, 6,10% em 2001, 6,65% em 2001 e 6,65% em 2003; considerando que este índice ainda é puxado pela herança do sistema seriado, é provável uma redução nos próximos anos tendo em vista a conclusão e a saída do Ensino Fundamental desses alunos que ficaram retidos nas séries iniciais e nos Ciclos de Formação por terem encontrado condições de aprender e avançar nos estudos, embora com algumas dificuldades.

### Avanços nos estudos e no aproveitamento escolar

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Matrícula	8.865	10.308	10.119	10.367	10.532	10.794	11.276	11.041
Avanços	8.038	8.634	8.709	9.500	9.673	9.930	10.286	10.171
%do total	81,48%	83,76%	86,06%	91,63%	91,84%	92,00%	91,22%	92,12%

Fonte: Fonte : Fonte: SDE/SMED – Portaria SMED 67/2004.

Constata-se que a implementação dos Ciclos de Formação contribuiu para a elevação de 83,76% em 1997, para 92,12% no índice de avanço dos alunos nos estudos em 2003. Índice bem superior a média estadual e nacional. 6,82% avançaram para as turmas de progressão e 1,05% abandonaram a escola. Estes dados são animadores e devem estimular o esforço para novas superações dos resultados atingidos até aqui, até porque a rede entrou num ciclo virtuoso conforme demonstram os dados do primeiro ciclo. E, gradualmente, com a conclusão da transição e a passagem de todos os alunos com maiores dificuldades de aprendizagem que estavam retidos no sistema seriado, o Ensino Fundamental da Rede Municipal estará em novo patamar de qualidade e fluxo escolar.

#### Acesso, permanência e conclusão dos estudos - superação do funil escolar

Segundo publicação do INEP – Geografia da Educação Brasileira 2001, apenas 59% dos alunos que ingressam na 1ª série conseguem concluir o Ensino Fundamental e apenas 40% conseguem concluir também o Ensino Médio. Os alunos que atingem o objetivo levam em média 10,2 anos para fazer as 8 séries do Ensino Fundamental e 3,7 anos para as 3 séries do Ensino Médio, 13,9 anos para fazer as 11 séries. Estes dados retratam o funil escolar brasileiro. O tempo que os estudantes brasileiros ficam

na escola seria suficiente para a conclusão do Ensino Fundamental e médio, passam em média 8,5 anos no fundamental e 3,2 no médio, mas como as taxas de repetência e evasão ainda são significativas.

Além disso, os sucessivos abandonos e reprovações produzem a distorção idade/série que atinge 39% dos alunos do Ensino Fundamental e 53% no Ensino Médio. Além do atraso escolar, esses alunos apresentam desempenho inferior aos alunos que estão em séries próprias à idade.

Em 1998, quando iniciou-se a implementação dos Ciclos de Formação a Rede Municipal de Ensino tinha 24,40% dos alunos do Ensino Fundamental com mais de 2 anos de distorção idade/série, índice que foi reduzido a 12,86% em 2002 e deve estar abaixo de 10% em 2004 considerando a evolução desse período. No ano de 1994, os alunos que chegavam na 8<sup>o</sup> série tinham em média 16 anos, em 1998 tinham em média 15,29 anos em 2004 têm em média 14,78 anos; nos Ciclos de Formação, considerando os 9 anos e as datas do plano de matrículas, a idade para os alunos que avançarem sem progressão, está estimada uma idade média para o acesso aos 5 anos e 6 meses e a conclusão aos 14 anos e 6 meses. Além de mais jovens e cada vez maior o número de alunos que chegam a conclusão do Ensino Fundamental: em 94 a Rede Municipal formou 197 alunos, em 1998 305 alunos e em 2003, 614 alunos. A Rede Municipal de Ensino está superando o funil escolar que deverá consolidar um fluxo escolar adequado e uma distribuição equilibrada entre os 9 anos em 2006 quando será formada a primeira turma de alunos que terão frequentado todo Ensino Fundamental nos Ciclos de Formação:

1997			2003		
série	Número de alunos	% do total	Ciclo	Número de alunos	% do total
1ª série	2.085	20,0%	1º ano - 1º Ciclo	1.505	13,92%
2ª série	1.915	18,4%	2º ano - 1º Ciclo	1.3565	12,53%
3ª série	1.706	16,37%	3º ano - 1º Ciclo	1.573	14,55%
4ª série	1.556	14,93%	1º ano - 2º Ciclo	1.635*	15,12%
5ª série	1.182	11,34%	2º ano - 2º Ciclo	1.269	11,74%
6ª série	909	8,7%	3º ano - 2º Ciclo	1.092*	10,10%
7ª série	665	6,38%	1º ano - 3º Ciclo	1.207	11,16%
8ª série	402	3,8%	2º ano - 3º Ciclo	633	5,85%
Total	10.420		3º ano - 3º Ciclo	542*	5,01%
				10.811	

\* Os alunos da progressão - pós 1º Ciclo estão lançados no 1º ano 2º Ciclo, da progressão pós - 2 Ciclo no 1º ano 3º Ciclo e os alunos do pós 3º Ciclo no 3º Ciclo.

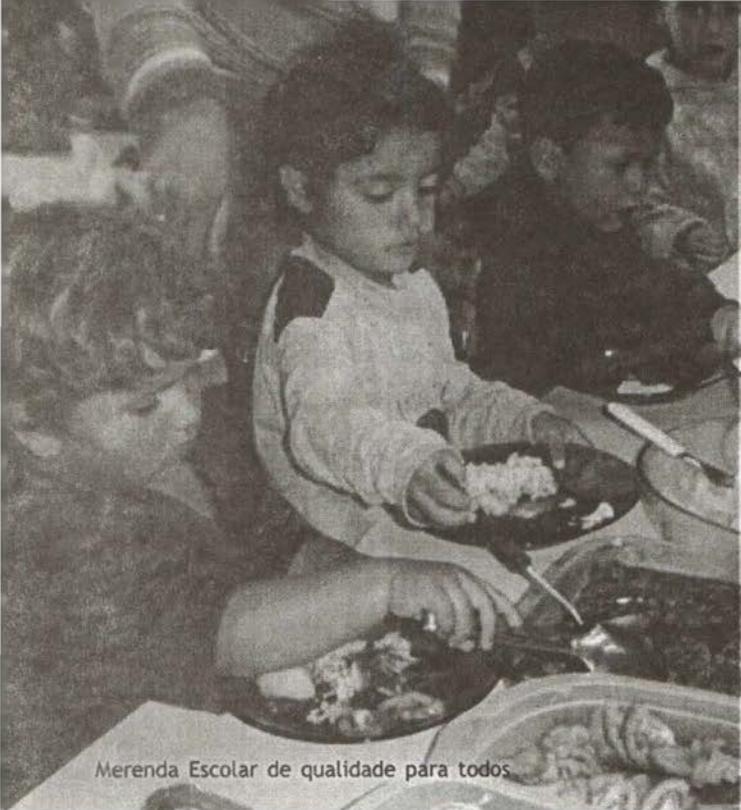
A Rede Municipal de Ensino de Chapecó vem superando essa realidade com resultados expressivos que aumentam a esperança no desenvolvimento de Chapecó. A história possibilitou uma escolaridade média de 6,4 anos para a população adulta maior de 25 anos (2000 – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). A política educacional em Chapecó garante hoje, pelo menos em disponibilidade de vagas, 14 anos de escolaridade para todas as crianças, adolescentes e jovens, dos 4 aos 17 anos, na pré-escola, Ciclos/Ensino Fundamental e Ensino Médio. A Rede Municipal busca garantir efetivamente 11 anos de escolaridade para todas crianças e adolescentes, dos 4 aos 14 anos, de forma contínua e na idade própria, de forma que todos(as) conclua(m) o Ensino Fundamental antes dos 15 anos.



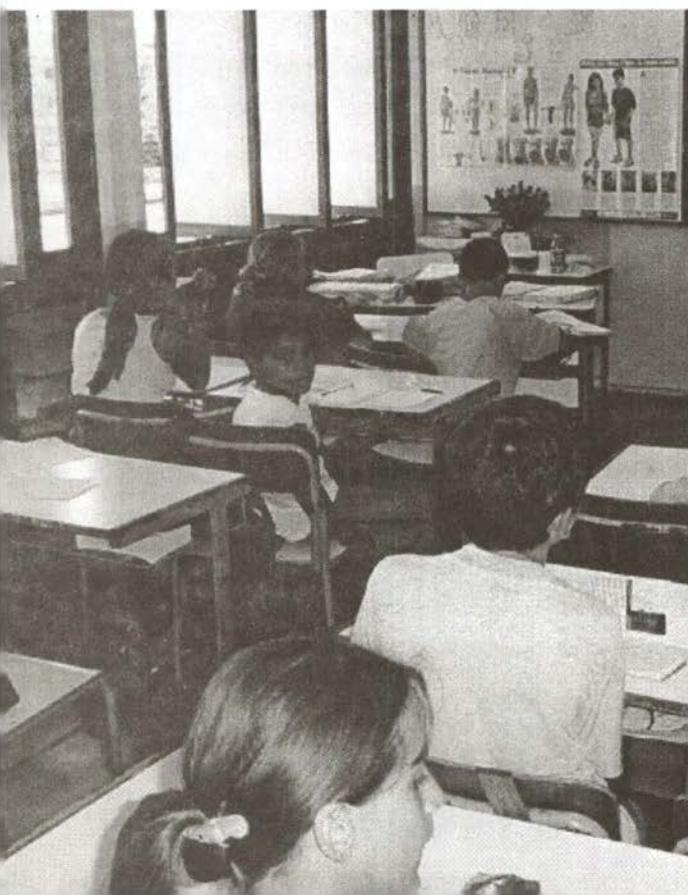
Alunos têm acesso a internet através dos Centros de Informática



Crianças e comunidade participam ativamente dos Centros de Educação infantil



Merenda Escolar de qualidade para todos



Políticas públicas garantiram a permanência dos alunos em sala de aula



Alunos participam das atividades culturais





## capítulo 5 saúde pública em chapecó: ousadia

“Os caminhos para garantir a saúde como direito de cidadania serão os mesmos caminhos a serem percorridos para garantir os demais direitos.”

Dr. Humberto Jacques de Medeiros  
(Ministério Público Federal - Brasília)

---

**Plínio Augusto Freitas Silveira**

Médico-Pediatra, graduado pela Universidade Federal de Santa Maria; Especialista em Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde pela Universidade Federal de Santa Catarina; Diretor Técnico da Secretaria Municipal de Saúde de 1997 a 2004.

Muito mais do que o simples registro do que foi a experiência<sup>1</sup> de saúde de Chapecó, o que se pretende neste breve relato é buscar identificar, depois de oito anos de implantação de uma política municipal de saúde, quais ingredientes desta política foram suficientemente potentes a ponto de representar uma transformação no modo de agir em saúde no sentido da preservação da vida. E quando nos referimos a “agir em saúde” estamos falando do processo no qual participam todos os indivíduos e instituições que, dentro ou fora do sistema de saúde praticam, atuam e operam, na qualidade de agentes: trabalhadores da saúde, hospitais, clínicas, unidades ambulatoriais públicas ou privadas, gestores do SUS, usuários, organizações não-governamentais, poder judiciário, órgãos de fiscalização do exercício profissional etc.

O reconhecimento do papel e da importância de cada um desses “atores” é fundamental. *Primeiro*, porque é a partir da apropriação que cada um deles tem dos princípios e normas do Sistema Único de Saúde é que vamos ter um SUS que avança no sentido do seu fortalecimento ou, ao contrário, do seu enfraquecimento; *segundo*, porque é necessário identificar exatamente onde se situam e qual é a natureza dos interesses da cada “ator”; *terceiro*, porque as inúmeras dificuldades que emergem no cotidiano assistencial de um município poderão, ao observador menos atento, não se revelarem como o resultado do conflito existente entre concepções de saúde que são, necessariamente, excludentes entre si e, *quarto*, porque é necessário estabelecer uma certa hierarquia entre esses atores, baseada na capacidade que cada um deles têm

---

1. Entenda-se aqui a palavra “experiência” não no sentido de ensaio, tentativa ou experimentação, mas, antes, no sentido de “conhecimento”, como uma apropriação clara, uma apreensão e uma compreensão dos atos que caracterizaram a política de saúde do município.

de, legitimamente, interferir na organização do SUS e, a partir daí, estabelecer quem são efetivamente os aliados no processo de consolidação do Sistema Único de Saúde.

A extensa e complexa rede de relações que se estabelecem dentro de um sistema de saúde, de certa maneira, reflete a extensão e a complexidade do comportamento humano, com todas as suas idiossincrasias. É necessário definir, dentro desse universo, quais as atitudes que poderão se expressar numa política que possa representar a preservação de um direito básico. Ao mesmo tempo, que despertem no conjunto da sociedade a consciência de que, nesse particular, estamos todos sujeitos a, num dado momento de nossa existência, experimentar os benefícios ou, ao contrário, às dificuldades e os obstáculos do sistema de saúde que construímos.

Não temos dúvidas, porém, de que a experiência de Chapecó representou um marco, um divisor de águas na história da saúde pública do município. Sob qualquer perspectiva que se queira analisar, pode-se verificar que o trabalho desenvolvido foi de uma magnitude tamanha. Embora problemas ainda existam, seja no acesso ou na qualidade dos serviços, não se poderá negar que a população de Chapecó conta hoje com uma estrutura sanitária invejável, especialmente quando comparada com os demais municípios de Santa Catarina. Ignorar este fato só seria possível num contexto em que a análise sectária fosse a regra e onde houvesse uma deliberada e fortuita intenção de menosprezar os avanços obtidos.

## O início

Quando o Governo Democrático e Popular de Chapecó assumiu a administração do município, em janeiro de 1997, o fez num cenário de grande expectativa sobre qual a política de saúde

seria implantada. Neste momento, a Secretaria Municipal de Saúde contava com uma estrutura muito singela: quadro de pessoal insuficiente para atender a demanda da população usuária do SUS; atendimento precário, caracterizado por imensas filas na madrugada; laboratório público municipal sem conseguir atender a demanda e desacreditado; assistência farmacêutica centralizada e caracterizada por práticas clientelistas; inexistência de normatização dos programas assistenciais ou de trabalho com indicadores; assistência à saúde centrada no trabalho do médico e hospital público apropriado pelo sistema privado. Esta situação de dificuldades claramente apontava para a inexistência de uma política de saúde que levasse ao desenvolvimento de um modelo assistencial.

O primeiro desafio foi o de estruturar uma equipe dirigente que, além de estar tecnicamente habilitada ao desempenho das atividades inerentes à gestão do sistema, estivesse politicamente sintonizada com o fortalecimento do Sistema Único de Saúde. A equipe foi formada a partir de profissionais que, com distintos níveis de participação, tinham uma história de militância na saúde pública. Alguns com sólida experiência na gestão do sistema público de saúde em outros municípios do país e que, sem dúvida, tiveram papel relevante na formulação da política de saúde a ser adotada e na formação de novos militantes do SUS.

Imediatamente, a equipe identificou as principais dificuldades, a maior parte delas relacionadas com o acesso aos serviços. A exemplo do que aconteceu em toda a história da saúde pública do país, também em Chapecó um modelo assistencial, que tinha como centro o hospital, praticamente inibia ou rechaçava quaisquer iniciativas no sentido de ampliar e fortalecer a rede assistencial ambulatorial, restando à população buscar o acesso aos serviços ambulatoriais privados, num primeiro momento. Depois, caso

necessário, deveria buscar serviços hospitalares numa instituição que, embora construída e mantida com recursos públicos, atendia - como ainda atende - prioritariamente aos interesses privados. Em outras palavras, o modelo hegemônico na assistência à saúde em Chapecó era o sistema privado.

A naturalidade com que era encarada essa situação por algumas categorias profissionais pode ser exemplificada por um episódio ocorrido logo após a conclusão das primeiras reformas físicas das unidades básicas de saúde. Entendendo serem tais reformas prejudiciais aos interesses do setor privado, uma médica procurou um membro da equipe dirigente e passou a lhe inquirir sobre qual o objetivo de se estar melhorando as condições físicas das unidades básicas de saúde como, por exemplo, melhorando-lhes a ventilação, iluminação e refazendo a pintura, tornando a ambiência daqueles espaços mais adequada e mais confortável. Quando informada de que a nossa intenção era iniciar todo um processo de melhoria da rede pública, a começar pela estrutura física das unidades, a referida profissional argumentou que isto não estaria “correto” uma vez que “se os postinhos de saúde” ficassem bonitos, bem ventilados e confortáveis isso acarretaria uma menor demanda aos serviços oferecidos nos consultórios “particulares”. O surpreendente nesse episódio é que ela estava absolutamente convencida de que assim deveria ser e, de forma explícita, expôs a sua concepção a respeito dos serviços de saúde: espaço onde o poder público pode estar presente, desde que isto não signifique perda de espaço ou ameace a prática liberal-privatista.

Outro exemplo que pode ser utilizado, e que reflete o quanto de significação se revestiu a política adotada, foi a visita de lideranças de entidade representativa dos farmacêuticos e bioquímicos que, candidamente, reivindicavam que a Secretaria Municipal de Saúde

sustasse a seqüência de investimentos realizada no Laboratório Público Municipal e, pois, mantivesse o procedimento de aquisição de serviços laboratoriais da rede privada. Vale registrar aqui que a construção do novo Laboratório, juntamente com a implantação do Analisador Automatizado para Dosagens Bioquímicas que utiliza a metodologia de Química Seca, coloca este laboratório na condição de oferecer exames com qualidade ímpar e em quantidade suficiente para atender a toda a demanda da rede pública, suplantando os serviços oferecidos na rede laboratorial privada e se transformando, como é hoje, num laboratório de referência regional. Não é por acaso, então, que esta ampliação da capacidade pública se serviços instalada faça com que o setor privado se sinta ameaçado e que segmentos deste setor busquem convencer o gestor municipal a desacelerar tal processo.

À medida que se descortinava a realidade assistencial prestada aos usuários do Sistema Único de Saúde e se buscavam alternativas no sentido de ampliar o atendimento às necessidades da população, também se percebia claramente a existência de uma distorção na visão que se tinha dos serviços públicos de saúde. Identificava-se a concepção, fortemente enraizada nos trabalhadores de saúde, mas também na própria população, de que os serviços públicos prestados eram gratuitos e que, portanto, como “a cavalo dado não se olha os dentes”, o que quer que fosse feito e do modo que fosse feito ainda assim estaria adequado. Quase uma “cultura” a permear o sistema público de saúde. Este foi um dos muitos obstáculos que tiveram que ser superados e que exigiram um denodado esforço dos gestores.

O incentivo e o apoio à população para que criasse os seus espaços de discussão sobre saúde e, assim, pudesse alcançar uma condição tal que lhe possibilitasse modificar aquela concepção, exigiu do gestor municipal tomar uma iniciativa, e que o tempo demonstrou

ter sido bastante eficaz, no sentido de designar um dirigente cuja tarefa seria a de estabelecer contatos com as comunidades assistidas pelas equipes de saúde e convencê-las a criar os seus Conselhos Locais de Saúde. O êxito desta iniciativa foi surpreendente, uma vez que o número de Conselhos Locais de Saúde aumentou de 02 (dois) para mais de 34 (trinta e quatro) e estes passaram a desempenhar a função de canal de expressão das “vontades” da comunidade. Porém, ao longo do tempo, muito mais do que um papel meramente reivindicatório, tais conselhos acabaram por exercer atitudes francamente propositivas e fiscalizadoras da política de saúde.

O trabalho das equipes de saúde, se por um lado tinha o Conselho Local como órgão de efetivo controle social, por outro lado passou a ser enriquecido por uma série de sugestões e iniciativas da comunidade. De forma sinérgica, muitas equipes e respectivos conselhos locais de saúde passaram a desenvolver um trabalho conjunto com a comunidade, contribuindo na organização dos serviços e, em alguns casos, passando a identificar a unidade sanitária como algo que também lhes pertencia e sobre a qual tinham igual responsabilidade.

Note-se que, a partir de um dado momento, quando se atingiu esse nível de exercício da cidadania, a natureza das preocupações e das reivindicações mudou totalmente. Num determinado momento, em que uma das unidades de saúde estava a receber ampliação, algumas lideranças fizeram contato com a Secretaria Municipal de Saúde a fim de manifestar preocupação com o fato de que os tijolos que estavam prestes a serem utilizados na reforma da unidade não apresentariam a qualidade desejável. O fato foi comunicado ao setor responsável que, de imediato foi verificar “in loco” o objeto da preocupação e o problema foi solucionado.

Esse episódio nos revela, no mínimo, duas coisas importantes: primeiro, que estava acontecendo um arrefecimento nas dificuldades de acesso aos serviços a ponto de a população passar a se preocupar com outros aspectos, igualmente relevantes, mas que não tinham despertado, até então, o interesse dos usuários; segundo, que é perfeitamente plausível supor que o desenvolvimento de um sentido de cidadania é o resultado da conjunção de uma série de elementos, mas que dentre eles certamente está a clareza e a disposição política dos governos em apostar na imensa capacidade e criatividade da população.

Por outro lado, quando se passava a analisar os processos de trabalho de algumas equipes de saúde, deparava-se com uma lógica extremamente perversa e que atropelava qualquer sentido ético inerente à própria atividade daqueles que um dia juraram mitigar a dor e o sofrimento dos seus semelhantes.

Evidenciava-se, também, uma convivência quase parasitária da atividade assistencial privada diante do Sistema Único de Saúde. Grande parte do interesse dos prestadores com relação ao SUS estava baseado na possibilidade de o sistema público ser o grande alimentador da verdadeira cadeia produtiva de procedimentos, especialmente os diagnósticos, e estes incentivados, em muitos casos, por um absurdo processo de autogeração de exames, avaliações cada vez mais especializadas e novos procedimentos, criando-se um verdadeiro círculo vicioso, onde o que menos importava era o usuário.

Constatava-se, sem nenhuma surpresa, que o modelo hegemônico de atenção à saúde estava centrado no trabalho médico e voltado à lógica da produção de procedimentos. Esta lógica poderia atender ao princípio da “saúde como mercadoria”, mas certamente não atendia ao princípio da “saúde como direito”.

## As cirurgias eletivas e as “cobranças por fora”

Em algumas etapas desse processo, como a assistência hospitalar, por exemplo, a sensação que se tinha era a de que a instituição encarregada do atendimento era, na verdade, um grande “garimpo”. Tudo aquilo que pudesse representar a possibilidade de ser “desviado” para os serviços privados – as pepitas maiores, se quisermos manter a analogia – ficava retido na bateia hospitalar; o restante ficava a enfrentar as imensas filas de espera. Nas cirurgias eletivas, por exemplo, chegou-se a ter uma verdadeira legião de pessoas que aguardavam uma solução: colecistopatas que cronicamente recorriam aos pronto-socorros para aliviar a sua dor; portadores de hérnia inguinal que não conseguiam ter o seu problema resolvido a menos que desembolsassem valores incompatíveis com sua possibilidade; pacientes com quadro de varizes gigantescas que comprometiam grandemente sua qualidade de vida e mulheres com prolapso uterino e/ou incontinência urinária que percorriam os ambulatórios em busca de uma solução.

Quando alguns desses usuários chegavam num determinado limite, ditado pela tolerância, pela paciência, mas sobretudo pelo sofrimento, acabavam buscando uma solução – em geral se desfazendo de algum bem durável ou outro pequeno patrimônio – para, então, submeter-se ao tratamento cirúrgico proposto. Neste momento entrava em cena um dos expedientes mais perversos e mais covardes cometidos contra os usuários do Sistema Único de Saúde. A estes, em geral trabalhadores urbanos, pequenos comerciantes, agricultores ou donas-de-casa, era feita a proposta de internar-se pelo SUS e realizar a cirurgia mediante o pagamento de um valor “por fora”. Nestas circunstâncias, a existência de uma “fila de espera” passava a ser interessante, porque quanto maior a

fila, maior a expectativa de ficar mais tempo sofrendo pela doença e, portanto, mais empenho teria o cidadão em conseguir os recursos financeiros para o “pagamento por fora”.

Diante dessa realidade e diante daquilo que se transformou praticamente numa instituição – a “cobrança por fora” – a Secretaria Municipal de Saúde passou a difundir de uma forma mais massificada a informação de que tal cobrança a pacientes do SUS é crime. Através da Diretoria Geral de Controle, Avaliação e Auditoria se conseguiu instruir Processos Administrativos a partir de denúncias dos usuários. Tais processos, quando concluídos, e constatada a prática de cobrança ilegal, eram remetidos ao respectivo órgão de fiscalização do exercício profissional e ao Ministério Público. Além disso, a quantia cobrada era devolvida ao usuário. Por algum tempo se conseguiu inibir tais cobranças, mas temos razão para acreditar que a prática continua a ser adotada, só que com mecanismos mais “sofisticados”.

Contudo, a fila de espera nas cirurgias eletivas continua. Por necessitar de estrutura hospitalar e por estar o hospital público local sendo administrado por um consórcio de bases legais discutíveis, ainda não tem essa instituição completo domínio sobre os limites que devem ser obedecidos pelas empresas e corporações privadas que atuam dentro do hospital e que, inclusive, utilizam a estrutura pública para atender os seus interesses.

Senão todos os casos, mas a maioria dos que necessitavam de cirurgia eletiva, eram problemas cuja solução não exigia grande aparato tecnológico. Havia recursos humanos capacitados e havia uma estrutura hospitalar com os equipamentos necessários para realizar os procedimentos. O que faltava era uma política de saúde que enfrentasse essa dura realidade: uma assistência ambulatorial deficiente e uma assistência hospitalar que não atendia os interesses da maioria da população.

Estávamos, pois, diante de uma decisão a ser tomada: qual problema atacar primeiro? Sabíamos que não teríamos condições de enfrentar toda a complexa rede de dificuldades presentes na assistência hospitalar e, além disso, por se tratar de um hospital público de referência regional, entendíamos que a responsabilidade maior recaía sobre o gestor estadual. Aliás, a própria Lei Orgânica da Saúde estabelece isto em seu artigo XVII. Adicionalmente a este fato, o hospital representa o final de uma corrente que se inicia lá na Unidade Básica de Saúde, e não fazia para nós o menor sentido “começar pelo fim”.

Decidimos, então, direcionar o foco maior de nossa atenção à estruturação da rede pública ambulatorial, a partir de uma premissa que se transformou num quase axioma dentro da saúde pública: uma rede básica de saúde bem estruturada e qualificada resolve cerca de 80 % dos problemas de saúde de uma dada comunidade. Ademais, uma rede resolutiva implicaria redução das internações hospitalares, o que de fato acabou acontecendo ao longo do tempo.

### Alguns passos no fortalecimento do SUS

Havia muitas evidências a respeito da insuficiência da estrutura existente nas Unidades Básicas de Saúde - UBS. Uma demanda crescente por serviços públicos, decorrente da queda do poder aquisitivo das famílias que já não tinham mais condições de arcar com os custos dos planos privados de saúde ou, pior do que isso, da absoluta carência de recursos para acessar quaisquer serviços, era uma característica cada vez mais evidente. Os serviços existentes apresentavam baixa resolutividade, prestando uma assistência burocrática e sumária; os usuários, pela baixa resolutividade dos serviços prestados, acabavam retornando várias

vezes à unidade sanitária o que, por sua vez, gerava grande insatisfação, não só para eles como também para alguns profissionais.

Entretanto, eram as imensas filas na madrugada, talvez, as mais dramáticas manifestações da incapacidade do sistema em absorver a demanda e que revelavam a perversidade de um sistema de saúde que, embora olímpicamente registrado na Constituição Federal e detentor de um dos marcos regulatórios mais avançados do mundo como o instrumento de garantia da saúde como direito inalienável dos cidadãos, mostrava-se incompetente – a começar pelo município – para efetivamente produzir o cuidado em saúde. Deste modo, as reformas na estrutura física das unidades básicas de saúde e a construção de novas unidades, bem como a criação de serviços de saúde públicos até então inexistentes – como, por exemplo, na área da saúde mental – passaram a caracterizar o nosso esforço primeiro.

À medida que essas deficiências estruturais eram sanadas, ampliávamos, também, o quadro de trabalhadores da saúde. Vários concursos públicos, nas mais diversas áreas, foram realizados, pois, dotar a rede ambulatorial básica de profissionais em número suficiente era igualmente um desafio. Em oito anos houve um incremento da ordem de 160% no número de trabalhadores em atividade na Secretaria Municipal de Saúde, o que foi sem dúvidas a expressão da vontade e da decisão política do governo do município em cumprir com sua parcela de responsabilidade. Tal vontade política também se manifestava na ampliação e criação de novos serviços e na não-aceitação do mero papel de repassador de recursos para a iniciativa privada da saúde, numa lógica de fortalecimento da presença do Estado, situando-se na contra-corrente da lógica neoliberal que defende a tese do Estado-mínimo.

Um vigoroso processo de educação permanente foi então iniciado, a fim de capacitar os servidores a exercer adequadamente suas atividades técnicas sem prejuízo da compreensão que deveriam ter a respeito do tamanho e do significado da tarefa que tinham pela frente: fazer acontecer o SUS no município. As capacitações incluíam, além dos temas de cunho eminentemente técnico, discussões e apresentações sobre o SUS, seus princípios e diretrizes, seu funcionamento no município, seus instrumentos de participação popular e controle social, e formação de gerentes.

As unidades básicas de saúde, uma vez ampliadas na sua capacidade assistencial e, por extensão, com situações cotidianas cada vez mais complexas, desencadearam uma discussão sobre seu gerenciamento, o que nos levou à necessidade de se adotar a figura da “Diretora”, cujas atribuições eram de natureza administrativa e assistencial, sem prejuízo de sua importante função como estimuladora do trabalho em equipe dentro das unidades. Passaram as Diretoras a ser, também, importante instrumento de representação dos trabalhadores das unidades, dentro de uma perspectiva de gestão participativa. Este modelo de gestão assumiu um importante papel na definição das modificações que o modelo assistencial deveria apresentar. Com a formação do Colegiado das Diretoras este passou a representar o espaço no qual as dificuldades, as sugestões e todo o tipo de reivindicações dos servidores eram apresentados.

O papel desempenhado pelo Colegiado das Diretoras, aos poucos, foi assumindo uma importância estratégica como ponto de partida para as atividades de planejamento nos próprios locais de trabalho. Isto representou um grande avanço, pois o planejamento local criava um espaço de participação aos servidores que antes não existia, e que contribuiu para elevar o sentido de “responsabilidade

compartilhada” diante dos resultados alcançados pela equipe. Mais ainda, a partir da introdução do trabalho com indicadores, a equipe passou a se defrontar com a necessidade de introduzir novas maneiras de organizar o seu trabalho. A implantação de um Programa de Desenvolvimento Gerencial -PDG-, para as enfermeiras, foi uma iniciativa que contribuiu fortemente para que estas desempenhassem com maior desenvoltura suas funções que, enriquecidas dos conhecimentos básicos de epidemiologia e de técnicas gerenciais, puderam qualificar sua intervenção.

O que se verificou foi um salto de qualidade na atuação e no desempenho da enfermagem, que acabou por trazer à tona uma questão que, de certa maneira, todos tinham consciência, mas que poucos se arriscavam a apontar claramente: a falta de envolvimento de alguns médicos com a equipe, e o seu trabalho realizado dentro das quatro paredes do consultório, às vezes desconectado de todo o resto.

Esse problema, embora apontado com mais ênfase a partir do momento em que a enfermagem passou a ter um papel mais participativo, e por isso mesmo, de maior poder dentro das equipes de saúde, já havia sido detectado bem no início da gestão. Não porque o comportamento pouco participativo de uma grande parcela de médicos fosse uma característica de Chapecó, mas porque no país inteiro se encontra o relato de que muitos destes profissionais, especialmente no âmbito do serviço público, apresentam uma série de “cacoetes”. Tais “cacoetes”, que se desenvolveram ao longo do tempo e por razões que talvez necessitassem de um compêndio para analisá-las, acabam por ter um impacto fortemente negativo que se reflete nas dificuldades encontradas para incluir este profissional no trabalho multi e interdisciplinar, com conseqüências igualmente adversas na qualidade dos serviços prestados. Dentre eles

destacaríamos: *o atendimento sumário*, com inaceitável desprezo pela utilização dos mais elementares, e ao mesmo tempo mais importantes instrumentos da clínica – a anamnese e o exame físico; *a recalcitrante e insistente falta no cumprimento da jornada de trabalho* e *o comportamento desidioso no que diz respeito aos custos que gera ao sistema de saúde*.

É lamentável, para dizer o mínimo, que um profissional tão importante quanto o médico não consiga compreender que sua inserção nas equipes de saúde não pode acontecer às custas de atitudes autoritárias e, às vezes, de absoluto desprezo pelo trabalho dos demais profissionais de saúde. O que aqui se expressa, embora seja o relato do que se verificou no município de Chapecó – e que, obviamente não pode ser visto como uma generalização irresponsável ou injusta – parece estar em sintonia com os relatos de gestores da saúde pública de outros municípios brasileiros. Algo precisaria ser feito no sentido de reposicionar esse importante profissional diante das equipes de saúde, mas que viesse a acontecer através de um processo em que a sua autoridade fosse conquistada através de uma relação respeitosa e solidária com os demais trabalhadores da área.

O curioso é que o comportamento de isolamento, auto-suficiente e freqüentemente autoritário de alguns médicos era, de certa forma, aceito com naturalidade por muitos profissionais não-médicos, com alguns chegando até uma posição de absoluta submissão, reproduzindo, quem sabe, uma atitude da própria sociedade em relação àqueles profissionais. Entendíamos que este fato não era saudável nem para a sociedade, nem para os doentes, e muito menos para os médicos. Isto porque reforçava a idéia e a percepção de uma certa onipotência – e até onisciência – que são, como a própria história nos mostra, irmãs gêmeas da arrogância e da negligência.

Aos poucos fomos percebendo que, se quiséssemos modificar a realidade assistencial e implantar um modelo de saúde que

reconhecesse cada profissional como tão importante quanto os demais e que potencializasse o poder de intervenção da equipe na melhoria da qualidade da assistência prestada, teríamos que encontrar uma contraposição àquelas atitudes, especialmente de alguns médicos.

Um dos conflitos mais sérios que tivemos foi em relação ao cumprimento da jornada de trabalho, dever de qualquer trabalhador de uma unidade de saúde. Encontrar um modo de lidar com um comportamento de uma parcela significativa de médicos que, embora não tivesse nenhuma razão de ordem ética, técnica ou legal que o justificasse, era tido como natural, não só por ela mesma, mas também por boa parte dos demais profissionais e, eventualmente, por parcela significativa da população, não foi algo muito tranquilo. Os conflitos ocasionados pelo enfrentamento dos referidos comportamentos, de certa maneira, caracterizaram toda a gestão do SUS no município.

Nosso desejo era de que pudéssemos discutir essa questão a partir de determinados fundamentos éticos, e que a mesma não se transformasse num expediente administrativo. Isto é, que os profissionais que insistiam em não cumprir a jornada entendessem que agindo assim, estariam não só atropelando princípios de justiça com relação aos demais trabalhadores, mas que estariam também suprimindo o direito que os demais cidadãos têm de contar com a presença do profissional durante toda a jornada para a qual foi contratado, porque, em última análise, é a sociedade que financia os serviços públicos. Mas isto não parecia tão óbvio assim para muitos profissionais...

Embora tenhamos implantado o Cartão Ponto Eletrônico para todos, inclusive para os médicos, o desejável seria que este instrumento não precisasse ser utilizado, porque num certo sentido

ele representa uma afronta, quase uma violência, com aqueles trabalhadores que têm consciência da importância e do significado do seu trabalho, especialmente na saúde. Não há dúvidas de que ainda há um forte componente autoritário no comportamento de boa parcela da categoria e que a impede de aceitar o fato de que o exercício da medicina – por mais digna e honrosa que seja esta profissão – não coloca os médicos na condição de estar acima das responsabilidades que cabe a qualquer e a todos os profissionais. Uma ampla discussão – e que aponte soluções – precisa ainda ser feita a respeito do “poder e da formação ética dos médicos” e de como este poder às vezes acaba sendo hegemônico no processo decisório e na organização de todo o sistema de saúde.

## O Hospital Materno-Infantil

Uma das áreas da assistência que mais revela o grau de desenvolvimento de um sistema de saúde é a atenção materno-infantil. Em Chapecó, a atenção materno-infantil é realizada em toda a rede assistencial ambulatorial do SUS, a atenção hospitalar que tem sido prestada pelo Hospital Regional do Oeste. Quando se avalia o Coeficiente de Mortalidade Infantil – CMI de Chapecó, verifica-se que mais da metade dos óbitos infantis no primeiro ano de vida ocorrem na primeira semana de vida, antes mesmo da alta hospitalar. À medida que se reduz o CMI há uma tendência natural de os óbitos se concentrarem no período neonatal, porque é nessa fase da vida que irão a óbito os Recém-Nascidos portadores de Mal-Formações Congênitas incompatíveis com a vida.

No caso de Chapecó, porém, uma grande número de crianças morre também por doenças evitáveis ou condições patológicas que as tornam mais vulneráveis, como a prematuridade, por exemplo.

Há inúmeros fatores envolvidos neste processo, sendo os mais importantes as deficiências na assistência pré-natal e no nascimento. O primeiro fator pode ser corrigido com um aumento na captação e na cobertura da assistência às gestantes e com facilidades de acesso a um pré-natal de qualidade. A Secretaria Municipal de Saúde ampliou substancialmente o número de obstetras nas unidades de saúde, além de oferecer um elenco de serviços auxiliares de diagnóstico e tratamento, qualificando este tipo de atendimento.

Entretanto, identificaram-se sérias limitações na assistência hospitalar às gestantes, especialmente àquelas com alto risco gestacional. Sabe-se, também, que o Hospital Regional do Oeste não tem conseguido garantir o acesso fácil a todas as gestantes e tampouco a presença de pediatra na Sala de Parto para todos os nascimentos, o que acarreta dificuldades na prevenção e no tratamento das doenças e agravos relacionados ao parto e ao nascimento. A inexistência de uma UTI – Unidade de Tratamento Intensivo Neonatal, por sua vez, dificulta ainda mais a recuperação das crianças, fazendo com que inúmeras morram por falta de condições técnicas locais para o seu atendimento.

Diante dessas dificuldades, o Governo Democrático e Popular decidiu enfrentar tais problemas da área da assistência hospitalar através de duas ações: a construção de um Hospital Materno Infantil, para melhorar o acesso das gestantes do município aos serviços hospitalares, e a destinação de recursos que viabilizassem a construção de uma UTI Neonatal, para melhorar a atenção hospitalar aos recém-nascidos patológicos. Com tais medidas Chapecó ficará habilitada a reduzir ainda mais o seu Coeficiente de Mortalidade Infantil e reduzir o número de recém-nascidos que ficam com seqüelas devidos a problemas no nascimento. Mas, muito mais importante que isso, mostra que o Município tem compromisso

com a vida desses indivíduos que, por sua vulnerabilidade, apresentam maior risco de doença e morte e que, ironicamente, não vinham tendo a atenção solidária que a sociedade tem o compromisso moral de lhes oferecer.

## A questão da assistência farmacêutica

Tema que tem sido objeto de inúmeros estudos e discussões, a Assistência Farmacêutica no âmbito do SUS constitui um importante instrumento a ser utilizado pelo Estado no sentido de garantir o direito à saúde. Este direito deve ser garantido pelos dispositivos constitucionais vigentes, independente dos dispositivos infra-constitucionais e administrativos existentes ou que venham a ser criados. Deve ser assegurado, sempre, sob a ótica do “acesso universal e igualitário às ações e serviços” e no sentido da “promoção, proteção e recuperação” da saúde. De imediato, quando se pensa em acesso aos medicamentos, temos que recuperar um dos princípios basilares da bioética, ou seja, “primum non nocere”. Guiados pelo fundamento de “primeiro não fazer mal”, precisamos entender que os medicamentos representam um insumo importante, e às vezes vital, para a saúde dos indivíduos.

Em determinadas situações, porém, o medicamento pode significar exatamente o contrário. Se analisarmos todo o processo pelo qual deve ser submetido um determinado fármaco para que efetivamente passe a significar um benefício aos indivíduos, veremos que etapas importantes como as da experimentação em modelo animal, com avaliação criteriosa de sua ação, e a etapa de ensaios clínicos em seres humanos, com determinação cuidadosa de seus efeitos desejáveis e indesejáveis, são momentos cruciais e, com requisitos, devem ser rigidamente atendidos para que sejam liberados.

Sabemos que tais exigências ou critérios podem não ser os mesmos nos diferentes países. Assim é que determinados medicamentos, não permitidos ou com indicações restritas em outros países, freqüentemente são prescritos de forma mais livre em nosso país. Infelizmente, temos que admitir que a indústria farmacêutica joga pesado quando está em disputa seus altos lucros, e o faz de distintos modos: seja através do assédio aos acadêmicos de medicina já desde os primeiros momentos de seu processo de formação, seja através do patrocínio de cursos, congressos e outros eventos, ou mesmo, através da contratação de “consultores”. Entenda-se aqui “consultores” como aqueles profissionais que, reconhecidos por seus pares como autoridades em determinados campos ou especialidades médicas, e mediante a percepção de determinadas “vantagens”, passam a prescrever e, mesmo, indicar aos seus colegas a utilização desde ou daquele medicamento. Medicamentos estes que, depois de algum tempo, a experiência e a utilização acrítica poderá demonstrar que se trata muito mais de uma ameaça à saúde do que propriamente de algo a protegê-la. Como, então, deve postar-se o Estado, na figura dos poderes instituídos e, especificamente, os Gestores do Sistema Único de Saúde quando têm a responsabilidade de proteger a sociedade dos agravos à saúde?

A resposta a esse quesito tem profundas implicações de ordem ética, embora possa parecer que os argumentos de ordem administrativa, orçamentária ou financeira sejam os determinantes da postura adotada pelos gestores do SUS nessa questão. Não se trata disto. É exatamente um princípio ético que está a fundamentar os argumentos administrativos, orçamentários e financeiros apresentados pelo Governo Democrático e Popular de Chapecó ao longo desses oito anos diante de ocasionais demandas por medicamentos. Muitas vezes, dispensar um medicamento de alto

custo e sem eficácia comprovada para um único indivíduo pode significar a supressão do direito de tantos outros em se beneficiar daqueles medicamentos que têm eficácia comprovada e que, pelo maior tempo no arsenal terapêutico acabam tendo custo menor. Há inúmeros exemplos pelo Brasil afora em que o Poder Judiciário determinou ao SUS a dispensação de medicamentos que não tinham efeito comprovado – em alguns casos, ao contrário, teriam ocasionado danos aos usuários – simplesmente porque havia uma prescrição.

Ora, se é verdade que alguns medicamentos podem não apresentar os benefícios que a indústria alega que têm e se é verdade que muitos fármacos causam danos, às vezes irreparáveis, cabe-nos perguntar: garantir a dispensação de todo e qualquer medicamento, pelo simples fato de que foi prescrito por um médico ou de que a decisão de utilizá-lo foi o resultado do exercício do livre arbítrio do cidadão diante da esperança de que possa vir a ter a “cura” que busca, é garantir saúde?

Acreditamos que não. Porque uma resposta afirmativa é uma simplificação perigosa e que não coloca em xeque pelo menos duas importantes questões: o *poder médico* – sobre o qual comentávamos há pouco e que tem seu fulcro numa história parcialmente construída em cima de crenças e mitos, e que só a partir do advento dos fundamentos da ciência começou a ser legitimado e, por isso mesmo, começou a ser delimitado; e o *poder do cidadão* para exigir o medicamento que julga ser o melhor para si sob a alegação de que, assim agindo, estará colocando o Estado no atendimento aos seus direitos constitucionais.

No primeiro caso, é exatamente o conhecimento científico que estabelece os limites, especialmente numa realidade em que o desconhecimento sobre as ações de determinados fármacos, os erros

de indicação, das dosagens e do tempo de uso, associados ao viés mercantilista freqüentemente presente na prescrição, compõem um triste mosaico e que reflete enormes falhas no aparelho formador de médicos deste país, onde às disciplinas de farmacologia e terapêutica é dedicado um tempo de preparação próximo do irrisório.

No segundo, o exercício do livre arbítrio do cidadão a decidir, em caráter meramente opinativo, uma questão em que se antepõe a imperiosa necessidade de fundamentos técnicos, desconsiderando o vasto acúmulo de conhecimentos da ciência farmacológica. Pior: coloca o pleito como absolutamente legítimo, desprezando todo e qualquer argumento que a prudência tente buscar no campo da eqüidade, da igualdade de acesso, da viabilidade financeira – o que acaba, muitas vezes, impedindo o acesso de outros cidadãos a ações de eficácia e segurança comprovadas.

Em inúmeras oportunidades, também a Secretaria Municipal de Saúde se deparou com situações em que o Poder Judiciário, a partir de uma leitura hermética e destituída de uma compreensão mais ampla sobre o Sistema Único de Saúde, e ignorando as influências mercantilistas a que estão sujeitas as prescrições de medicamentos, simplesmente determinava a dispensação de determinado fármaco. Em todas essas ocasiões os nossos esforços eram no sentido de convencer o Ministério Público, ou outra instância do Poder Judiciário, dos riscos que isso representava.

A realização de um seminário sobre medicamentos, organizado pelo Gestor Estadual do SUS e pelo Ministério Público Federal, mostrou de forma muito contundente a falta de ousadia do Poder Judiciário para colocar em xeque a prescrição médica. Instado a se manifestar sobre a prescrição e as influências que ela pode sofrer por parte da indústria farmacêutica, um dos representantes do judiciário alegou que não lhe compete questionar a prescrição, uma

vez que ela é realizada por um perito e que, portanto, deve ser seguida.

Tal argumento, além de perigoso, porque ignora uma dura realidade na qual se testemunha profissionais cometendo verdadeiros absurdos do ponto de vista das boas práticas terapêuticas, é também a comprovação de que se está a ignorar o fato de que a RENAME – Relação Nacional de Medicamentos – é confeccionada por uma comissão de renomados especialistas e pesquisadores das principais universidades brasileiras e representantes do Conselho Federal de Medicina. Tal comissão tem como uma de suas preocupações elaborar uma lista de medicamentos que tenham eficácia clínica comprovada em extensos trabalhos e publicações idôneas e que não sejam medicamentos “da moda”, cuja função é, com frequência, apenas a de enriquecer ainda mais a Indústria Farmacêutica e seus eventuais “sócios-prescritores”. Cabe aqui registrar que concordamos com aqueles que defendem que a RENAME revisada e atualizada com uma periodicidade menor. Isto não tira, porém, a legitimidade deste instrumento como delimitador da sanha prescritiva de alguns.

Conseguimos, nesses oito anos de gestão do SUS municipal, avançar na Política de Assistência Farmacêutica, que é importante instrumento para assegurar saúde de qualidade. Implantamos uma Lista Básica de Medicamentos que atende a maior parte da demanda. O fechamento de uma farmácia que comercializava medicamentos para a população atendida numa de nossas unidades de saúde é um singelo exemplo, porém de alto significado, de que é possível avançar numa política de fortalecimento dos serviços públicos.

Instituímos processos de capacitação para os profissionais de saúde, sobre o processo de aquisição, armazenagem, dispensação e

uso racional de fármacos. E, de forma muito insistente, a discussão sobre quem de fato é o maior interessado em que exista cerca de 15 mil medicamentos sendo comercializados em nosso país esteve sempre presente.

Entretanto, por maiores que sejam os esforços de qualquer prefeitura no sentido de fortalecer a assistência farmacêutica prestada à população, é fundamental que o Poder Judiciário se transforme num parceiro na defesa do SUS e seus princípios, mas principalmente, que busque identificar quais os obstáculos que a lógica mercado-privatista coloca à consolidação do sistema público de saúde. Do contrário, corre-se o risco de canalizar preciosos recursos financeiros apenas para atender aos interesses de uma das maiores indústrias do mundo, sob o falso argumento de que, ao determinar ao SUS a dispensação de qualquer fármaco pela simples razão de ter sido prescrito, estar-se-ia garantindo saúde aos cidadãos.

## A Saúde Bucal

Uma Política de Saúde Bucal foi implantada desde o ano de 1997, o que aconteceu de forma simultânea a todo o processo de organização e ampliação da Rede Básica. A ampliação e reestruturação dos serviços e a estruturação de um sistema de vigilância da saúde bucal sinalizaram para uma nova abordagem da atenção odontológica, na busca do atendimento integral, da universalização do acesso e da equidade.

A introdução do Tratamento Completado rompeu com a lógica dos tratamentos paliativos, incluindo e garantindo aos cidadãos o agendamento, até que tivessem concluídos todos os procedimentos necessários compatíveis com o nível de atenção primária. A criação da Clínica do Bebê e do Centro de Referência à Saúde Bucal (Ceres-

Bucal) foram duas iniciativas altamente impactantes. A primeira, foi criada para atendimento aos bebês de mães que realizaram o pré-natal na rede básica de saúde e que participaram de atividades de grupo relativas à saúde bucal do bebê, ancoradas num manual contendo todas as informações sobre cada fase do crescimento associado aos eventos bucais. A segunda, para dar retaguarda especializada à Rede Básica e proporcionar atenção nas áreas de: prótese total, cirurgia oral menor, prevenção do câncer bucal, endodontia e odontopediatria. Atividades de natureza preventivo-educativas foram desenvolvidas com os cerca de 35.000 escolares, os quais receberam assistência odontológica nas Unidades de Saúde e Policlínicas, reservando a metade de sua carga horária para atendimento clínico de crianças e adolescentes. Uma política de educação permanente para os profissionais da área, oficinas para discutir o processo de trabalho em Saúde Bucal e reuniões de planejamento estratégico situacional foram elementos importantes para a configuração do trabalho que foi desenvolvido. A solução dos casos de urgência odontológica, de procedimentos que necessitam de anestesia geral e cirurgia bucomaxilofacial deverão ser incorporados às atividades assistenciais do Hospital Materno-Infantil, em fase final de construção.

Nas ações de Vigilância à Saúde Bucal, houve esforços no sentido de ampliar as medidas de prevenção e controle da cárie dentária e da fluorose. Como resultado, tivemos uma redução no CPO-D<sup>2</sup> aos 12 anos de idade de 3,48 em 1996, para 2,42 em 1999 e para 1,9 em 2002. A meta da Organização Mundial da

---

2. CPO-D - Essa sigla é uma representação numérica que indica a prevalência de cárie dental no indivíduo (ou em uma determinada população estudada) e é calculada a partir da quantidade de dentes cariados (C), de dentes perdidos (P) e de dentes obturados (O).

Saúde para o CPO-D, em 2000, era de 3,0 ou menos e, no Brasil, estudo nacional de grande porte realizado em 2003 apontou para um índice de CPO-D de 2,1 para a região Sul do Brasil. Isto coloca Chapecó numa posição de destaque, pois, um índice baixo reflete a qualidade dos serviços odontológicos.

A fluorose dentária também foi objeto de ações, e o município de Chapecó é um dos poucos do Brasil que possui quadro epidemiológico desta doença e que tem monitorado os teores de fluoretação da água de abastecimento público. Tal monitoramento é feito por análises periódicas de amostras de água coletadas na ponta da rede (torneiras) e o controle é realizado por instituição distinta daquela que realiza a medida, no caso a empresa de água e saneamento, o que garante qualidade ao monitoramento.

Houve, no período 1997 a 2004, avanços importantes na organização dos serviços de saúde bucal e sua construção se deu tanto nos aspectos da vigilância à saúde, indispensável para as ações de prevenção e promoção, quanto nos estudos realizados para o acompanhamento dos programas. Foram fundamentais para isto o processo de educação permanente, a ampliação da estrutura física e de recursos humanos, e o controle social, este exercido através da participação dos Conselhos Locais de Saúde que estiveram sempre muito próximos e ativos, ajudando a decidir, dimensionar e priorizar as ações. Resta, ainda, o desafio de procurar entender melhor o processo de trabalho nesta área e, a partir daí, ampliar a inserção dos profissionais na estratégia de humanização da assistência.

## O modelo assistencial

Na exata medida em que avançávamos na melhoria da estrutura existente, também sentíamos a necessidade, cada vez

maior, de interferir no processo de organização do trabalho das equipes de saúde. Quanto mais ampliávamos a rede física, quanto mais contratávamos profissionais, mais percebíamos que alguma coisa faltava no dinâmico processo de interação entre os profissionais, e entre estes e a população. Por longo tempo estivemos em busca de uma resposta para importantes questões suscitadas ao longo do processo de ampliação estrutural da rede básica de saúde. Que instrumento utilizar para romper com um modelo assistencial excessivamente centrado na consulta médica e que praticamente ignorava o relativo poder de intervenção dos demais profissionais? Como lidar com a estratificação que acontecia entre as disciplinas atuantes dentro das equipes de saúde e que reforçava e legitimava uma assistência fragmentada? E neste cenário, de que maneira trabalhar a idéia de que os vários campos do conhecimento podem ser complementares para pensar a produção da saúde? O que fazer para que os serviços se voltassem à produção do cuidado e utilizassem o aparato tecnológico apenas nas situações onde ele era legitimamente necessário? Como introduzir a gestão democrática nas unidades sanitárias, numa clara contraposição a um processo centralizado na figura de apenas uma categoria profissional? Quais atitudes adotadas pelos profissionais de saúde poderiam contribuir para reduzir a crescente dependência dos usuários e contribuir para que estes aprendessem sobre o processo saúde-doença e, assim, buscassem uma maior autonomia na sua forma de viver a vida?

Partindo da idéia de que era necessário proporcionar uma visão mais ampla e abrangente dos cuidados em saúde e introduzir novas formas de agir em saúde, unindo os diferentes saberes e tecnologias e trabalhando juntos para melhorar a qualidade dos serviços, é que começamos a elaborar uma proposta de mudança no modelo assistencial adotado. A estratégia de acolhimento, baseada

em experiências que se multiplicavam pelo país afora, e que vinha sendo anunciada e reconhecida como um passo inicial no sentido da humanização da assistência, foi a matriz teórico-prática escolhida para ensejar um dinâmico processo de mudança do modelo assistencial.

Apresentar e implantar uma proposta, que denominamos de “Acolher Chapecó”, e que tinha como diretrizes o acolhimento, o vínculo, a resolutividade, a autonomização e a vigilância em saúde, passou a ser o nosso grande desafio. Para vencê-lo seria preciso, antes, enfrentar as barreiras que os próprios profissionais de saúde colocavam diante da idéia de ter que modificar a forma pela qual o seu processo de trabalho se dava dentro das unidades de saúde. Processo este que estava todo centrado num acesso que o usuário buscava, quase sempre a partir da demanda por uma “ficha de consulta médica”, e que a experiência mostrou ser essa demanda freqüentemente frustrada pelo simples fato de que os serviços se organizavam a partir do número de consultas médicas disponíveis. Aqueles que não conseguiam “a ficha” acabavam por retornar aos seus domicílios sem sequer ter tido a chance de verbalizar suas necessidades que, não raro, se constatava ser apenas a necessidade de uma orientação simples, realizada dentro de um processo de escuta individualizada.

Assim, a experiência, já relatada em livro (*“Acolher Chapecó – uma experiência de mudança do modelo assistencial, com base no processo de trabalho. São Paulo. Editora Hucitec. 2004*)) passou a ser o grande instrumento transformador do modelo assistencial. E como todo o movimento transformador, desencadeou uma torrente de incertezas, de angústias e de resistências.

O “Acolher Chapecó” e sua implantação exigiu de toda a equipe dirigente da Secretaria Municipal de Saúde uma clara

compreensão sobre a conjuntura em que a proposta estava sendo apresentada e sobre as resistências que encontraria. Como um dos fundamentos da proposta era organizar o modelo assistencial a partir das necessidades de saúde<sup>3</sup> dos usuários, isto gerou uma mobilização de todos os recursos humanos disponíveis nas unidades de saúde no sentido único da produção do cuidado do cidadão.

Nessa mudança do foco organizativo, todos os profissionais passaram a ser igualmente importantes. Isso certamente acaba reposicionando todos os trabalhadores numa nova relação de poder dentro desse processo. Alguns médicos se sentiram ameaçados, especialmente porque passaram a fazer uma leitura enviesada da proposta, acreditando que ela representaria a criação de um espaço para o “exercício ilegal da medicina”. Tal interpretação, além de sôfrega, era um completo disparate, porque desconsiderava o fato de que as atribuições ético-legais de cada profissional necessariamente deveriam ser respeitadas. O movimento da categoria pela aprovação do Projeto de Lei do Ato Médico possa ter criado as condições para esse comportamento. De qualquer modo, a resistência à implantação da proposta foi significativa a ponto de levar o órgão de fiscalização do exercício profissional da medicina a deflagrar um Processo Ético-Profissional – PEP contra o Diretor Técnico da Secretaria Municipal de Saúde de Chapecó. Tal PEP encontra-se em sua fase inicial, mas já desperta manifestações de indignação de setores ligados à saúde pública, uma vez que não esconde um caráter puramente persecutório além de buscar atingir

---

3. Tais necessidades podem ser reunidas em quatro grandes conjuntos: boas condições de vida; ter acesso e poder consumir toda a tecnologia capaz de melhorar e prolongar a vida; estabelecer vínculos efetivos com a equipe de saúde e desenvolver graus crescentes de autonomia no seu modo de levar a vida. (modificado de: Cecilio, L. O. “As necessidades de saúde como conceito estruturante na luta pela integralidade e equidade na atenção em saúde”. 2001).

uma proposta que, se não é a melhor, significa um passo inicial na procura de alternativas para um modelo assistencial que tem como base o uso excessivo do aparato tecnológico, a produção de procedimentos dentro de uma lógica de mercado e que acaba impondo relações mecânicas, frias e distantes a todos os envolvidos. Tal modelo tem sido intensamente interrogado pois tem gerado um verdadeiro “roteiro de insensatez”. A partir de consultas médicas sumárias, gera solicitação excessiva de exames, pareceres de especialistas, diagnósticos equivocados, tratamentos muitas vezes desnecessários e danos aos cidadãos.

### Os desafios futuros

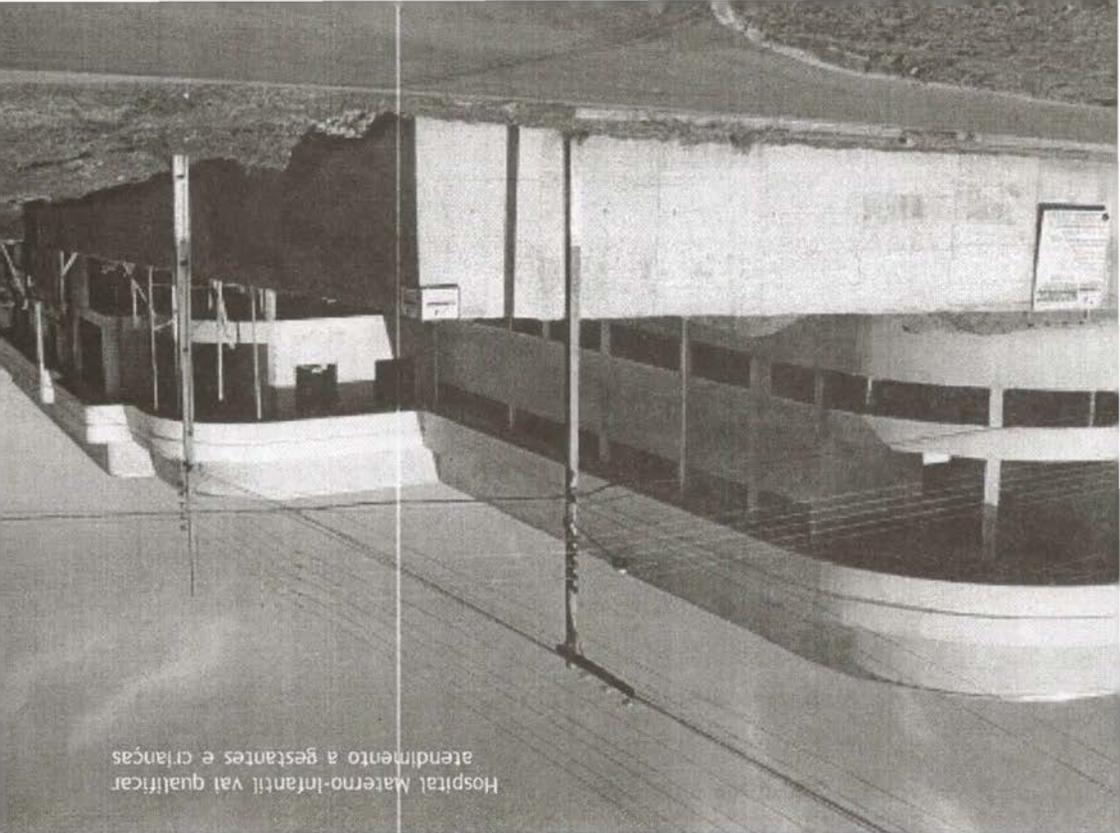
Qualquer política de saúde que pretenda fortalecer o SUS, obrigatoriamente, será uma política de contraposição à lógica mercantilista na saúde e em defesa da vida. Não vemos como fugir a esta afirmação. E defender a vida pressupõe conscientizar e mobilizar todos os recursos da sociedade para a defesa de um sistema de saúde que só poderá avançar se não perder de vista o fato de que ele é determinado por um processo dialético, em que duas concepções antagônicas de mundo estarão em constante embate: saúde como mercadoria, versus saúde como direito. Avançamos nestes oito anos de Governo Democrático e Popular, acumulando poder econômico, político e ideológico para a concepção de saúde como direito. Assim como avançou o SUS nestes 15 anos de existência. Mas precisamos avançar muito mais.

Ao avaliar este período da história de Chapecó é indispensável perguntar: como seria Chapecó, hoje, se o Governo Democrático e Popular não tivesse implantado seu projeto político nos anos de 1996 a 2004? Como estaria o acesso aos serviços públicos de saúde, única

alternativa para a maioria da população? Quem teriam sido os beneficiários dos recursos públicos que o município mostrou ter a capacidade de investir na saúde? Temos a convicção de que a ampliação do quadro de trabalhadores da saúde e dos serviços, o Laboratório Público, o Hospital Materno-Infantil, a UTI Neonatal, a enorme expansão das equipes do Saúde da Família, a Política de Assistência Farmacêutica, o Programa de Saúde Mental, o Programa de Saúde Bucal e o “Acolher Chapecó” formam um conjunto de ações e serviços que pertencem ao povo de Chapecó e só a ele deve beneficiar.

A extensão e a magnitude do intenso trabalho que se desenvolveu na área da saúde nesses oito anos só poderá ser avaliada por aqueles que virão a utilizar os serviços públicos de saúde de Chapecó, após tê-lo experimentado em outros municípios. Ou, eventualmente, por aqueles cuja memória, numa serena homenagem à justiça, se aperceberem do quanto este governo ampliou e qualificou os serviços públicos de saúde e o acesso a eles. E neste particular, não há como fugir à necessidade de comparar, de relativizar os avanços. Muito se fez, sem sombra de dúvidas. Chapecó é hoje referência em saúde pública para o estado de Santa Catarina e para o Brasil. Nosso maior legado, porém, terá sido o da coragem de desafiar o “status quo”, em nome do maior patrimônio que temos: a saúde. Ficará, por enquanto, um sonho no ar. O sonho de poder ter feito mais. O sonho de que algum dia o direito integral à saúde será realidade. É esta utopia que nos alimenta. É esta utopia que nos fará continuar lutando...

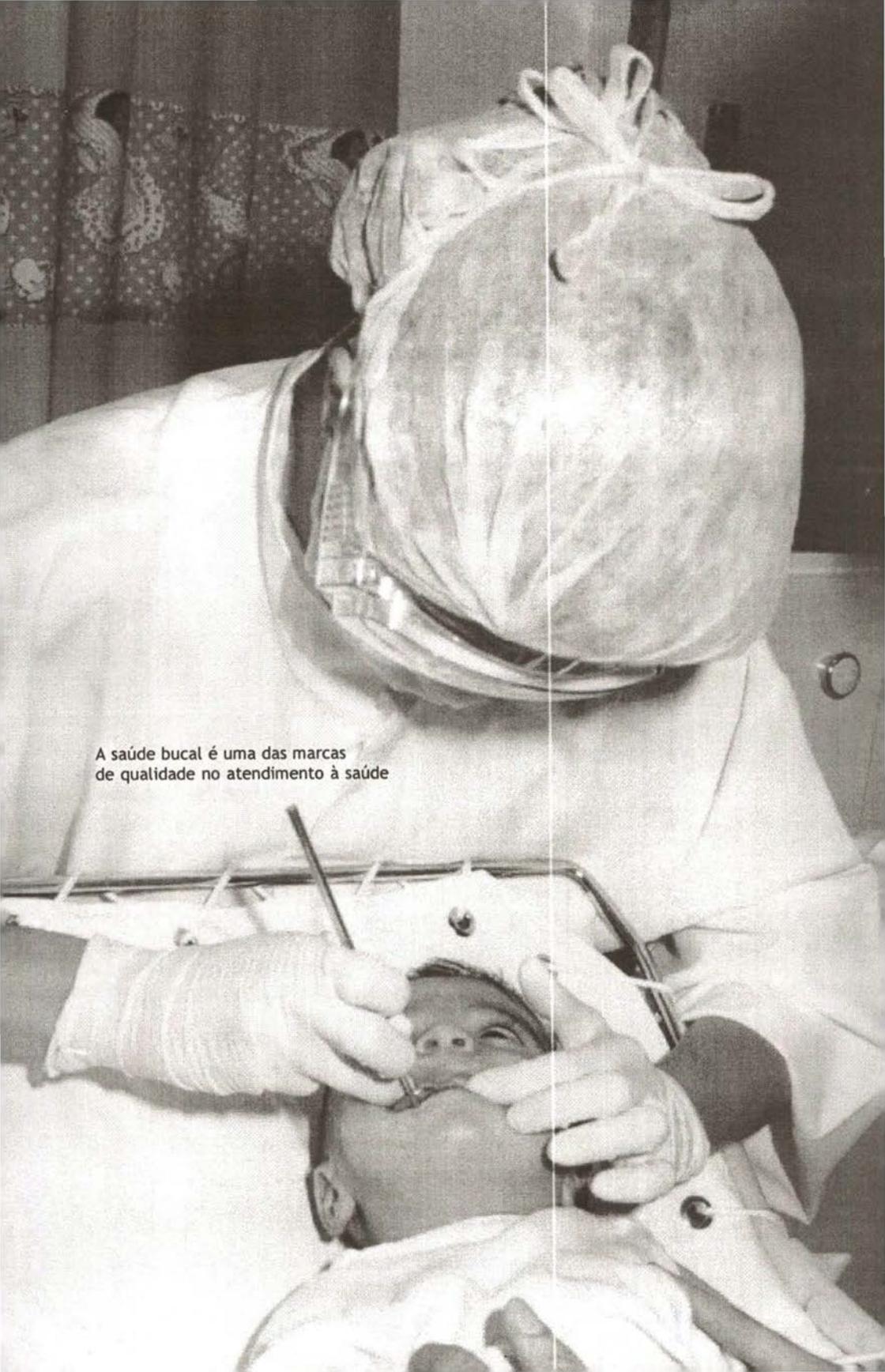
\* \* \*



Hospital Materno-Infantil vai qualificar atendimento a gestantes e crianças



Acolher Chapeço diminuiu filas e humanizou atendimento



A saúde bucal é uma das marcas  
de qualidade no atendimento à saúde

chapecó: a cidade que inclui



Prefeitura investiu na infra-estrutura para melhorar atendimento



## capítulo 6 meio ambiente: a preservação e a inclusão social

Chapecó, município pólo regional no Oeste catarinense, foi emancipado em 25 de agosto de 1917 e a exemplo das grandes concentrações urbanas no Brasil, o crescimento rápido e desordenado, aliado ao modelo de colonização e de produção implantado, gerou graves impactos ao meio ambiente.

Em Chapecó, particularmente, devido a concentração de agroindústrias de grande porte no abate de aves e suínos, destaca-se o acúmulo de dejetos (aves, suínos e bovinos), bem como a intensa utilização de agroquímicos; e também a deficiência de saneamento, considerando que parte dos efluentes não tratados são diretamente excretados nas sangas e córregos que cortam a cidade. (dados: Diagnóstico da Exclusão Social em Santa Catarina, Secretaria de

Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, 2003)

Nessa perspectiva, o Departamento de Meio Ambiente da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento, foi criado em 1993 com os objetivos, estabelecidos no Plano Diretor: de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, através da educação ambiental; recuperar, preservar, reverter processos de degradação e fomentar novas formas de relação do homem com a natureza.

Para dar conta dessa demanda, o departamento possui políticas ambientais referentes a: educação ambiental, através de ciclo de palestras em escolas e entidades sobre conscientização ambiental, separação de lixo, etc.; Mutirões de limpeza realizado nos bairros com a participação da comunidade; Curso de qualificação ambiental e separação de lixo para trabalhadoras domésticas; Formação de grupos ambientais; Gincana Chapecó Jogando Limpo; visitas domiciliares para conscientização da separação do lixo; Semana do meio ambiente; Dia da água; Dia da árvore; Eco Museu(visita com conscientização ambiental); Aterro Sanitário(acompanhamento as visitas); Rota Ecológica (visita ao Horto Municipal, Eco Museu, Aterro Sanitário e Cooperativa Vida Nova; Horto Municipal), plantio de árvores nativas e flores nos espaços públicos do município. Projetos: Projeto de Recuperação do Lajeado da Bacia São José no Bairro Eldorado; Chapecó Rodando Limpo (recolhimento de pneus); Instalação do Fórum e Projeto da Agenda 21 do município de Chapecó.

O município também mantém um Programa de Educação Ambiental Participativo - PREA, da Rede Municipal de Ensino de Chapecó, objetiva criar e fortalecer práticas de Educação ambiental nas Escolas, de forma interdisciplinar, abrangendo os diferentes níveis de ensino, envolvendo alunos, professores e comunidade.

Construir-se na perspectiva de humanização e a busca da qualidade de vida da população chapecoense. Tem como intencionalidade romper a lógica individualista de mundo para uma visão ecológica coletiva, na qual os valores fundamentais são a solidariedade, a justiça social e o respeito entre todos.

Chapecó diferencia-se na gestão municipal vivenciando a experiência de participação da população na gestão dos recursos públicos. Diante das demandas observadas, faz-se necessário e urgente o planejamento das ações emergenciais e futuras, envolvendo todos os setores da comunidade. Desta forma, poderemos assegurar o bom andamento dos trabalhos, uma vez que todos estarão comprometidos com o bem-estar comum e a preservação dos recursos naturais.

Os recursos hídricos, o solo, a vegetação, a flora e fauna estão ameaçados pela agroindústria que gera dejetos suínos e concentração da suinocultura, pela agricultura (familiar ou tradicional), que gera o uso indiscriminado de agrotóxicos; pela falta de matas ciliares nos rios, riachos e córregos; pelo destino inadequado dos resíduos industriais e pelo destino inadequado dos resíduos sólidos recicláveis.

A poluição da microbacia do lajeado São José, que é a principal fonte de captação de água para a população urbana, apresenta metais pesados, dejetos cloacais, acúmulo de lixo, resíduos industriais, agrotóxicos e dejetos suínos. A falta de áreas verdes, arborização e áreas de proteção ambiental, unidades de conservação, a existência de áreas irregulares, a desarticulação da estrutura e dos instrumentos de gestão ambiental e a falta de consciência para a preservação e recuperação do meio ambiente são problemas que exigem ações imediatas, participativas e articuladas com os programas existentes. Por isso, a Agenda 21 será um instrumento de sensibilização, construção de estratégias e comprometimento de toda a sociedade civil e poder público municipal.

## O Aterro Sanitário: Uma obra moderna e exemplo de preservação e preocupação com as futuras gerações

Dentre tantos projetos podemos destacar o aterro sanitário como exemplo de atuação na área do meio ambiente. O município de Chapecó gera aproximadamente 80 toneladas de resíduos sólidos que durante várias décadas foram dispostos a céu aberto sem qualquer controle ou tratamento de seus efluentes, sem sistema de proteção à fauna, flora e cursos hídricos. No início da década de 70, estes resíduos eram depositados na divisa do município de Chapecó com Arvoredo, comprometendo as águas do Rio Irani.

Entre 1975 e 1978, a disposição foi feita junto ao acesso da BR 282, conhecido como “Curva da Morte”, situando-se dentro da bacia do lajeado São José, numa de suas nascentes que abastece de água toda a população chapecoense. Desde 1978 até o ano de 2000 os resíduos sólidos gerados pelo município de Chapecó continuaram sendo dispostos sem qualquer controle ou tratamento na área de encosta do morro do rio Passo dos Índios, junto ao Parque das Palmeiras, que é afluente do rio Uruguai, provocando fortes impactos ambientais no solo, no ar e nos recursos hídricos da região e até mesmo nos países vizinhos, como por exemplo a Argentina.

Diante do exposto acima, no ano de 2000 foi utilizado outro terreno, onde os resíduos começaram a ser depositados em forma de “Aterro Sanitário”. O projeto elaborado e implantado pela Prefeitura Municipal de Chapecó e para a aquisição da área, teve o financiamento da Caixa Econômica Federal. Os demais recursos vieram do município. O terreno do Aterro Sanitário de Chapecó é de 52 hectares, dos quais 8,2 foram destinados à implantação do Aterro. Está localizado na Linha Sede Trentim compatível com a destinação final de resíduos sólidos, pois não ocupa reserva biológica, reserva de proteção ambiental ou área de preservação permanente.

A ausência de captação de água para abastecimento nas proximidades, a predominância do vento no quadrante SE e NE, a existência de jazidas de material para recobrimento, a ocorrência de solo com característica impermeabilizante (argiloso) atribuem, à área, condições favoráveis à implantação de um sistema tecnicamente adequado para a destinação final de resíduos sólidos. A parcela de terreno onde está implantado o Aterro Sanitário era uma área que já estava sem mata, recoberta apenas por gramíneos e vegetação rasteira nativa.

Com relação às águas subterrâneas, verificou-se que o nível do lençol freático, no ponto mais desfavorável, ocorre a uma profundidade de 1,20 metros. O Aterro Sanitário de Chapecó está localizado, em linha reta, a 6 km da cidade, 3 km da localidade de São Roque e a mais de 500m da residência mais próxima. O terreno, com cerca de 520.00m, que recebeu o aterro para resíduos sólidos urbanos, cuja concepção engloba técnicas de engenharia sanitária e ambiental, é constituído, basicamente das seguintes unidades:

- instalação de apoio;
- aterro sanitário;
- valas sépticas;
- sistema de tratamento de líquidos percolados.

O aterro sanitário de Chapecó é referência nacional, recebe visitas de toda a região Oeste catarinense e estados vizinhos, atendendo mensalmente, cerca de 500 pessoas.

## Programas desenvolvidos pela Prefeitura

### Programa de Coleta Seletiva

A maioria dos programas de coleta seletiva e/ou de reciclagem têm como fundamentação uma nova noção de gerenciamento de resíduos sólidos: o conceito de economia ambiental, calcando sua importância nos seguintes aspectos ambientais:

**Econômico:** com o barateamento da matéria-prima para as indústrias e o aumento no volume de negócios para associações de depósitos de sucatas;

**Sanitário e ambiental:** com o decréscimo da degradação ambiental (principalmente gerada pelos lixões) e da exploração dos recursos naturais, com a economia de energia e com a educação para a defesa do meio ambiente (inerente ao programa);

**Político:** com a participação de grupos ambientalistas e com a conscientização obtida para se trabalhar a questão do lixo, que pode ser recuperada para outros problemas de gestão urbana, facilitando a mobilização da comunidade;

**Sociológico:** com a reintegração dos catadores à sociedade e como elemento motivador da participação e voluntariedade das pessoas.

### Projeto Eco Museu

O Eco Museu é um laboratório Interativo de Educação Ambiental, localizado no Parque de Exposições Tancredo Neves, inaugurado em 15 de abril de 1997. Atende, por ano, 5.300 visitantes de toda a região. A organização deste espaço interativo como referência, em termos de educação ambiental, encontra-se

contemplada no projeto da Rota Ecológica do Município. O nome “Eco”, provém da abreviatura da palavra ecologia, “Museu” é o lugar onde ocorrem exposições e visitas públicas, “Laboratório Interativo” pela dinâmica e participação das atividades realizadas e coordenadas no projeto Todo Dia é Dia de Meio Ambiente. Atualmente encontra-se bem diversificado junto as instituições sociais, empresas, escolas e a comunidade.

No Eco Museu desenvolve-se ações ambientais, abrangendo áreas do conhecimento, que visam não só a utilização racional dos recursos naturais, mas também a melhoria da qualidade de vida, com acervos cedidos por instituições ligadas às questões ambientais. Nele, realiza-se monitoramento do acervo com vários temas ligados à ecologia e meio ambiente como: exploração da madeira e colonização do Oeste catarinense; maquetes sobre os ecossistemas, ciclo da água, efeito estufa e camada de ozônio; o trabalho de atuação da Polícia Ambiental; cadeia produtiva do lixo – desde o lixão até o aterro sanitário (como foi a saída dos catadores do antigo lixão até a organização da cooperativa de Reciclagem Vida Nova); cadeia alimentar (caverna onde é trabalhado a teoria da evolução do homem); o uso das ervas medicinais a partir de lendas e mitos da cultura popular; contação de histórias ambientais; horta medicinal e orgânica; diversos modelos de composteiras domésticas com materiais alternativos; minhocário e trilha de interpretação ambiental, passando pela Barragem Engenho Braun. Também são realizadas oficinas ambientais de acordo com o tema solicitado pela escola.

### Projeto Rota Ecológica de Chapecó

A rota ecológica tem o objetivo de proporcionar ao público visitante conhecer de perto os espaços do Município com recursos

naturais e culturais de interpretação ambiental, com reflexão da prática cotidiana de cada indivíduo e também estimular os visitantes a entender e respeitar o seu entorno ecológico. Caracteriza-se por manter uma conexão entre pessoas e o meio ambiente. Além do Eco Museu, faz parte da Rota Ecológica de Chapecó o Horto Botânico Municipal, o antigo lixão, o aterro sanitário, a Cooperativa de Reciclagem Vida Nova, a Trilha Ecológica em Escola Rural e as Trilhas Ecológicas Urbanas.

### **Projeto: Todo Dia é Dia de Meio Ambiente**

O projeto Todo Dia é Dia de Meio Ambiente tem como objetivo sensibilizar a população da importância dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, através de ações que reforcem a necessidade da preservação do meio, garantindo sobrevivência do homem e da natureza, para uma melhor qualidade de vida.

O projeto teve início em 2003, com atividades nas seguintes datas comemorativas: dia mundial da água (22 de março), dia internacional do meio ambiente (05 de junho), dia da árvore (21 de setembro) e dia do educador ambiental (15 de outubro). As atividades estão sendo realizadas em conjunto com instituições e empresas que desenvolvem ações ambientais e que propõem-se a ser um elo entre o ser humano e o ambiente onde vive, seja ele composto de elementos naturais ou de objetos criados pelo homem com a ajuda da natureza e seus construtores, bem como de todas as pessoas e seres que compartilham de um mesmo planeta-casa.

### **Programa Natureza Rodando Limpo**

O objetivo do programa é que o acondicionamento, a coleta, o transporte, o tratamento e o destino final dos resíduos sólidos (lixo-

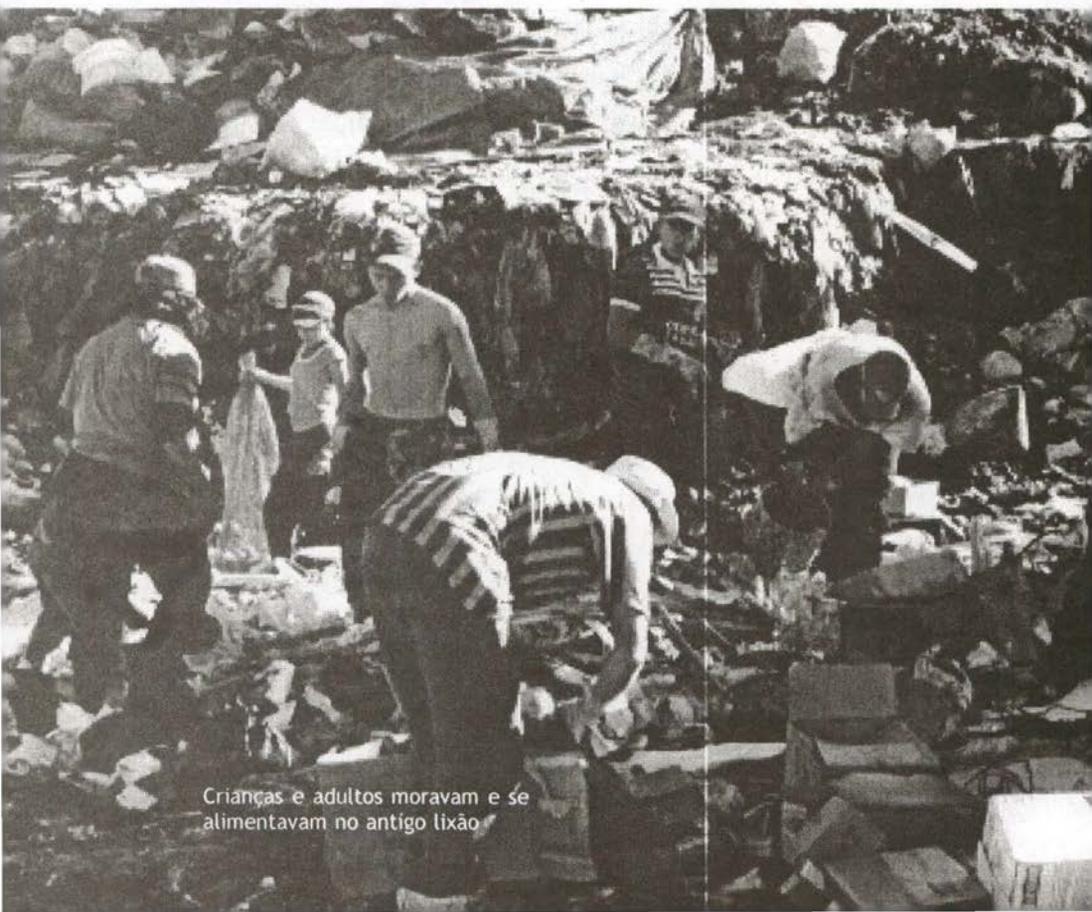
pneu) comerciais e industriais sejam processados em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde, ao bem-estar público e ao meio ambiente e ainda retirar de circulação os pneus velhos possíveis criadouros do mosquito transmissor da dengue e da febre amarela.

Através de Termo de compromisso de ajustamento de conduta para a destinação final de resíduos sólidos (lixo-pneu) com o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, o poder Público Municipal e as empresas responsáveis iniciou-se o Programa Rodando Limpo. Neste, o responsável legal pela empresa se compromete em acondicionar sob uma cobertura os pneus para comercialização, não permitindo a exposição dos mesmos às intempéries, de forma a não causar problemas de ordem sanitária. Uma vez por mês um caminhão recolhe os pneus. Os pneus são acondicionados num Barracão da Prefeitura, onde mais tarde são enviados para Usina de Reciclagem no Paraná.

Por tudo isso, as ações da Prefeitura Municipal na área ambiental receberam reconhecimento Nacional. O Município recebeu o Prêmio Expressão de Ecologia, repassado pela Revista Expressão a entidades e administrações que desenvolvem ações de destaque na preservação ambiental e Menção Honrosa em Planejamento e Gestão Ambiental Urbana – Florianópolis - em reconhecimento às ações desenvolvidas pela Prefeitura como a construção do aterro sanitário e a implantação da coleta seletiva.



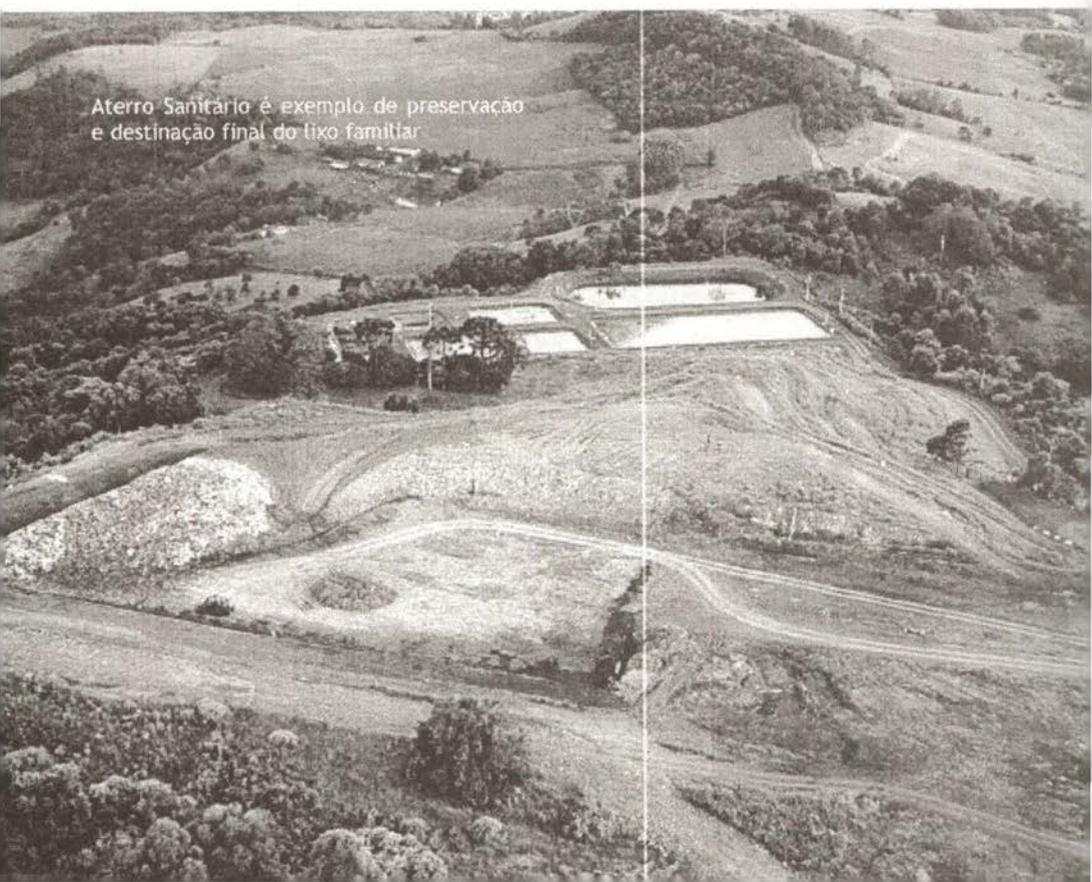
Comunicado participa de atividades de preservação ambiental



Crianças e adultos moravam e se alimentavam no antigo lixão



Fechamento do lixão foi uma vitória de todos os chapecoenses



Aterro Sanitário é exemplo de preservação e destinação final do lixo familiar

chapecó: a cidade que inclui



Visitantes de vários municípios vêm a Chapecó  
conhecer o funcionamento do Aterro Sanitário



## capítulo 7 o esporte e o lazer de chapecó

Esporte e lazer encontram na atualidade um campo fértil de debates e elaborações sobre conceitos e potencialidades que perpassam, desde o papel das políticas públicas, até a amplitude de suas manifestações e dinâmicas de relações enquanto fator de desenvolvimento humano, social, econômico, cultural e tecnológico. Vários são os argumentos em defesa do esporte e do lazer enquanto política pública e também enormes são as diferenças entre projetos, propostas, intencionalidade e interesse de grupos sociais e políticos sobre a questão.

As posições políticas construídas a respeito de esporte e lazer aparentemente demonstram que não existem disputas, contradições e conflitos, uma vez que os grupos políticos tradicionais e

corporativistas sempre camuflaram seus interesses na máxima do “tudo em prol do esporte” e que “o esporte não possui partido”. A questão está centrada na importância das diferentes concepções políticas discutirem abertamente o que pensam e defendem como política pública para o setor. O problema é que estas afirmações têm a intencionalidade de distanciar partidos e lideranças políticas divergentes e que disputam “o porquê”, “o como”, “o quê” e “para quem fazer” o esporte e o lazer. Neste debate, o esporte, especialmente em Chapecó, tem levado uma vantagem muito grande em relação ao lazer, isto porque existem históricos sociais, culturais e políticos que levaram a um fortalecimento maior. Normalmente, o esporte não é pensado enquanto lazer, pois é forte a leitura do esporte enquanto espetáculo e rendimento. Desta forma, o fazer o lazer é apontado através do esporte, no que se refere a política pública, mesmo que a estrutura administrativa esteja unida ela se divide para ações isoladas. O investimento público foi historicamente voltado para o esporte e, em especial, para rendimento de equipes.

As oportunidades de ações em política pública em esporte e lazer são muitas, bem como a possibilidade de articulação intersetorial e interdisciplinar institucional.

A disputa de projetos de poder se reproduz nas políticas públicas setorializadas. Os interesses que se confrontam em processos eleitorais baseiam-se na visão de sociedade e do modo de fazer a política, por isso é que a administração popular em Chapecó construiu linhas de atuação no e com o poder que estimularam o exercício da democracia e da participação, da transparência, da seriedade, da valorização do serviço e do patrimônio público, da busca de qualidade de vida e de um município melhor para todos. Um governo popular significa que a maioria da população deseja mudança e uma política inovadora que se contraponha às práticas da política tradicional,

centralizadora do poder e que se destina à reprodução da própria estrutura política e social.

No governo democrático popular, o esporte e o lazer têm como característica principal centrar-se no desenvolvimento humano, buscando possibilitar o acesso e a garantia do direito, forma de promover a inclusão social. As denúncias sobre as injustiças e a desigualdade social por parte dos movimentos sociais, bem como os partidos populares têm ganho força. Até as forças políticas que historicamente contribuíram no espaço público para que se aprofundassem adotam a inclusão social e a promoção da cidadania como necessidade para a gestão pública, procurando igualar os discursos. Ocorre que os conceitos, o histórico e as práticas das correntes políticas divergem.

### A prática através da história

O que permite a interdisciplinaridade entre esporte e lazer é a concepção política implantada pela administração popular pelo desenvolvimento de uma prática que não se limita a atuar a partir de apenas uma manifestação do esporte, mas sim integrando as diferentes manifestações e necessariamente lutando pela superação de construções de governos anteriores.

Em Chapecó, o marco de referência para as ações do esporte e do lazer da administração popular foi estabelecer diretrizes para o setor, basicamente, em três direções: a primeira foi construir novas relações com as organizações sociais e comunitárias ao fazer os investimentos para as estruturas públicas e de apoio ao esporte, historicamente marcado pelo paternalismo e o clientelismo, gerando dependência política do poder público. Muitas obras prometidas em períodos eleitorais ou iniciadas e inacabadas, bem como compromissos de apoios a equipes e entidades não cumpridos faziam

com que a política precisava ser reinventada para o setor. Falas de lideranças comunitárias apontam que algumas promessas chegavam a ter mais de década, por isso “não queriam mais saber de inaugurar placas que dariam início as obras”. Três ginásios esportivos encontravam-se apenas iniciados e a estrutura para mais dois estava adquirida, mas não era utilizada. Materiais esportivos para as equipes de rendimento chegaram a ser comprometidos na questão da qualidade e do destino que muitas vezes era dado, com distribuições sem critério para entidades.

Espaços públicos esportivos e de lazer, alguns referenciais para a região, como o Estádio Índio Condá, o Complexo Ivo Silveira e o Complexo Esportivo Verdão encontravam-se em situação precária e demandavam recuperação. As praças e parques, além de sua má conservação não eram utilizados pela população e acabavam servindo para práticas ilícitas, como exemplo a praça central da cidade.

A Praça Coronel Bertaso se tornou um símbolo da nova realidade nos espaços públicos do município. Com os investimentos realizados conseguiu-se reverter a imagem que havia se agregado a ela e torná-la referência para as manifestações festivas, políticas, populares, artísticas e recreativas, fortalecendo a cultura popular. Alguns avanços ainda são necessários, porém, foi desencadeada a luta e a vigilância da comunidade para a importância dos espaços públicos.

Uma análise aprofundada do Estádio Índio Condá, patrimônio público, seu histórico, sua origem, a substituição do equipamento esportivo anterior, o vínculo institucional, os grupos sociais e políticos que se organizaram em torno da entidade que o usufruiu e a forma de uso do mesmo o torna um rico instrumento de pesquisa das relações do esporte e constituição de certos valores e opiniões dadas

como prontas na cultura esportiva da cidade. Foi necessário um longo tempo de dedicação para construir relações de respeito e de atribuições entre poder público e organização esportiva, e mesmo assim as atribuições do município ainda hoje são muito maiores e o desembolso de recursos públicos é significativo. O avanço é a adaptação promovida no estádio para uso da população com a prática de atividades físicas, estendendo sua finalidade e utilidade.

Muitos equipamentos esportivos e espaços de convivência comunitária que receberam o suporte de recursos públicos antes da administração popular eram, e muitos ainda continuam, utilizados por grupos fechados que não ampliavam o uso pela comunidade. O debate para superar esta situação foi promovido a partir dos espaços que já existiam e principalmente com os investimentos realizados durante o governo.

A Segunda diretriz para as ações de esporte e lazer no município de Chapecó foi construir uma estrutura pública forte para o esporte de rendimento e representação do município em eventos esportivos oficiais (promovidos pelo Estado de Santa Catarina) e dissimular nos meios de comunicação que promovem a formação de opinião e da cultura de que é papel do município investir nas equipes. As administrações anteriores, sob a lógica de promover e divulgar o município, possuíam uma atuação voltada para a busca de resultados esportivos e visibilidade política para suas lideranças em âmbito local e estadual. Chegou-se ao ponto de sediar, em 1991, o maior evento esportivo do estado, os Jogos Abertos de Santa Catarina, para o qual foram contratados muitos atletas, inclusive de outros estados para representarem o município.

Como terceira diretriz, buscou-se construir ações inovadoras de lazer e proporcionar a participação da população na prática do esporte comunitário e de iniciação. As ações nestas manifestações

eram tímidas e com equívocos se considerarmos o que se propõe a administração popular que é o desenvolvimento humano e a qualidade de vida a partir da inclusão nas políticas públicas.

## A prática da administração popular

Com a implantação do Orçamento Participativo, a administração popular incentivou a participação da população na política e isto possibilitou conhecer cada vez mais as necessidades de investimentos específicos para os bairros e as comunidades, gerando um grande avanço para o esporte. Algumas políticas públicas se fortaleceram e, ainda no primeiro mandato da frente popular, a demanda de investimento em esporte e lazer começou a ser apontado.

Além de opinar sobre as obras prioritárias, a organização da comunidade também contribui para acompanhar a concepção, finalidade, processos de uso (em muitos casos a obra serve a mais de um bairro e comunidade). A própria denominação do espaço público especialmente os ginásios esportivos, passou pela consulta e aprovação da população, através de assembleias, reuniões e até plebiscito na comunidade. Foram escolhidos nomes que possuem representação e significado para os moradores da comunidade. As lideranças comunitárias se fortaleceram e até um conflito chegou a ocorrer em função do interesse de um vereador da oposição, após inúmeras promessas não cumpridas, em dar entrada em projeto de lei para denominar uma praça. Por isso, nomes de ginásios como “Integração”, “Passo da Conquista”, “Mané Garrincha”, “Délqui Guarnieri”, “Santa Maria” e “Praça da Liberdade” não representam apenas a decisão do governo popular em investir o recurso e possibilitar o direito de acesso através do espaço público, possuem também os valores do movimento comunitário.

A administração popular fortaleceu uma relação de investimento em espaço comunitário de múltiplo uso. Com definições através do Orçamento Participativo organizações comunitárias receberam recursos financeiros para melhorarem ou construir o seu espaço de convivência, e em 30% dos casos incluíram-se quadras esportivas para uso da comunidade.

A manutenção dos espaços públicos de lazer, as praças e os parques envolveram a população, e o resultado foi positivo, voltaram a ter vida, a população voltou a freqüentá-los e muitas atividades culturais e recreativas foram realizadas pela Prefeitura.

No esporte de rendimento o que marcou já no primeiro mandato, e acabou tendo seqüência no segundo, foi firmar o trabalho de formação de atletas e valorizar o cidadão chapecoense. Ou seja, gerar oportunidades aos chamados “pratas da casa”, estabelecendo a lógica de promover o cidadão. Vários jovens tiveram oportunidade de integrar equipes de médios e grandes centros esportivos do país a partir da administração popular, mas principalmente os milhares que tiveram no esporte vivências significativas.

Com esta política esportiva, em 1999 o município sediou os Jogos Abertos de Santa Catarina(JASC) e obteve significativo resultado, muito próximo do realizado em 1991. Bancou a realização dos jogos mesmo diante da discriminação política do governo do estado que usava na época o esporte para beneficiar municípios da mesma corrente política. Após os JASC de 99, evento que ficou marcado para a comunidade esportiva do estado, este passou a destinar recursos quatro vezes mais do que aquele que vinha sendo destinado para Chapecó. O município que sedia os jogos tem um aporte de recursos do estado em torno de cinquenta por cento do custo do evento, algo que ainda precisa de reconhecimento no cenário político.

A garantia de recursos pela prefeitura na manutenção das equipes foi marca da administração popular, que cobrou seriedade e transparência na aplicação dos mesmos porém, permitiu autonomia e incentivou a organização de diversas entidades esportivas, através de convênios. Pautou-se na democratização dos recursos, buscando um equilíbrio entre as modalidades evitando favorecimentos.

O Programa Criança Legal, conhecido como as escolinhas de iniciação esportiva, triplicou o atendimento, mas principalmente modificou conceitos e métodos de organização. O que existia em termos de realização com escolinhas concentrava-se no centro da cidade. O projeto fora descentralizado e a população dos bairros passou a ser contemplada com esta política. Mais de trinta locais, com catorze modalidades esportivas, não somente deram uma utilidade maior a espaços públicos e comunitários de esporte e lazer, como proporcionaram o acesso e direito da criança e do adolescente, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente. Objetivando a sociabilização, a recreação e a iniciação esportiva superou-se a condição de formar atletas, orientando-se para a revelação de talentos a partir desta proposta. Uma relação intersetorial fora construída com outras políticas públicas da Assistência Social, Cultura e Educação, possibilitando otimização da estrutura pública em atendimento e em capacitação dos profissionais.

Dois eventos esportivos de caráter educacional foram desenvolvidos anualmente para estudantes de até catorze anos: os Jogos Escolares e o Campeonato Municipal de Futebol Escolar. Estes eventos já existiam, contudo, ampliou-se a participação e oportunizou-se um espaço maior de opinião dos professores e das direções escolares das redes envolvidas.

A implantação do Programa Segundo Tempo, do Ministério dos Esportes, em conjunto com a Fundação Catarinense de Desporto

(FESPORTE), garante hoje vagas para quatrocentas crianças do município, em dois núcleos uma conquista que comprova que as ações da administração popular estão em sintonia com a tendência atual que é da inclusão e desenvolvimento do papel social do esporte. Abre-se a perspectiva de maiores conquistas para o município, inclusive de articulação entre os programas municipal e nacional para qualificar e ampliar ainda mais o atendimento.

Ações inovadoras foram sendo desenvolvidas no esporte e no lazer. A Olimpíada Comunitária é uma referência para a região e fortalece as organizações comunitárias. Mais de trinta comunidades e três mil participantes envolvidos, com o objetivo de promover a integração esportiva das comunidades, incluindo e valorizando os praticantes do esporte lazer. As modalidades, regras, calendário e forma de fazer os jogos se deu a partir de uma construção coletiva das lideranças. A Olimpíada Comunitária desencadeou uma nova cultura esportiva na cidade, uma vez que várias comunidades se organizam atualmente, e com atividades esportivas durante todo o ano, participando de outras competições, mantendo em treino as equipes e realizando eventos na própria comunidade. Prova de que a massificação e a gestão com autonomia são diretrizes corretas para a política de esporte.

Com a administração popular, muitos projetos foram instituídos com a finalidade de proporcionar lazer à população. As Ruas de Lazer, a Mostra Municipal de Dança Escolar, a Festa Junina - Arraiá em Festa, o Projeto Recicle e Brinque foram ações construídas com as lideranças, especialmente a juventude, e consolidaram marcas da ação pública, na promoção da arte, da recreação e da convivência, num propósito de construção da cultura com identidade local. Jovens artistas foram projetados, organizações sociais envolvidas na elaboração, na execução e avaliação dos eventos e das ações, através destes projetos.

A Rua de Lazer desdobrou-se, no segundo mandato da Frente Popular, para mais duas ações. O Projeto Brincando na Praça e no Parque, com atividades de animação destes espaços públicos de lazer, através de monitores, e o Projeto Nossa Rua que atuou em uma comunidade, carente de espaço público para o lazer, envolvendo e organizando as lideranças na realização da rua de lazer da comunidade. O poder público deu suporte material e orientação técnica na construção da atividade. Uma experiência valiosa que materializou a concepção construída de gerar a autonomia e a iniciativa para o lazer coletivo, confrontando a proposta do sistema de consumo que estimula o lazer individual.

A articulação com outras políticas públicas possibilitou a construção de novas ações e a inclusão ampla da população. Era marca do esporte, antes da administração popular, ser realizado para desportistas. Este conceito foi rompido pelo governo popular. Hoje a política de Esporte e Lazer, possibilita o acesso da população, considerando a realidade social e as diferenças que a sociedade possui. O segundo mandato da Frente Popular avançou no que nos propomos a fortalecer: o “esporte comunitário”.

Os idosos e as pessoas com deficiência foram envolvidas através de eventos como os jogos e gincanas e o Projeto Sorrir, com atividades de recreação e lazer. Como ação permanente implantou-se a orientação desportiva aos deficientes visuais em atividades como o futsal e o atletismo, inclusive destinando recursos para a participação em eventos esportivos. Oito grupos de idosos foram organizados, oportunizando trezentas vagas, a partir do Projeto Viver, na orientação de atividades físicas.

Na política com a juventude foram desenvolvidos canais de diálogos como o Seminário, o Acampamento e a Plenária Temática do Orçamento Participativo da Juventude, onde as políticas públicas e temáticas da realidade foram debatidas com os jovens.

A construção das ações, eventos, projetos em esporte e lazer tiveram como foco maior a juventude, porém, ações inovadoras envolveram grupos específicos. Implantou-se o Projeto Agir que envolveu um grupo de adolescentes em situação de risco, onde o esporte fora a primeira ação que abriu o diálogo com os mesmos para a construções de uma nova relação com o espaço público da comunidade. A ação tinha como propósito uma articulação com outras políticas públicas. Foi realizado o Projeto da Oficina da Grafiteagem e a construção da Pista de Skate, obra apontada através do Orçamento Participativo que atendeu um público específico da juventude, oportunizando o espaço para a prática de alguns esportes radicais e principalmente, superando conflitos que os mesmos vivenciavam por utilizarem locais de circulação pública.

Apoios dos mais diversos foram realizados a eventos e ações de instituições e organizações esportivas de variadas manifestações do esporte, uma vez que o mesmo está inserido num convívio amplo da sociedade.

Construções coletivas foram realizadas, como é o caso da universidade, com ações de capacitação de profissionais de execução e cooperação em projetos com idosos e escolinhas de iniciação esportiva.

### Uma breve conclusão

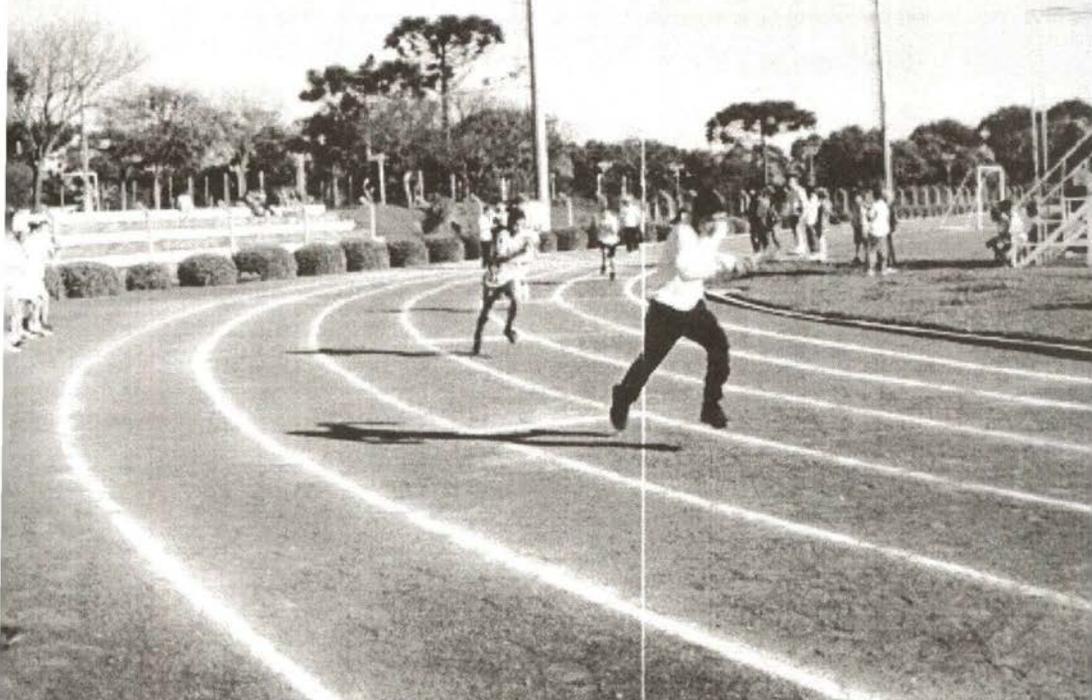
O relato apresentado, de modo breve, objetivou provocar reflexões e opiniões sobre os conceitos e as ações a partir da administração popular no município de Chapecó, gestões de 1997 a 2004. Não ousa aqui ser conclusivo, mas sim subsidiar construções para uma política pública em esporte e lazer. Muitas pesquisas e coletas de dados precisam aprofundar e realizar análises, avaliações,

críticas e proposições sobre este tema, inclusive em projetos específicos que possuem um enorme potencial.

A defesa e os argumentos favoráveis das transformações promovidas estão objetivamente apresentados, porém, a questão central diz respeito ao novo conceito que se construiu de política pública em esporte e lazer no município de Chapecó. Atração que necessita, ainda, de muitos avanços, mas que parte de um conceito amplo, com visão da realidade social, dos princípios da gestão pública, e com olhar para a integração das demais políticas. A opinião aqui apresentada considera a totalidade e as especificidades do esporte e do lazer, como parte de políticas públicas que podem promover a cidadania, a justiça social e a inclusão.

A experiência apontou que ainda são fortes as diferenças entre os agentes do setor para a construção de uma política pública para o esporte e o lazer. Mas também existe abertura, que obteve avanços nos debates promovidos no período da administração popular. O Seminário Estadual de Políticas Públicas Municipais em Esporte e Lazer aqui realizado tornou-se referência para inúmeros municípios da região e do estado. Muitas resistências começam a ser superadas, porém, é necessária uma relação cada vez maior com diversos setores da sociedade que, independentemente da área de atuação podem compreender e contribuir para o fortalecimento da luta por políticas públicas em esporte e lazer.

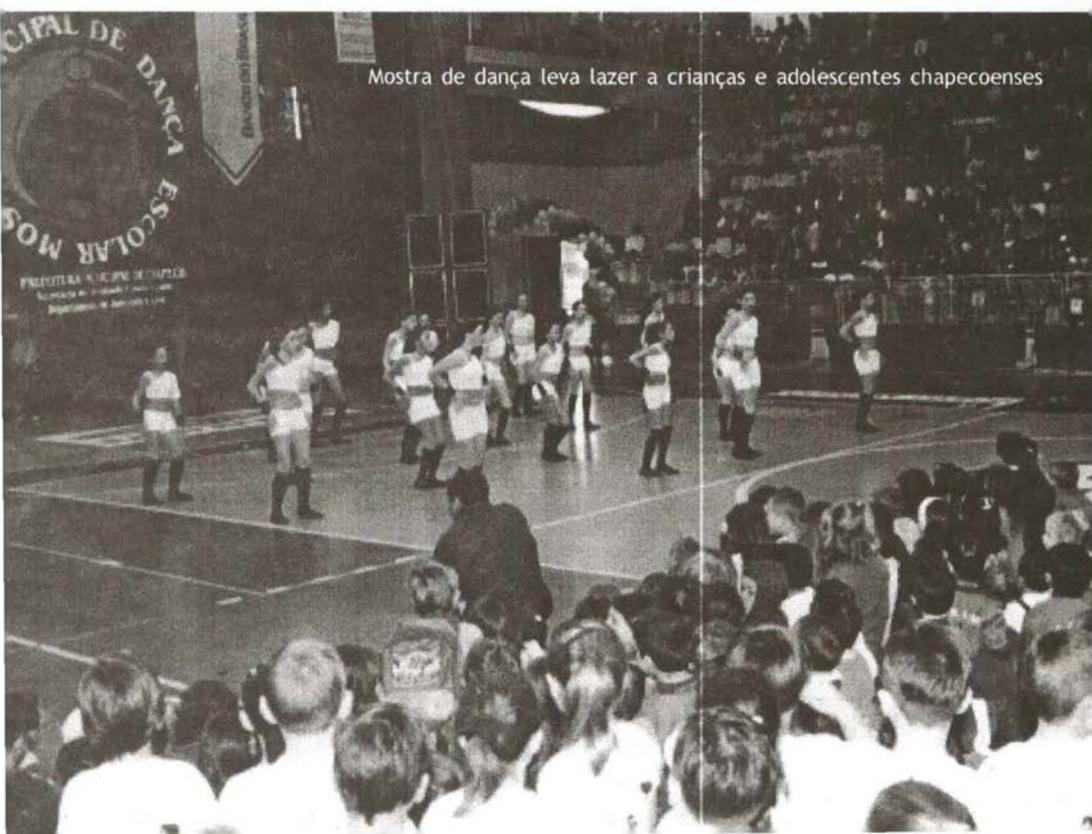
Jogos escolares integram alunos de todas as comunidades



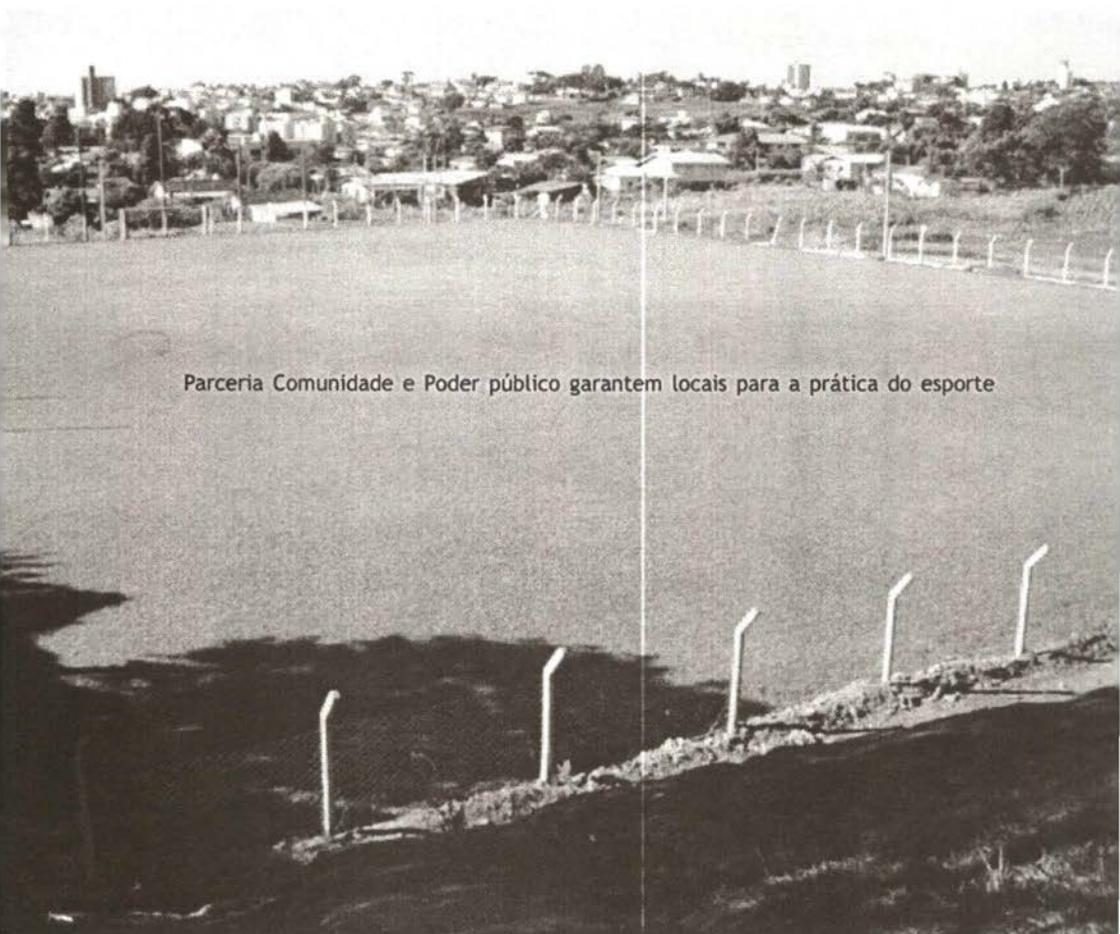
Prefeitura garante infra-estrutura nos espaços esportivos



Mais de três mil alunos participam das escolinhas de esporte



Mostra de dança leva lazer a crianças e adolescentes chapecoenses



Parceria Comunidade e Poder público garantem locais para a prática do esporte



## capítulo 8 a política de habitação como estratégia de enfrentamento a pobreza

### Introdução

Este artigo pretende trazer elementos para compreendermos o processo de urbanização das cidades, que se mostra excludente. Apresentamos de forma resumida as diferentes faces de uma mesma cidade e os reflexos destas diferenças para os cidadãos.

Na primeira parte buscamos compreender o processo de urbanização e suas contradições, procurando explicitar a complexidade da urbanização brasileira e o significado da exclusão social gerado por este processo. Na segunda parte, abordamos a política de habitação, que é vista como um poderoso instrumento

---

**Fabiana Luiza Negri**

Assistente Social e Diretora de Habitação de Chapecó

**Iraci de Andrade**

Assistente Social e Secretária de Assistência Social  
e Habitação de Chapecó

para o enfrentamento da pobreza, e é apresentado o sistema de gestão que busca garantir, através de seus programas, o acesso a moradia segura e saudável, bem como promover o acesso à cidade.

E por fim, apresentamos dados estatísticos do atendimento na política habitacional de Chapecó, trazendo indicadores dos impactos sociais produzidos, que contribuem para a análise do resultado obtido com a implementação da política habitacional.

## O processo de urbanização e suas contradições

As cidades brasileiras, com suas complexidades, representam o processo de exclusão e o aprofundamento das desigualdades, a partir de uma política urbana que valoriza a propriedade, o individualismo e o consumismo.

A exclusão social e o enfrentamento a pobreza têm motivado crescentes discussões acerca dos desafios colocados para milhões de famílias na atual fase do capitalismo globalizado. No mundo atual, a fome, as favelas, o analfabetismo, o desemprego, a marginalização, a violência revelam que a exclusão social é um fenômeno de ordem econômica, cultural, urbana, social e política.

A urbanização intensiva, o processo de industrialização e novas tecnologias, produziram imensos contingentes de mão-de-obra não qualificada e subempregada, concentrando cinturões de pobreza nas periferias e favelas das cidades, expondo a face cruel do sistema capitalista globalizado, em que a mercadoria e o lucro são o objetivo central da sociedade.

Em decorrência do desenvolvimento do capitalismo globalizado, as cidades ficaram mais ricas, mais desiguais e injustas. Esse modelo de desenvolvimento injusto e excludente, impede que a população empobrecida tenha acesso aos direitos básicos enquanto

ser humano e cidadão. “No Brasil, como nos demais países capitalistas, a terra urbana e as edificações integram as mercadorias do modo de produção capitalista.” (RODRIGUES, 1997, p.16).

A terra urbana sempre será permanente, não se desgasta, e as edificações sobre a terra têm proporcionado a acumulação de riquezas. Historicamente, a terra tem sido a principal fonte de acumulação de riqueza no sistema capitalista. Justamente por ser indispensável à vida, a terra é um bem natural que não pode ser criado pelo trabalho, mas seus frutos são originários da força do trabalho que transforma a terra, agregando valor a ela.

O abismo que separa as classes no espaço da cidade é visível, basta observar sua estrutura urbanística, onde uma parte possui condição de urbanidade, ou seja, pavimentação, rede de luz, água e esgoto, infra-estrutura completa – e outra parte, normalmente maior que a primeira, a infra-estrutura é incompleta ou inexistente. Esta realidade nos dá esta falsa idéia de provisório, algo inacabado e não perpétuo. Porém a situação é de exclusão permanente. Pessoas vivem nesses espaços, reproduzindo-se e criando estratégias de sobrevivência num mundo tão desigual.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: é agente de reprodução dessa desigualdade (ROLNIK, 2002, p.53).

A divisão da cidade entre a parte que dispõe de toda infra-estrutura e a outra precarizada não retrata somente a “divisão territorial”, conforme Rolnik (2002, p.54) “[...] uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e

precária”, inviabiliza o acesso ao trabalho, à saúde, à cultura e ao lazer. Desta forma, observamos, no espaço da cidade, a divisão “socioespacial” das classes.

As áreas ocupadas por famílias de baixa renda, normalmente, são áreas inadequadas à moradia, áreas insalubres, de preservação ambiental ou de risco. Isto se dá devido ao fato de que os espaços vazios da cidade são extremamente valorizados, ou seja, a cidade nunca “cresce para dentro” e em geral a população de baixa renda só tem a possibilidade de morar nas terras periféricas, mais baratas e sem nenhuma infra-estrutura.

Sendo assim, a cidade é o local primordial da contradição, onde se estabelecem diversificadas relações, onde encontramos diferentes subjetividades. É o que tem de melhor e de pior, da diversidade da cultura e das condições de vida de seus habitantes.

É na cidade que ocorrem as relações dos seres<sup>1</sup> entre si, das instituições e destas com os seres. É onde nos reproduzimos, utilizamos toda nossa criatividade e, em especial, nossa subjetividade, por isso a cidade torna-se um grande *locus* de aprendizado, com o qual podemos e devemos aprender, compreendendo suas diferenças.

As pesquisas apontam para um futuro cada vez mais urbano, resultado de um crescente êxodo rural, devido à falta de estrutura no campo e política agrária para fixação do homem ao meio rural, bem como o próprio fenômeno da expansão da industrialização, que gera crescimento econômico, progresso tecnológico e forma uma grande massa de reserva de mão-de-obra não-qualificada, que vive no subemprego e incha os cinturões periféricos de pobreza.

---

1. [...] A cidade se constitui, de fato não só como sistema de objetos [...], mas como centro de relações pessoais duradouras, como as de vizinhança ou de bairro e portanto como centro de comunicação afetiva. (AL.FONSIN, 2003, p.67)

Expressão dessa realidade é o déficit habitacional no Brasil que chega a 5.5 milhões de moradias, sendo necessária a produção de seiscentas mil moradias/ano para corresponder a demanda do crescimento vegetativo (PROJETO MORADIA).

O processo de urbanização brasileiro vivido nas últimas décadas produziu um padrão de crescimento das cidades, de concentração urbana e de uso e ocupação do solo que retrata uma modernização incompleta e excludente. De acordo com MARICATTO (2001, p. 16), “[...] em 1.940 a população urbana era de 26.3 % do total, em 2000 era de 81,2 %.”

As décadas de 1980 e 1990 expressaram a realidade da cidade informal e ilegal, caracterizada pelas ocupações irregulares, desmoraamentos etc., reafirmando o modelo de crescimento urbano associado à exclusão e empobrecimento de milhões de brasileiros. Desta forma, a ocupação desordenada e irregular expressa a face perversa do mercado fundiário altamente concentrador e seletivo, que muitas vezes acaba admitindo a formação de novas favelas, desde que não sejam em áreas valorizadas para o mercado imobiliário. O processo de urbanização e o enfrentamento dos problemas sociais devem ser pensados como uma resolução permanente em um campo de conflitos, tendo como ponto de partida o reconhecimento da cidade real e suas contradições. Nesta perspectiva, o poder público tem papel fundamental, pois cabe ao Estado implementar políticas públicas que enfrentem tal realidade.

Dentre os vários agentes que produzem o espaço urbano, destaca-se o Estado, que tem participação fundamental na produção, distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivos necessários a vida na cidade. Esses equipamentos sociais e infraestrutura devem promover a integração espacial, atendendo as diferentes classes sociais.

O desafio para reverter o quadro atual, de divisão socioespacial das classes, da exclusão, é combinar estratégias de inclusão social pautadas na democracia, na descentralização e na equidade, promovendo o desenvolvimento local.

Cabe esclarecer que os assentamentos irregulares nas periferias não terão solução se pensarmos políticas pontuais e focalizadas, é preciso pensar uma política que envolva o todo da cidade, uma política urbana que consiga interromper a produção da exclusão “socioespacial”, incorporando a “cidade não legal”, não apenas nos serviços da cidade mas permitindo o uso democrático de todos os seus espaços.

Na tentativa de solucionar os problemas sociais e o processo de urbanização informal, vários municípios brasileiros instituíram e implementaram programas de regularização fundiária, mesmo inexistindo, até então, uma Lei Federal que regulamentasse tal política de desenvolvimento urbano. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, em 10/07/01, a política urbana brasileira conquistou um novo marco histórico, garantindo aos municípios um grande reforço na implementação de leis municipais de planejamento e desenvolvimento urbano, destacando-se a política de reforma urbana e regularização fundiária.

A regularização fundiária tem sido utilizada com sentidos diferentes, muitas vezes reduz-se a programas de melhorias e/ou urbanização de áreas informais através da implantação de serviços públicos. Em outros casos, a regularização expressa unicamente o acesso à legalização fundiária de áreas e lotes ocupados irregularmente. Os programas de regularização que se propõe a enfrentar a exclusão social, e que se pretendem efetivos, devem combinar as dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais, econômicas e culturais.

Aliada à intervenção de carácter urbanístico (produção de loteamentos populares, melhorias habitacionais etc.), as ações de carácter social buscam efetivar o acesso aos direitos sociais básicos (saúde, educação, alfabetização de adultos, assistência social, esporte...). Por fim, e não menos importante, as ações de carácter económico visam a construção de alternativas de geração de trabalho e renda (cursos profissionalizantes, associações, cooperativas...) às famílias desempregadas e/ou subempregadas.

Diante do exposto, faz-se urgente a estruturação de ações públicas que consigam abordar ao mesmo tempo, e no mesmo lugar, o conjunto das necessidades básicas das populações vulnerabilizadas, articulando as ações de urbanização, moradia, saúde, assistência social, educação, geração de trabalho e renda, enfim, políticas públicas que garantam a mudança dos indicadores de qualidade de vida e o enfrentamento a pobreza em suas diferentes dimensões.

### Enfrentamento à pobreza a partir do espaço de moradia

As áreas periféricas das cidades de grande e médio porte tornam-se devido às imigrações, o êxodo rural, a especulação imobiliária e o processo de industrialização, locais de moradia da população de baixa renda.

Nesta perspectiva, as famílias de baixa renda ocupam áreas irregulares, e utilizam a autoconstrução, para construir suas casas em loteamentos ilegais, resultado do terrível desastre da ocupação desordenada do solo urbano, uma vez que nestas áreas não existem equipamentos urbanos e sociais.

A produção da cidade é diversificada, não há um padrão de construção ou de formação das regiões, a maior parte das edificações,

cerca de 70%, correspondem a unidades habitacionais. Destas edificações(1997) 70% formaram-se a partir do processo de autoconstrução, conforme indica Arlete Rodrigues em sua pesquisa.

Conforme informações do censo do IBGE, constata-se uma tendência para que a partir desta década as cidades médias (entre 100 mil e 500 mil habitantes) cresçam a taxas mais altas que as regiões metropolitanas. Significa dizer que haverá um inchaço crescente nas periferias destas cidades, consolidando ainda mais a **cidade informal**, desprovida de infra-estrutura.

O município de Chapecó, pólo regional de Oeste catarinense, não se diferencia deste quadro urbano. No último censo do IBGE o município tinha 146.805 habitantes e 92% destes residentes na **área urbana**, retrato cruel do êxodo rural, das imigrações e do processo de industrialização, bem como da formação de novos e pequenos municípios.

Destaca-se que, a exemplo das demais cidades brasileiras, o município de Chapecó, também se caracteriza pela segregação socioespacial, separando os bairros por extrato social, as áreas irregulares, bairros operários de bairros nobres da classe média / média alta, fortalecendo o processo de exclusão socioeconômico-territorial.

Ou seja, o crescimento populacional de Chapecó reflete a ocupação desordenada realizada desde muitos anos, o que torna visível a divisão “socioespacial”, entre uma parte da cidade formal, com infra-estrutura necessária, e outra parte da cidade informal, segundo Rolnick(2002) a “não-cidade”, desprovida de infra-estrutura urbana e social.

Considerando essa realidade a política de habitação do município de Chapecó tem como estratégia central o **Programa de Regularização Fundiária**, o qual tem por objetivo garantir o

acesso à cidade, às políticas públicas, na perspectiva da inversão de prioridades, buscando a cidadania e qualidade de vida para a população. Esta decisão política, em assumir o direito a terra urbanizada e a moradia, como prioridade da administração municipal, fundamenta-se na realidade social denunciada pelo déficit habitacional existente. Realidade esta que veio se produzindo e reproduzindo ao longo dos 87 anos da história do município de Chapecó.

Neste sentido, a política municipal de habitação e de regularização fundiária tem por princípios:

1. Acesso a terra e à moradia enquanto direito humano básico, e compreendida como política urbana e social, voltada para o exercício de construção da cidadania;
2. Integração das políticas públicas garantindo a sustentabilidade dos projetos habitacionais;
3. Participação popular na gestão da política de habitação e regularização fundiária;
4. Garantia da função social da propriedade e da cidade.

Com a criação do Programa de Regularização Fundiária, em 25 de junho de 1998, através da Portaria n° 445, constituiu-se a Comissão Municipal de Regularização Fundiária, subordinada ao Departamento de Habitação da Secretaria de Assistência Social e Habitação.

O Programa de Regularização Fundiária e Urbanização tem por objetivo garantir o direito a terra urbanizada e a moradia para as famílias residentes em áreas irregulares, insalubres, de risco e de preservação ambiental. A regularização fundiária e urbanização permite a desfavelização, com a instalação de água potável, energia elétrica, pavimentação e sistema de drenagem, coleta de lixo,

transporte coletivo e acesso a todos os serviços da cidade, bem como a posse da terra através do título de propriedade. Isto porque “A necessidade da casa, então interessa tanto ao cidadão quanto à cidade. [...] exercendo esse o seu direito de propriedade dentro do solo urbano, e o cumprimento da função social da propriedade” (ALFONSIN, 2002, p.61).

Portanto, a política de habitação atende às necessidades individuais, mas necessariamente atenderá às demandas coletivas, pois passa a organizar o espaço da cidade, criando infra-estrutura necessária à qualidade de vida e estabelece novas relações sociais.

A gestão da política habitacional no município de Chapecó ocorre de forma integrada, articulando as ações dos setores internos do Departamento de Habitação, das políticas públicas desenvolvidas pelo poder público municipal, bem como a articulação com instituições e entidades.

É composto por equipe interdisciplinar, nos seus diferentes setores, buscando a qualificação e o atendimento integral à família. São eles: Setor de Engenharia, Jurídico, Administrativo e Serviço Social.

As políticas públicas que mantêm relação direta com a política habitacional, na execução dos projetos habitacionais são: Saúde, Educação, Planejamento e Urbanismo, Infra-estrutura, Meio Ambiente, Assistência Social, Geração de Trabalho e Renda etc. Na articulação interinstitucional, a política de habitação tem relação direta com as seguintes instituições: Câmara de Vereadores, Ministério Público, CASAN, CELESC, FATMA, Caixa Econômica Federal, Cartório de Registro Civil, Associações de Moradores, **Comissões Locais de Regularização Fundiária**.

A partir da integração das políticas públicas, da articulação entre poder público, sociedade civil e instituições consolida-se a gestão participativa da política habitacional.

A estratégia da Administração Popular, de criar o Orçamento Participativo, possibilita que as famílias, diante de sua luta para atender seus anseios de “ fazer parte da cidade”, mobilizem-se e organizados participem das assembléias, a fim de garantir recursos e incluir entre as suas prioridades a Regularização Fundiária.

Destaca-se que o Orçamento Participativo constituiu-se, ao longo dos últimos sete anos, numa mudança na forma de financiar o desenvolvimento do município. Significou a ruptura com o clientelismo e com a forma privilegiada de se ter acesso aos recursos públicos. Os excluídos passaram a ser valorizados e respeitados enquanto sujeitos políticos que participam diretamente das decisões e passam a exercer coletivamente o controle sobre os investimentos a serem efetuados com o recurso público.

No município de Chapecó a Política Habitacional tem instituído os instrumentos que a caracterizam como política pública. O financiamento é alocado no Fundo Municipal de Habitação Popular, criado pelo Decreto nº 9.589 de 22/08/2001, instituído como mecanismo captador e aplicador dos recursos destinados aos programas, projetos e serviços da política habitacional.

O Fundo Municipal de Habitação Popular está vinculado diretamente a Secretaria de Assistência Social e Habitação, que é o órgão gestor da política, através do Departamento de Habitação. O Conselho Municipal de Habitação tem relação direta com o Fundo, na sua fiscalização, controle e acompanhamento dos investimentos e aplicações dos recursos, uma vez que é o Conselho o órgão definidor da Política Habitacional.

Esse Conselho foi criado em 28/05/94 pelo Decreto nº 3.710 e em 22/08/01 foi reformulado pelo Decreto nº 9.589, passando a ser paritário, garantindo a representação dos usuários, instituído como órgão de participação direta da comunidade na gestão da

política habitacional de interesse social, tendo por finalidade propor, deliberar sobre diretrizes, planos e programas, bem como fiscalizar a execução dessa política.

O processo de participação envolve poder público, entidades da sociedade civil e usuários. Este processo consolida-se através do Conselho e o poder público tem como uma de suas funções a construção de mecanismos para que a população usuária contribua na elaboração da política habitacional. Neste sentido é fundamental a instrumentalização dos usuários, através da informação e dos espaços de debate, qualificando a participação popular e a construção de uma política habitacional voltada à garantia da função social da propriedade e da cidade.

O controle social passa a ser um instrumento fundamental, pois é a partir dele que a sociedade tem acesso às informações e poderá se organizar e lutar pelo direito à moradia. O controle social se dá a partir dos espaços de construção e consolidação da participação popular.

A Administração Municipal, através do princípio da inversão de prioridades, elegeu a política de habitação e regularização fundiária como instrumento de enfrentamento à pobreza e exclusão social, buscando a garantia do acesso à moradia.

Neste sentido consolidou-se a política de habitação com a implantação de quatro programas:

**1. Programa de Regularização Fundiária e Urbanização:** consiste em regularizar áreas ocupadas há mais de 05 anos, fornecendo infra-estrutura básica (rede de água, luz e pavimentação primária), acesso aos serviços públicos tais como: coleta de lixo, transporte coletivo, limpeza urbana, correspondências etc. Buscando garantir o título de propriedade da terra, e também incluindo as

famílias em programas sociais e de geração de trabalho e renda, da rede de atendimento integral do município. Para serem regularizadas, estas áreas não poderão estar localizadas em áreas de risco, de preservação ou insalubres.

**2. Programa de Loteamentos Populares/Reassentamentos:** os loteamentos são formados a partir do cadastro das famílias que residem em áreas impróprias para moradia e pelas famílias cadastradas nas Regionais de Assistência Social. No loteamento popular o município garante lote urbanizado, ou seja, com toda a infra-estrutura básica (rede de água, luz e pavimentação primária), bem como acesso à titularidade da propriedade, e da mesma forma as famílias são encaminhadas para programas sociais e de geração de trabalho e renda, que compõem a rede de atendimento do município.

**3. Programa de Conjuntos Habitacionais:** os conjuntos habitacionais se dão através do acesso a lotes urbanizados e unidades habitacionais, quer sejam casas ou apartamentos. Atendem prioritariamente famílias cadastradas pelas Regionais de Assistência Social e/ou cadastradas no Programa de Arrendamento Residencial – PAR.

**4. Programa de Melhorias Habitacionais:** para sua execução, este programa está aliado ao programa de loteamentos populares. Ou seja, as famílias incluídas nos loteamentos populares, além de receberem lotes urbanizados, recebem do município auxílios em material de construção para a melhoria de suas residências, buscando a garantia de uma moradia digna, saudável e segura.

Em todos os programas do município são desenvolvidas ações integradas, envolvendo os diferentes setores do Departamento de Habitação, onde cada setor tem suas atribuições:

- *Setor de Engenharia*: elabora e coordena os projetos técnicos urbanísticos, discutidos e acompanhados pela equipe social;
- *Setor Jurídico*: dá suporte as ações do Departamento, em cada programa, com a criação de leis municipais necessárias à regularização, bem como orientações jurídicas aos programas que envolvem processos judiciais;
- *Setor Administrativo*: suporte logístico e encaminhamento de toda a documentação dos diferentes programas executados pelo Departamento;
- *Setor Social*: acompanhamento do projeto técnico de engenharia, bem como execução do projeto técnico social que irá discutir com os beneficiários a organização social, o saneamento básico, a educação ambiental, a utilização do imóvel, as regras construídas e estabelecidas em cada projeto habitacional. Enfim, ações socioeducativas que promovam a integração das famílias e a discussão de temas relativos à saúde, assistência social, segurança, educação etc.

Na perspectiva do enfrentamento a pobreza e da exclusão, o município de Chapecó tem atendido prioritariamente famílias de baixa renda, com características especiais, definidas pelo Conselho Municipal de Habitação, conforme Resolução nº 004/2004 de 20 de abril de 2004, sendo assim descrito:

- I – Ter cadastro (socioeconômico) junto ao Departamento de Habitação;
- II – Possuir família constituída, entendendo-se por família: famílias monoparentais chefiadas pela mulher ou homem ou avós), famílias

mononuclear, casais de idosos, e famílias constituídas somente por irmãos;

III – Ter idade igual ou superior a 18 anos e/ou emancipado;

IV – Possuir renda familiar mensal de até 03 salários mínimos;

V – Não ter sido beneficiado anteriormente pelo Fundo Municipal de Habitação Popular, exceto quando o mutuário por motivo justificado, assinar Termo de Desistência junto ao Departamento de Habitação;

VI – Estar residindo no município de Chapecó de forma permanente, por mais de 05 anos (cinco anos);

VII – Não ser proprietário de outro imóvel, exceto quando o mutuário possuir um lote sem edificação poderá ser incluído em projetos de melhorias habitacionais e construção de unidades habitacionais isoladas, também quando o mutuário possuir uma área de terra no meio rural, devendo o caso ser analisado por profissional de serviço social, observando-se o número de herdeiros, a quantidade de terra disponível e a sua utilização.

A resolução ainda deixa claro a flexibilização dos critérios “quando na evidência das necessidades da família, após parecer fundamentado através do estudo social, do assistente social do município, o Conselho Municipal de Habitação analisará, respeitando em especial os casos de regularização fundiária e substituição de mutuários.”

A partir destes critérios, a inclusão das famílias em projetos habitacionais passa a ser realizada pelos profissionais envolvidos com a política habitacional e com a participação das entidades representadas no Conselho Municipal de Habitação.

Cabe ressaltar que a partir de 2002 o município estabeleceu convênio com a Caixa Econômica Federal, para financiamentos de casas e/ou apartamentos atendendo famílias com renda entre 04 e 06 salários mínimos, proporcionando assim a inclusão de famílias com renda superior a 03 salários mínimos.

Atualmente o município desenvolve 22 Projetos Habitacionais, e nas duas gestões do Governo Popular foram concluídos 32 projetos habitacionais, totalizando a inclusão de 4.011 famílias.

No período de janeiro de 2001 a outubro de 2004, o município de Chapecó, através da Secretaria de Assistência Social e Habitação – Departamento de Habitação, já incluiu 3.233 famílias na política habitacional, quer seja em projetos concluídos ou em projetos em execução.

Nos quadros abaixo descreve-se os projetos desenvolvidos no município de Chapecó/Gestão 2001/2004:

### Projetos concluídos

#### ***Programa de Regularização Fundiária e Urbanização***

Descrição Projeto	Nº Famílias	Ano Conclusão
01. Reg. Fund. Palmital	9	2001
02. Reg. Fund. Rua Galvão	60	2001
03. Reg. Fund. Vila Real	25	2002
04. Reg. Fund. Boa Vista	20	2003
05. Reg. Fund. Quedas Palmital	33	2003
06. Reg. Fund. Santa Luzia	300	2001
<b>Total</b>	<b>447</b>	

#### ***Programa Loteamentos Populares/Reassentamento***

Descrição Projeto	Nº Famílias	Ano Conclusão
01. Lot. Popular Vila Betinho	100	2001
02. Lot. Popular Vale Hortensias III	88	2001
03. Lot. Popular Elias Gallon	40	2003
01. Lot. Popular Esperança	230	2004
<b>Total</b>	<b>458</b>	

#### ***Programa Melhorias Habitacionais***

Descrição Projeto	Nº Famílias	Ano Conclusão
01. Lot. Pop. Vila Betinho	100	2001
02. Lot. Pop. Elias Gallon	30	2002
03. Lot. Pop. Esperança	149	2004

04. Plantão Social	105	2001/2002/ 2003/2004
05. Lot. Girassol	3	2002
<b>Total</b>	<b>387</b>	

**Programa de Conjuntos Habitacionais**

Descrição Projeto	Nº Famílias	Ano Conclusão
01. PAR Nova Aurora	100	2002
02. PAR Novo Lar	48	2004
03. PSH – Alto Paraíso	16	2004
04. PSH – Bom Pastor	17	2004
05. PAR – Vila Paraíso	144	2004
<b>Total</b>	<b>325</b>	

**TOTAL GERAL** 1.617

## Projetos em execução

**Programa de Regularização Fundiária e Urbanização**

Descrição Projeto	Nº Famílias	Ano Início
01. Reg. Fund. Cristo Rei	52	2002
02. Reg. Fund. Alto da Serra	79	2001
03. Reg. Fund. Mal. Bormann	520	2001
04. Reg. Fund. Jardim América	4	2003
05. Reg. Fund. Bom Pastor	34	2003
06. Reg. Fund. São Cristóvão	44	2003
07. Reg. Fund. Seminário	64	2003
08. Reg. Fund. Auri Bodanese, Thiago, V. Páscoa e Rosana	114	2003
09. Reg. Fund. Pinheirinho	25	2003
10. Reg. Fund. Área Parque Efapi	46	2002
11. Reg. Fund. São José	56	1998
12. Reg. Fund. Santa Bárbara	50	2002
13. Reg. Fund. Eldorado	144	2003
<b>Total</b>	<b>1232</b>	

**Programa de Loteamentos Populares/Reassentamento**

Descrição Projeto	Nº Famílias	Ano Início
01. Lot. União	47	2002
02. Lot. Quadra 2002	20	2004
<b>Total</b>	<b>67</b>	

**Programa de Conjuntos Habitacionais**

Descrição Projeto	Nº Famílias	Ano Início
01. PSH Nova Vida	45	2003
02. PHIS Esperança	19	2004
03. PHIS E PSH Dom José Gomes	110	2002
04. PAR Nova Esperança	72	2003
05. PSH São José	44	2002
<b>Total</b>	<b>290</b>	

**Programa de Melhorias Habitacionais**

Descrição Projeto	Nº Famílias	Ano Início
01. Reg. Fund. Mal. Bormann	47	2001
02. Linhas Almeida e Cachoeira	47	2001
<b>Total</b>	<b>94</b>	

**TOTAL GERAL** 3233

## Indicadores de Impacto Social

Partindo dos pressupostos da interdisciplinariedade das políticas públicas, da gestão participativa, do atendimento integral à família, e da garantia da função social da propriedade e da cidade, a Secretaria de Assistência Social e Habitação, através do Departamento de Habitação estabeleceu três grandes indicadores para avaliar o impacto da política de habitação, voltada à inclusão social e ao enfrentamento a pobreza.

O Departamento de Habitação, para avaliar os projetos desenvolvidos no município, utiliza-se dos seguintes indicadores:

*Participação Popular:* criou-se diferentes espaços de participação da população na definição das prioridades, dos programas e projetos a serem executados pelo município, a exemplo das Comissões Locais de Regularização Fundiária, Congresso da Cidade, Orçamento Participativo, Conselho Municipal de Habitação e Conferência Municipal de Habitação. Através destes

indicadores analisa-se a efetiva participação da população envolvida com os projetos habitacionais, buscando compartilhar informações e agregar à discussão da política pública de habitação, seus usuários. Necessidade observada pelos mesmos: “Pra termos a nossa casa, o nosso lote precisamos participar, pois é lá no orçamento participativo, que definimos as nossas prioridades, e lá que estão os recursos” (O.V. Vila Betinho).

*Organização Social:* a partir da organização da comunidade é que se viabiliza a luta e as suas reivindicações. Mobilizados e organizados, buscam garantir a melhoria das condições de vida da população. A organização social ocorrida nos diferentes projetos habitacionais permitiu o avanço da política habitacional, resultando em movimentos de luta pelo acesso à moradia. Através da organização social, observa-se as relações estabelecidas entre os indivíduos e destes com entidades e instituições, e analisa-se os arranjos na busca de soluções dos problemas que envolvem a comunidade como um todo: “Quando a gente vivia na área irregular, nós não participava de nada, nem na Igreja nós íamos, aqui nós estamos organizando a nossa comunidade, e o nosso espaço” (P.C. Lot. Esperança).

*Qualidade de Vida:* significa não só atender necessidades básicas, mas ir além: promover a inclusão socioespacial, buscando o reconhecimento de si próprio e dos outros, é ter consciência de sua condição social, cultural, econômica e política. Para analisar a melhoria da qualidade de vida, buscou-se identificar a garantia do acesso das famílias beneficiárias, à rede de água potável, rede de energia elétrica, à pavimentação, ao saneamento básico, a terra urbanizada, à moradia digna e saudável, o direito a posse e propriedade, ter um endereço, e o acesso aos diferentes serviços da cidade (transporte coletivo, coleta do lixo, acesso à educação, saúde,

assistência social, geração de trabalho e renda, lazer, etc.). Nesta perspectiva, comenta uma moradora: “Nossa vida melhorou 100%, agora temos água, luz e banheiro, antes nós tínhamos uma patente, era muito ruim. A casa melhorou, me sinto mais segura, pois estou no que é meu, tenho endereço, posso até fazer crediário” (N.V. Conj. Vale Hortênsias).

As transformações que acontecem na comunidade são visíveis, tanto na estrutura do local, como, em especial, e em especial as transformações que ocorreram nas relações sociais estabelecidas em decorrência do processo construído, o qual intervém decisivamente na subjetividade das pessoas envolvidas, no sentimento de pertencer, de estar incluído na cidade e de ser reconhecido como parte de um todo.

O direito à moradia é uma luta constante. Acessar este direito é condição básica para a manutenção da sobrevivência, é fator decisivo para a qualidade de vida da população.

Deste modo, trabalhar para diminuir o déficit habitacional representa trabalhar para que os moradores das áreas irregulares e as famílias de baixa renda cadastradas nas Regionais de Assistência Social obtenham segurança e condições dignas de habitabilidade.

A consolidação da política de habitação demonstra que em especial os moradores das áreas periféricas devem tornar-se protagonistas da construção de uma cidade socialmente democrática, justa e sustentável.

Ter acesso à cidade não somente significa regularizar o espaço de moradia, mas é a partir da intervenção, criar novas relações, tornando os envolvidos em sujeitos da construção de sua história, garantindo a acessibilidade a todos os espaços.

Por fim, uma política de enfrentamento à pobreza efetiva precisa ser formulada em sintonia com outras estratégias

socioeconômicas, devem combinar ações de cunho financeiro, institucionais, de planejamento urbano, de preservação ambiental, de organização social e de geração de trabalho e renda.

A participação, a organização social, viabiliza e fortalece a política de habitação, possibilitando alcançar desta forma, sua missão de consolidação do direito a terra, à cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

Por outro lado, verifica-se a existência de uma ampla gama de desafios para que os municípios logrem maior efetividade na implementação das políticas públicas locais, considerando que a maioria destes entes públicos municipais brasileiros são extremamente dependentes das transferências de recursos Estaduais e Federais.

Importa destacar que os recursos são distribuídos a partir do seguinte percentual: 60% para a União, 25% para os Estados e apenas 15% para os municípios, local onde acontece a vida cotidiana dos cidadãos. Diante de tal, constata-se que, historicamente, o Governo Federal não garantia o efetivo, contínuo e suficiente financiamento das políticas sociais, enquanto mecanismos propulsores de processos emancipatórios.

Desta forma, a Política Municipal de Habitação de Chapecó, propõe que os projetos executados no âmbito dos programas habitacionais, coordenados pela Secretaria de Assistência Social e Habitação - SASH, sejam os espaços prioritários de implantação das ações de enfrentamento a pobreza e promovam a inclusão social, compreendendo que a garantia do direito a terra urbanizada e a moradia saudável é condição básica para se pensar a construção da cidadania.

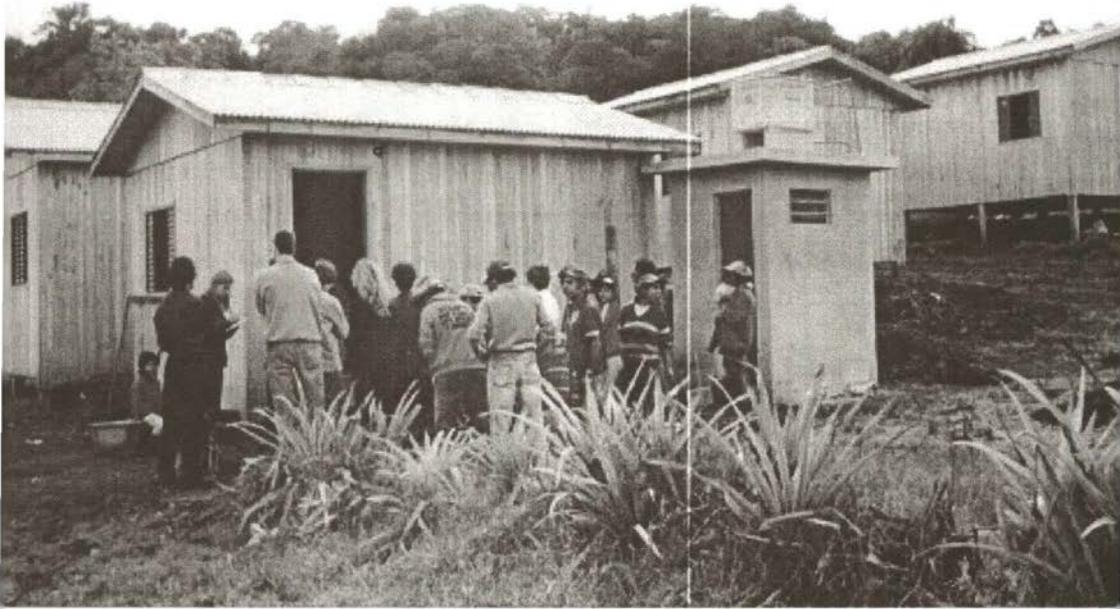
Nesta perspectiva, a efetivação de políticas e programas integrados de inclusão social e enfrentamento a pobreza

implementados tem demonstrado que é possível conquistar resultados concretos de melhoria da qualidade de vida das comunidades, garantindo a construção de cidades justas, democráticas e humanas.

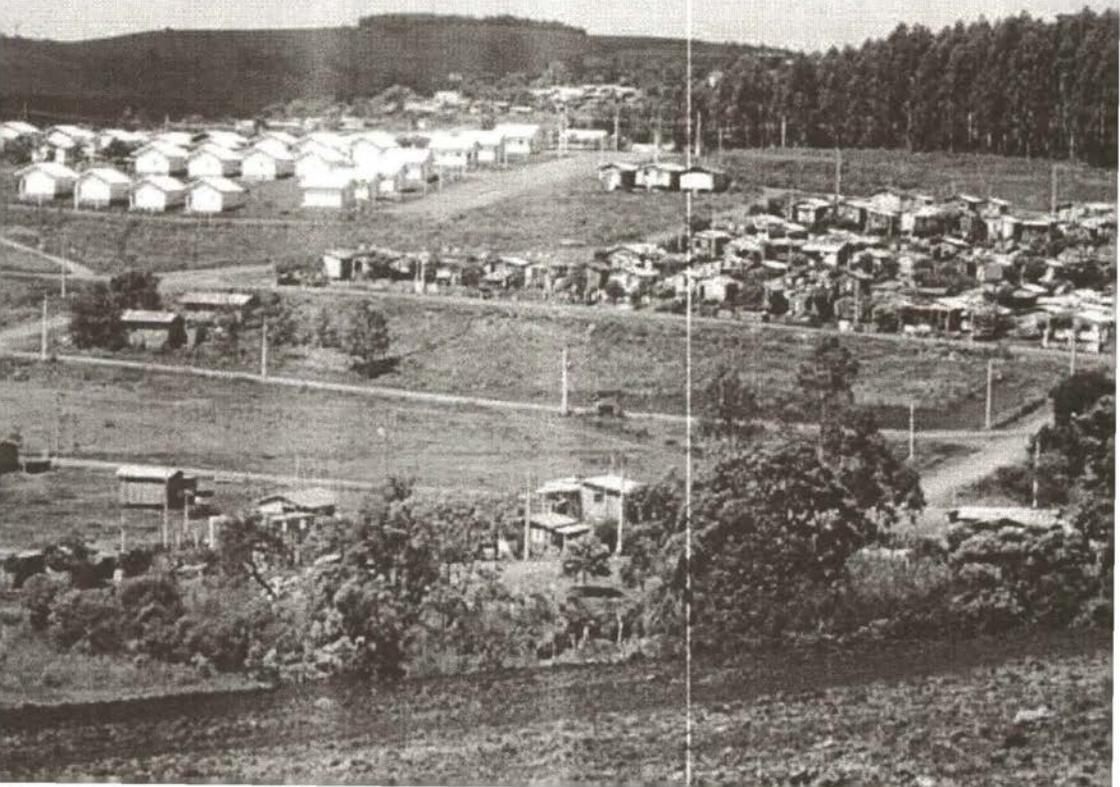
## Referências

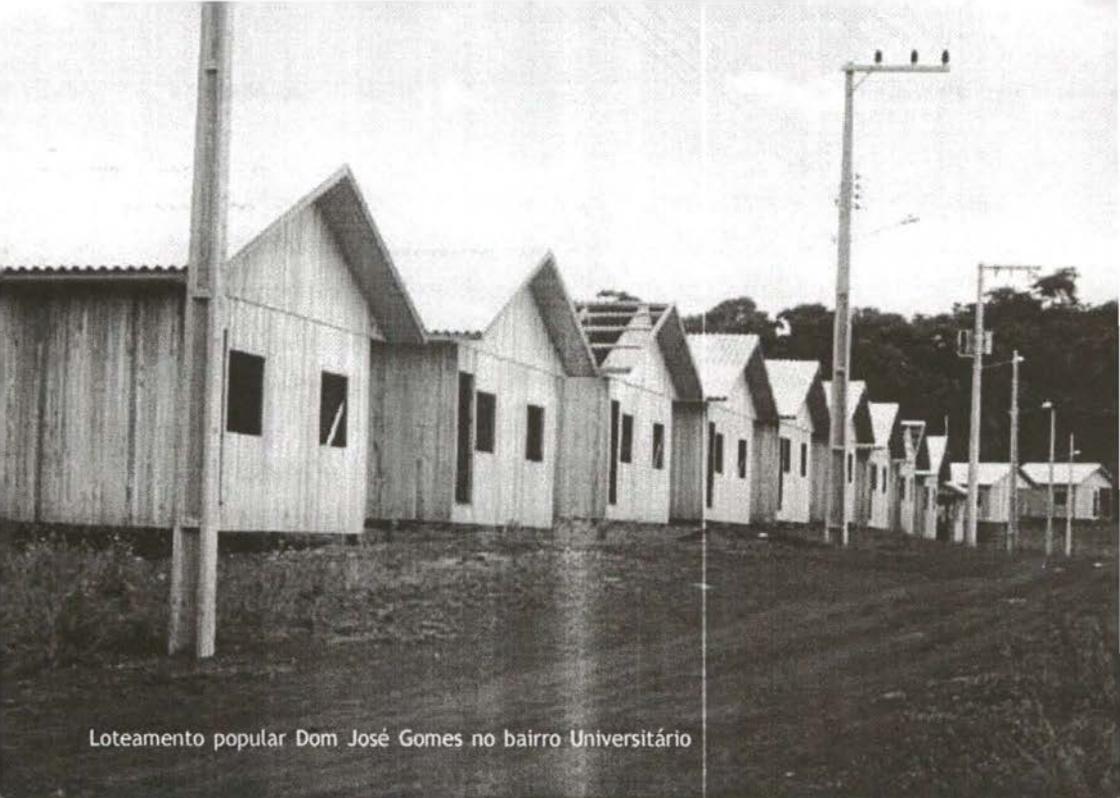
- ALFONSIN, Betânia de Moraes e outros. **Regularização da Terra e Moradia**, Instituto Pólis, 2002
- Decreto Municipal - 3.710 de 28/05/94
- Decreto Municipal – 9.589 de 22/08/2001
- Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257 de 10/07/2001
- OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma Urbana – Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, 2002
- Resolução Conselho Municipal de Habitação – 004/2004 de 20/04/2004
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 1997 (Repensando a Geografia).
- ROLNIK, Raquel. **É possível uma política urbana contra a exclusão?** Serviço Social e Sociedade, nº 72. São Paulo: Cortez, 2002.

Regularização Fundiária Vila Rica



Vista aérea Vila Betinha e Programa de Subsídio Habitacional Bom Pastor





Loteamento popular Dom José Gomes no bairro Universitário



Programa de Arrendamento Residencial Novo Lar no bairro Passo dos Fortes



capítulo 9  
assistência social:  
construindo inclusão  
social e cidadania

Aprendi que tudo o que eu tocava tinha um significado!  
(aluna do MOVA-Renda Mínima)

Este artigo pretende socializar informações, ao mesmo tempo em que busca refletir sobre a política de assistência social, construída no período de 1997/2004 em Chapecó. O debate central pauta-se na: concepção ética-política-metodológica do sistema de gestão descentralizado, democrático, participativo, bem como nas transformações ocorridas a partir das ações realizadas.

---

**Iraci de Andrade**

Assistente Social / Secretária Municipal de Assistentes Social e Habitação  
de Chapecó/SC

**Nuely Fátima Seabra**

Assistente Social / Professora do Curso de Serviço Social da UNOCHAPECÓ

## Concepção ética-política e metodológica

Inicialmente, é importante trazer presente os valores éticos que orientam a construção de uma política pública de assistência social e que traduzem-se em princípios da prática cotidiana: “... reconhecimento da liberdade, a defesa intransigente dos direitos humanos, a consolidação da cidadania, o aprofundamento da democracia, o posicionamento em favor da equidade e justiça social...”<sup>1</sup>

Esses valores remetem ao desafio da construção de um projeto de sociedade que consiga promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental de forma integrada e sustentável. Neste sentido, é fundamental construirmos e fortalecermos instrumentos, mecanismos, instituições que produzam as transformações e reconstruções necessárias, a partir de relações democráticas, que garantam a inclusão de todos, especialmente de segmentos sociais mais vulnerabilizados e empobrecidos.

Seguramente, o projeto neoliberal implantado há décadas no Brasil, não assegura a proteção social universal, muito menos o exercício da cidadania plena a todos os brasileiros. O que se evidencia no atual projeto de desenvolvimento neoliberal globalizante é o aprofundamento da lógica do mercado e da exclusão social. Uma das estratégias é a fragmentação da expressão da questão social, responsabilizando-se a família, o desempregado, o morador de área irregular, negando e mascarando a lógica perversa da produção e reprodução de relações sociais que geram milhões de famílias sem condições de prover os direitos básicos de seus membros.

---

1. Código de Ética Profissional – princípios fundamentais, pg. 16/17. Coletânea de Leis e resoluções, Cress 7ª R-RJ.

Nesta perspectiva, Mestriner (2001, p.22) afirma:

[...]o neoconservadorismo liberal se reforça com uma vasta gama de posições. Proclama-se a centralidade do mercado como instância de mediação societária. As teses de Estado Mínimo e da dimensão sóciocomunitária da terceira via predominam e provocam o descarte do Estado estruturado como Estado social de provisão coletiva.

Diante desse contexto, é importante destacar que a cidade de Chapecó não encontra-se isolada ou apartada deste projeto globalizado em curso na país e no mundo. Entretanto, no contrapé da história, muitos municípios brasileiros têm se desafiado na construção de novos projetos de cidades humanizadas, justas e democráticas. E é dentro deste novo modelo de gestão de cidades que a Administração Popular de Chapecó, a partir de 1997, tem construído novos parâmetros de políticas públicas de inclusão social e enfrentamento a pobreza, a exemplo da política de assistência social.

Nos referindo, em especial a política de assistência social, importa trazer para essa reflexão o debate histórico entre assistência social, assistência, filantropia e benemerência, comumente confundidas e tidas pelo senso comum como expressões de uma mesma prática social. Em seu estudo “O Estado entre a filantropia e a assistência social”, Mestriner (2001, p.52) refere-se da seguinte forma:

A assistência social tem sido entendida há cem anos como forma de ajuda àqueles sem condições de autoprovimento de suas vidas. Assim, desde as legislações imperiais foi concebida como amparo social e operada, via de regra, sob a forma de auxílios e subvenções às organizações que patrocinavam tais ações de ajuda. Esta é a dimensão da prática

assistencial – ou da assistência como prática – constituída ao longo do tempo pelos mecanismos de benemerência, filantropia e caridade.

A construção do direito à política pública de assistência social, com certeza passa pela superação das relações de subalternidade dos mais pobres, de ajuda, troca de favor, entre outras práticas que acabam por negar a proteção social como direito de todo cidadão. Para construir novos conceitos e práticas sociais, na perspectiva de fortalecer e consolidar a assistência social como política pública de seguridade social, ao lado da saúde e previdência social, é fundamental se investir no “empoderamento” das próprias comunidades, famílias e seguimentos sociais vulnerabilizados. Nesse sentido, Demo (1989, p.131) destaca:

Emancipação é processo histórico de conquista de um projeto de desenvolvimento formulado e realizado por sujeitos sociais capazes de produzir e participar. Emancipação não pode provir de fora, pois é construção dos próprios interessados, o que ressalta a importância da cidadania.

Nesta perspectiva, a afirmação de Demo ilustra a opção feita pela Administração Popular, afirmando a assistência social como política pública de direito do cidadão e dever do Estado. O sistema de gestão descentralizado, democrático e participativo garantiu a participação ativa da população usuária da assistência social no processo de definição, gestão e controle social do conjunto dos serviços, benefícios, programas e projetos desenvolvidos, conforme preconiza a Constituição federal de 1988, bem como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A partir da promulgação da LOAS, lei nº 8742 de dezembro de 1993, os municípios, como locus privilegiados de execução da

Política de Assistência Social, procuram se adequar para atender aos dispositivos legais. Neste sentido o terceiro capítulo da LOAS é de vital importância por tratar da “organização e gestão” da Política de Assistência Social. Nele, são definidas as entidades e organizações de Assistência Social, as competências da União, estados, Distrito Federal e municípios e, também, a instituição e competências das instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social.

Assim, a gestão das políticas sociais refere-se à gestão das ações públicas como respostas às necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado, em suas diferentes esferas de poder: federal, estadual e municipal.

Para Yasbek (2001, p. 51), “a ‘gestão social’ é, sobretudo, uma ação pública compromissada com os cidadãos de uma sociedade, com a finalidade de assegurar-lhes o acesso a bens e serviços qualificados, que lhes permitam uma participação efetiva na vida em sociedade”.

Nessa perspectiva, a gestão social pressupõe a existência de um Estado democrático que mantenha canais permanentes de diálogo, de decisões compartilhadas com a sociedade, mas sem perder a sua centralidade. Cabe ao Estado a centralidade na oferta e controle dos serviços sociais de forma a atender as necessidades coletivas dos cidadãos, embora a centralidade não possa ser confundida com centralização, pois esta última é inconcebível na perspectiva de um Estado democrático.

Conforme Oliveira, a centralidade é:

[...] condição primeira quando se pensa em comando único da Assistência Social, na perspectiva de direitos. É justamente a centralidade a condição necessária para que se minimize a fragmentação

institucional, um dos fatores da ineficácia da Política de Assistência Social Brasileira e para que se viabilizem esforços de coordenação nacional, o que permitiria a orientação dessa política e suas reformulação, a partir de uma agenda ampliada (OLIVEIRA, 2001, p. 234).

O espaço de participação de diferentes sujeitos sociais, no sentido de argumentação, de negociação, é um elemento central para pensar e orientar as ações das políticas públicas, especialmente as de assistência social, devido ao público ao qual ela se destina e cujo baixo “empoderamento” precisa ser revertido, se quisermos construir cidadãos.

A gestão social, quando pensada como o gerenciamento da política de assistência social, implica considerar a primazia da responsabilidade do Estado na condução desta política pública, ou seja, considerar a participação da sociedade civil e do governo nos processos e na definição e controle social que ocorrem, principalmente, através dos conselhos, conferências e fóruns, na oferta de serviços de qualidade que possibilitem o acesso da população aos mesmos, enquanto direitos sociais.

Para tal, faz-se necessário:

- garantir um processo descentralizado e participativo no planejamento das ações/definição clara e objetiva das propostas de ação e das prioridades para a alocação de recursos;
- a articulação permanente das ações para o planejamento, avaliação e controle dos serviços/programas/projetos e recursos implementados;
- integração operacional das unidades organizacionais que atuam no sistema (ANDRADE, 2000, p. 16)

Para se adequar as determinações da LOAS, conforme a diretriz contida no inciso I do artigo 5º “descentralização político-administrativo, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e Comando Único das ações em cada esfera de governo”, o município de Chapecó empreendeu o reordenamento institucional da então Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação (SDCH), atual Secretaria de Assistência Social e Habitação (SASH), para torná-la o comando único da política de assistência social, a nível municipal.

O reordenamento institucional [...] pressupõe a revisão das estruturas públicas responsáveis pela definição, normatização e execução da política de Assistência Social, com o intuito de serem evitados o paralelismo e a superposição de programas, assim como a fragmentação das ações e excesso de burocracia no repasse de verbas e serviços (COLIN E FOWLER, 1999, p. 28- 29).

O reordenamento supõe, principalmente, a substituição de uma lógica por outra. No caso da Assistência Social, a lógica vigente era a do assistencialismo, favor, merecimento, que precisa ser substituída pela lógica do direito. Isto implica em mudanças culturais que envolvem a todos que com esta política se relacionam, ou seja, governo, sociedade civil e usuários. O reordenamento é um processo que precisa de vontade política, tempo e investimentos para acontecer.

Nesse sentido, o modelo de gestão social adotado nesse período, incluindo o envolvimento dos servidores públicos, equipes dirigentes da SASH, conselhos, entidades e usuários da política pública, permitiu construir o reordenamento e as bases de uma nova cultura política na assistência social. Uma cultura onde se afirma e se

comprova que “desigualdade se combate com direitos”, concretizando o que preconiza o art. 1º da LOAS:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política Pública de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Dentro dessa mesma linha de análise e compreensão, a administração popular, através da Secretaria de Assistência Social e Habitação assumiu a efetivação da LOAS, de forma gradual e contínua, implementando no município: a rede de proteção social básica e especial implantada no município; vários projetos em parceria com o Governo Federal; a melhoria dos indicadores sociais (IDS e IDH); e a criação e fortalecimento de espaços de participação e controle social. Estes fatores demonstram os resultados quantitativos e qualitativos conquistados pela Política Pública Municipal de Assistência Social.

O fortalecimento da cidadania, participação e democratização das relações entre Estado e sociedade civil, efetivam-se através da existência de sete conselhos de políticas setoriais, constituídos e em pleno funcionamento, além de mais um novo conselho em fase de discussão. A Secretaria de Assistência Social, com certeza, tem o maior número de conselhos ligados a ela administrativamente e da mesma forma, multiplicam-se as conferências, comissões, fóruns populares, entre outros mecanismos de participação popular na gestão da política pública de assistência social.

## Transformações ocorridas

As transformações construídas a partir da política de assistência social no município de Chapecó, especialmente nesse período, a serem destacadas, agrupam-se em três dimensões, sendo: a) o sistema de gestão descentralizado, democrático e participativo; b) a rede de proteção social básica e especial implementada; c) o impacto das ações desenvolvidas na qualidade de vida dos usuários da assistência social. As três dimensões abordadas buscam expressar os avanços conquistados e a base construída no município, permitindo que hoje a política de assistência social de Chapecó, seja referência nacional no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

### Sistema de gestão descentralizado, democrático e participativo

O marco histórico da experiência de reordenamento da política de assistência social no município de Chapecó começa a ser processado em 1996, especialmente para superar o atendimento emergencial, a comunicação vertical, as ações isoladas, fragmentadas, e a equipe técnica deficitária existente nesta área. Nesta perspectiva, a partir de 1997, buscou-se o fortalecimento dos principais instrumentos de gestão da assistência social enquanto política pública, quais sejam:

#### *Plano Municipal de Assistência Social – PMAS*

O Plano Municipal de Assistência Social é elaborado de forma plurianual. É o principal instrumento de gestão, considerando que

além de conter a política municipal, define as diretrizes, concepção, objetivos, estratégias e a política de financiamento. A elaboração deste instrumental, aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, permitiu a implementação dos programas, projetos, serviços e benefícios, com vistas a garantia do atendimento aos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade, exclusão e empobrecimento. O desafio posto neste final de ano (2004) é a adequação do Plano Municipal, à nova Política Nacional de Assistência Social, aprovada em setembro de 2004, que dispõe sobre a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

#### *Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS*

O FMAS constitui-se no órgão captador e financiador da política de assistência social, criado por lei municipal nº 3.654, de 31 de agosto de 1995. Porém, o mesmo foi efetivado com locação de recursos no próprio Fundo, somente a partir de 1997. Importante ressaltar que no financiamento das ações de assistência social, historicamente, o município tem assumido a maior parcela/volume de recursos. Neste modo, a própria Secretaria Nacional de Assistência Social<sup>2</sup>, através de estudos realizados, identificou que, na região Oeste catarinense, os municípios são responsáveis por 70% do financiamento das ações, e a União 30%. Este fato é decorrência da inexistência de previsão legal quanto ao percentual obrigatório a ser destinado para a assistência social, pelas três esferas de governo. Dentro deste contexto, a maior expectativa a partir da efetivação do SUAS é o co-financiamento, com percentual definido em lei, a partir de 2005. De forma complementar, destaca-se que a

---

2. Secretaria Nacional de Assistência Social: [www. desenvolvimentosocial.gov.br](http://www.desenvolvimentosocial.gov.br)

Administração Popular de Chapecó já vem cumprindo as orientações da PNAS, de investir no mínimo 5% na assistência social, desde seu primeiro ano de gestão. Dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda e Administração, registram que o total de investimentos realizados na assistência social, na gestão de 1997-2000, totalizou uma média ano de 6,72%, e na gestão 2001-2004 chegou a 7,0 %.

### *Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS*

O CMAS é o órgão deliberativo e fiscalizador da política de assistência social desenvolvida no município. É instrumento de controle social exercido de forma paritária por representantes governamentais e da sociedade civil. A SASH, juntamente com o CMAS<sup>3</sup>, realizaram a partir de 1.997 conferências municipais de dois em dois anos, com o objetivo de avaliar as ações implementadas, bem como aprovar as diretrizes futuras. De forma complementar, foram criadas inúmeras comissões de trabalho, ligadas aos diferentes conselhos, buscando o aprofundamento do controle social e a efetiva participação na gestão da política pública. Além do CMAS, estão ligados à Secretaria de Assistência Social e Habitação mais 06 conselhos: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Municipal de habitação, Conselho Municipal de Segurança Alimentar, Conselho Municipal de Entorpecentes e Conselho Municipal do Idoso. Para dar suporte à complexidade que representa o conjunto dos conselho e comissões ligados administrativamente à SASH, foi estruturada a secretaria executiva dos conselhos, com equipe responsável pelo suporte técnico e administrativo.

---

3. O Conselho Municipal de Assistência Social, juntamente com o Fundo Municipal de Assistência Social, foi criado em Chapecó através da Lei nº 3.654, de 31 de agosto de 1995.

### *Secretaria de Assistência Social e Habitação – SASH*

A SASH é o comando único das ações de assistência social desenvolvidas no município, respondendo pela centralidade da oferta de bens e serviços executados diretamente pelo poder público e organizações da sociedade civil. A SASH, enquanto órgão gestor municipal, reestruturou o sistema de gestão na perspectiva do SUAS, com serviços de proteção social básica (baixa complexidade) e proteção social especial (média e alta complexidade). A criação das Regionais de Assistência Social – RAS, garantiu o atendimento descentralizado, sendo responsável pela coordenação e execução da rede de proteção básica. A ampliação e qualificação dos programas específicos, de caráter municipal, respondem pelo atendimento da rede de proteção especial. Pode-se afirmar que, a partir da reestruturação iniciada em 1.997, a SASH tem se firmado ano a ano, enquanto comando único da política de assistência social no município. A garantia da estrutura e financiamento permitiu a conquista do reconhecimento enquanto política estratégica de proteção social e enfrentamento a pobreza.

### *Monitoramento e Avaliação*

O primeiro plano de monitoramento e avaliação foi elaborado pela SASH e aprovado pelo CMAS em 2000, com validade até 2002. A partir de 2002, o setor de monitoramento e avaliação da política de assistência social passou a contar com uma assistente social com dedicação integral, o que permitiu avançar na mensuração quantitativa e qualitativa da política municipal de assistência social. O setor de monitoramento e avaliação é responsável pelo acompanhamento e assessoria as entidades e programas/serviços

públicos que compõe a rede de atendimento da assistência social e também alimentar o Sistema de Informação Social (SIS), vinculado ao governo de estado. Destaca-se, que o monitoramento e avaliação é instrumento essencial na perspectiva de qualificação, socialização e divulgação dos benefícios, serviços, projetos e programas da área, contribuindo diretamente para o exercício do direito, bem como na construção de indicadores sociais, visando o aprimoramento e acompanhamento da rede de assistência social.

### Política de Recursos Humanos

A Constituição Federal de 1988 passa a conceber a assistência social como política pública que tem responsabilidades próprias, relacionando-se com as demais políticas públicas no sentido de garantir aos usuários, o acesso aos direitos sociais básicos. Este fato coloca novos patamares de atribuições e competências para técnicos e gestores públicos nas três esferas de governo. Nesta perspectiva,

A concepção de assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho (COUTO,1999)<sup>4</sup>.

Com a Administração Popular em Chapecó, a Assistência Social ganha um novo significado e maior prioridade nos investimentos públicos. A primeira constatação de que não havia quadro de pessoal próprio apontou um problema que foi resolvido via concurso público realizado em 1997. A partir deste instrumento

---

4. Esta citação encontra-se na p. 37 da publicação do MDS-Secretaria Nacional de Assistência Social "Política Nacional de Assistência Social. 2004.

houve uma ampliação do quadro de pessoal, destacando-se a criação do cargo e contratação, via concurso, de monitores sociais, além da contratação de dez assistentes sociais. Além destas, outras assistentes sociais assumiram cargos de chefia como comissionadas. Vale ressaltar também, a inclusão de outros profissionais como psicólogos, economistas, pedagogos que passaram a compor equipes interdisciplinares

Em 2001 é realizado um novo concurso público que dispõe quinze vagas para assistente social. No decorrer do ano de 2002, quatorze assistentes sociais concursadas foram contratadas e passaram a trabalhar em diversos setores da secretaria. Atualmente são vinte e quatro assistentes sociais envolvidas diretamente com o Política de Assistência Social e Habitação.

O quadro atual de assistentes sociais, tanto de direção política quanto de execução da Política de Assistência Social pode ser considerado expressivo se compararmos ao final de 1996, em que havia apenas três assistentes sociais na então Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação.

Compreendemos enquanto parte integrante da política de recursos humanos, que a capacitação contínua dos trabalhadores, gestores e conselheiros envolvidos com esta política, é uma condição básica para o avanço da qualidade dos serviços prestados, do efetivo controle social, bem como para responder os desafios de uma política de inclusão e proteção social.

### **Gestão Colegiada – Descentralização de Poder e Responsabilidade**

A estrutura de gestão político-administrativa da SASH foi sendo desenhada coletivamente, de forma que a mesma respondesse

o desafio da intersetorialidade, bem como da concepção democrática, descentralizada e participativa. Neste sentido, Menicucci (2002) destaca:

O novo paradigma para a gestão pública articula a descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre a população em determinado território.

Resultado de inúmeros debates, reflexões e análises, a partir de 2001, a gestão político-administrativa da SASH assumiu o formato de gestão colegiada, sendo composta por: colegiado e colegiado ampliado, complementando-se com os departamentos, regionais de assistência social e programas de caráter municipal.

O **colegiado**, composto pela secretária e diretores dos departamentos é o órgão máximo responsável pela coordenação política da Política de Assistência Social e Habitação. Tem por finalidade responder pela gestão coletiva da política de assistência social e habitação sobre competências imediatas, além de coordenar a implementação do Plano Municipal de Assistência Social.

No **colegiado ampliado**, além dos participantes do colegiado, participam todas as coordenadoras de regionais de assistência social e coordenadores de programas de caráter municipal. O colegiado ampliado tem a função de garantir a unidade da Política de Assistência Social e Habitação, através da efetivação das ações planejadas, avaliação e monitoramento, constituindo-se em um espaço permanente de formação técnico-política. Pode-se afirmar, que a experiência de gestão colegiada, além de constituir-se num espaço de formação, permitiu a reflexão contínua sobre a gestão da política, bem como a análise dos processos de trabalho,

contribuindo decisivamente na implementação da política de assistência social, na perspectiva do direito e cidadania.

### Regionais de Assistência Social – Acesso à Proteção Social Básica

As Regionais de Assistência Social (RAS) são consideradas a **porta de entrada** para o atendimento na rede de proteção social básica e especial. As RAS enquanto unidades de gestão descentralizadas da política de assistência social, exercem a função de coordenação e execução dos serviços integrantes da rede de proteção básica, bem como a busca de soluções intersetoriais a partir das necessidades surgidas em seu território, no processo de atendimento integral aos usuários. Ainda, as RAS estão divididas territorialmente, ficando sob a coordenação de cada uma, um conjunto de bairros e comunidades do interior, conforme tabela abaixo:

<i>Regionais de Assistência Social</i>	<i>Nº de Bairros Comunidades Atendidas</i>	<i>Nº de Famílias Cadastradas</i>
01. Regional CAIC	22	1.156
02. Regional Efapi	22	1.438
03. Regional Bormann	22	961
04. Regional Universitário	13	721
05. Regional São Cristóvão	18	636
06. Regional de Cristo Rei		737
07. Regional Passos dos Fortes	17	592
08. Regional Palmital	10	710
09. Regional Centro	01	71
<b>TOTAL</b>		<b>7.023 famílias</b>

OBS: O total de famílias cadastradas nas RAS refere-se à data de outubro/novembro de 2004, havendo alterações, conforme o fluxo de atendimento das mesmas.

A implementação das regionais de Assistência Social, a partir de 1999, ganhou um significado especial na gestão descentralizada,

democrática e participativa. Esta afirmação é produto da avaliação do conjunto de atores sociais envolvidos com a política. Entre os inúmeros avanços conquistados a partir da criação das RAS, destacam-se:

- Serviços de assistência social mais próximos dos usuários / comunidades;
- Maior facilidade da equipe de servidores públicos, conhecerem e diagnosticarem a realidade dos usuários e comunidades atendidas;
- Possibilidade de maior participação dos segmentos sociais, a exemplo da criação das comissões regionais de idosos, grupos Socioeducativos de Pessoas com Deficiência, Ações socioeducativas e de acompanhamento sociofamiliar, etc;
- Qualificação e ampliação do atendimento à população usuária, buscando-se avançar no princípio da universalização do acesso à assistência social.

O processo inicial da regionalização se deu em espaços físicos divididos com outros programas e/ou serviços públicos (saúde, educação...), e em condições precárias devido ao seu tamanho e instalações inadequadas. Atualmente, todas as regionais têm espaço próprio, em condições adequadas de conforto para os profissionais e população. Em 2002, iniciou-se a informatização de todas as RAS, o que permitiu modernizar o sistema de informações cadastrais dos usuários, além de facilitar a construção de diagnósticos da população usuária.

Todas as regionais são coordenadas por uma assistente social que compõe uma equipe junto com outros profissionais, principalmente monitores sociais e técnicos-administrativos. As equipes das RAS coordenam e executam os serviços caracterizados como de proteção social básica, sendo:

- Plantão Social;
- Programa de Geração de Trabalho e Renda – na perspectiva da economia solidária;
- Programas de Transferência/ Complementação de Renda (Renda Mínima, Renda Cidadã, PETI, Bolsa Família, Abrigo Domiciliar );
- Benefício de Prestação Continuada – BPC (idosos e pessoas com deficiência);
- Programas socioeducativos para crianças e adolescentes;
- Programas socioeducativos com oficinas profissionalizantes para adolescentes;
- Programa Banco de Alimento;
- Acompanhamento e assessoria a grupos socioeducativos de Pessoas com Deficiência;
- Assessoria a Grupos de Mulheres;
- Acompanhamento e assessoria a grupos de convivência de idosos;
- Acompanhamento sociofamiliar as famílias usuárias;
- Benefícios eventuais e/ou emergenciais (auxílio-funeral, passagens...);
- Habitação e Regularização Fundiária – cadastramento e encaminhamento ao Departamento de Habitação da SASH.

Se compararmos a experiência que vem sendo construída em Chapecó com as diretrizes propostas pelo SUAS, no que diz respeito aos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, percebe-se que há total consonância. As principais ações dos CRAS são<sup>5</sup> :

---

5. As atribuições dos Centros de Referência da Assistência Social, estão citadas na Política Nacional de Assistência Social, publicada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, outubro de 2004.

- Fortalecimento dos vínculos familiares;
- Fortalecimento da convivência comunitária e de desenvolvimento do sentido de pertencimento às redes microterritoriais;
- Informações e encaminhamentos com o posterior acompanhamento;
- Inserção nos serviços, programas, projetos e benefícios da rede de proteção social- básica e especial – da assistência social e das demais políticas públicas e sociais.

Vale destacar que a nova Política Nacional de Assistência Social propõe a criação dos Centros de referência de Assistência Social – CRAS, tendo como ponto de partida a instalação dos núcleos do Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF. Quanto a essa nova perspectiva, Chapecó é considerado referência nacional, pois a proposta da divisão territorial do atendimento já é realidade em nosso município através das RAS. O reordenamento necessário, já em curso no município, é a transformação das Regionais de Assistência Social em Centros de referência de Assistência Social. Essa experiência está sendo vivenciada pela RAS da Efapi, onde, em setembro de 2004, foi implantado a primeira equipe do Programa de Atendimento Integral à Família, em convênio com o governo federal. Desta forma, reafirma-se que a implementação do SUAS é responsabilidade das três esferas de governo.

### **Proteção Social Especial – Chapecó um Passo à Frente**

As relações sociais que produzem o empobrecimento acabam por produzir, também, a exclusão social, que caracteriza-se por um processo de aprofundamento das desigualdades sociais, interferindo

não somente na exclusão econômica, mas nos aspectos subjetivos, culturais, de acesso à educação, seguridade social, participação e convivência familiar e comunitária.

Nesta mesma linha de análise, a PNAS<sup>6</sup> afirma que: “(...)as dificuldades em cumprir com funções de proteção social básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar e de seus membros, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos”.

Diante das diferentes situações de risco em que encontravam-se, especialmente, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e mulheres vítimas de violência o município de Chapecó passou a estruturar serviços especializados, com o objetivo de assegurar a imediata proteção social e desenvolver o acompanhamento sociofamiliar com vistas à recuperação e fortalecimento da função de cuidado e proteção, bem como de sua autonomia.

A organização da rede de serviços existentes no município, caracterizados enquanto proteção social especial, baseia-se no conceito definido pela atual Política Nacional de Assistência Social.

A proteção social especial é modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias, seus membros e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras.

A proteção social especial é realizada através dos programas específicos de caráter municipal, sendo estes responsáveis pelos

---

6. PNAS – Política Nacional de Assistência Social, pg. 53, publicada em outubro de 2004.

serviços de média e alta complexidade. Os serviços estruturados no município, sob a coordenação da Secretaria de Assistência Social são:

- Educador Social de Rua;
- Casa da Acolhida para crianças e adolescentes em situação de rua e/ou drogadição;
- Casas-lares;
- Abrigo Municipal para crianças;
- Medidas Socioeducativas: Prestação de Serviço à Comunidades (PSC), Liberdade Assistida Comunitária (LAC) e Centro de Internamento Provisório (CIP)<sup>7</sup>;
- Albergue para população de rua, migrantes, andarilhos, etc;
- Família Substituta;
- CEVIVI – Centro de Atendimento Integral à crianças e adolescentes, vítimas de violência e exploração sexual;
- CCI – Centro de Convivência do Idoso – em modalidade asilar a idosos sem vínculo familiar;
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI
- Casa Abrigo da Mulher – vítimas/situação de violência.

Mais uma vez, pode-se verificar a articulação e consonância da política municipal de assistência social com a nova política nacional, no sentido de garantir a proteção social enquanto um direito do cidadão e dever do Estado. Compreendendo que para situações especiais, necessita-se de intervenção e atendimento especializado.

---

7. Os programas de medidas socioeducativas são realizados de forma conveniada com o estado, sendo esta uma responsabilidade da esfera estadual.

## Reconhecimento Nacional

A construção coletiva de oito anos de política municipal de assistência social, sob o comando de uma Administração Popular, contribuiu decisivamente no processo de inclusão social e enfrentamento a pobreza no município de Chapecó. Esta afirmação é decorrente do acompanhamento de milhares de famílias incluídas na rede de atendimento, onde o principal objetivo, e ao mesmo tempo desafio, é o atendimento integral, buscando a superação das situações de vulnerabilidades apresentadas pelos usuários, famílias e/ou segmentos sociais.

Destaca-se, que a melhoria da qualidade de vida e cidadania da população usuária passa, a nosso ver, necessariamente pela afirmação da assistência social como *direito do cidadão e dever do Estado*. Nesta perspectiva, a Secretaria de Assistência Social e Habitação buscou desenvolver de forma intersetorial e permanente, programas socioassistenciais, distribuição de renda, geração de trabalho e renda e o acesso a programas de habitação popular e regularização fundiária. Esta estratégia contribuiu para que Chapecó elevasse os indicadores sociais, bem como a para conquista de inúmeros prêmios nacionais de reconhecimento das experiências realizadas. Na área da assistência social, destacamos:

- **Prêmio Nacional de Melhores Práticas da CEF (2001)** – referente ao Projeto de Habitação Popular desenvolvido no “Loteamento Vila Betinho”. Este projeto constituiu-se em transferir cem (100) famílias de uma das favela mais antigas de Chapecó (mais de 25 anos), conhecida como “baixada do Maria Goretti”, para o loteamento Vila Betinho. A melhoria da qualidade de vida das famílias é visível, pois tiveram assegurado o direito à moradia saudável e segura, além da inclusão em outros serviços e programas, a exemplo do Geração de Trabalho e Renda.

O loteamento Vila Betinho, construído em sistema de mutirão, hoje, é um dos símbolos de que é possível construir cidadania, quando há vontade política e envolvimento da comunidade. Da mesma forma, outras quatro mil onze 4.011 famílias tiveram seu direito à moradia assegurado, neste período de oito anos em Chapecó. Destaque-se, que a prioridade de investimento na política de habitação e regularização fundiária, pela Administração Popular, parte da concepção que o enfrentamento a pobreza deve iniciar pelo espaço de moradia, garantindo o acesso a terra urbanizada, à habitação saudável e segura e o direito à cidade.

Depoimento:

“Nossa vida melhorou 100%, agora temos água, luz, e banheiro. Antes nós tínhamos uma patende, era muito ruim. A casa melhorou, me sinto muito mais segura, pois estou no que é meu, tenho endereço, posso até fazer crediário.” (Moradora- loteamento Esperança)

- Prêmio Nacional Prefeito Amigo da Criança - Fundação Abrinq (2004) – este prêmio representou o reconhecimento do conjunto das ações desenvolvidas na área da criança e adolescente, de forma intersetorial pela assistência social, educação, saúde, cultura e esporte. Especificamente na área da assistência social, buscamos demonstrar neste artigo, os diferentes programas, projetos e serviços desenvolvidos. A exemplo dos investimentos realizados, destacam-se as três (03) mil crianças e adolescentes atendidos pela assistências social. Em 1997 eram apenas quinhentas (500) crianças e adolescentes atendidos em programas focalizados, fragmentados, sem nenhuma estratégia para assegurar o direito à proteção integral.

Depoimento:

“No passado achei que estava tudo perdido, estava nas drogas e nos furtos, perdi minha mãe, mas graças a Deus hoje tenho uma família que me dá muito carinho e educação.” (Adolescente de casa lar)

- Prêmio Nacional: Gestão Pública e Cidadania “ Geração de Trabalho e Renda” – Fundação Getúlio Vargas (2004) – O Programa de Geração de Trabalho e Renda é coordenado pela Assistência Social de forma intersetorial com as Secretarias de Desenvolvimento Econômico e Educação. O programa incluiu quinhentas e dez (510) famílias em quinze (15) empreendimentos solidários. A principal diretriz do programa é a inclusão pela via do trabalho, adotando a economia solidária como princípio político-metodológico. A organização deste programa, a partir de 2002, na Secretaria de Assistência Social, permitiu o avanço efetivo nos projetos de enfrentamento à pobreza, preconizados pela LOAS, além de garantir a autonomia, a melhoria da auto-estima e condição de cidadania e centenas de famílias.

Depoimento:

“Eu sou uma história de vida, por que era doméstica, não sabia lê nem escrever. Hoje avancei, já estou fazendo até o trabalho burocrático da cooperativa, o serviço de contador faço tudo, só levo o cartão ponto e ele digita no computador.” (Associada – Coopervida).

Desta forma, acredita-se, que é fundamental avançar cada vez mais na implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, compreendendo que a dívida social do Brasil é muito grande. É urgente efetivar-se uma política pública que seja capaz de garantir a proteção social a todos que dela necessitarem, bem como construir as bases de “(..).sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade” (PNAS, 2004, p. 41).

É com base nesse referencial que os inúmeros atores sociais que se envolveram na construção desse novo marco ético-político de gestão pública da assistência social devem continuar juntando esforços, no sentido de aperfeiçoá-la conceitualmente e metodologicamente, contribuindo para a construção de cidades justas, humanas e democráticas.

## Descrição de nomenclaturas

SASH – Secretaria de Assistência Social e Habitação

RAS – Regionais de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

CEF – Caixa Econômica Federal

## Referências

CFESS. Coletânea de Leis e Resoluções – Assistente social: ética e direitos. Rio de Janeiro: CFESS, 2002.

SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Política Nacional do Idoso. Brasília. 1998.

BATTINI, Odária (org). Assistência Social – constitucionalização representação práticas. São Paulo: Veras, 1999.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. São Paulo: CORTEZ, 2001.

MDS – Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

MDS - Secretaria Nacional de Assistência Social. A proposta de financiamento da nova Política Nacional de Assistências Social em debate. Brasília. 2004.

COUTO, Berenice R. O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, CFESS-ABEPSS-CEAD-unB, 1999.



Regionais de Assistência Social aproximaram o atendimento aos cidadãos

Foto: Arlene Cunha



Mais alegria e dignidade através dos grupos de idosos

Foto: Eliângela Sampa



Foto: Matricio Cunha

Programas socio-educativos atendem 3 mil crianças e adolescentes



## capítulo 10 inclusão produtiva

Sob o risco do exagero, diria que pobreza e cidadania são categorias antinômicas. Radicalizando o argumento, diria que, na ótica da cidadania, a rigor, pobre e pobreza não existem. O que existe, isto sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos: trabalhadores com salários insuficientes, desempregados, famílias “sem teto” ou vivendo em moradias precárias, grupos sociais determinados sem acesso a serviços públicos de saúde e educação. Ou sem acesso garantido e sustentável à alimentação<sup>1</sup>.

---

1. Telles, 2002. Núcleo de Estudos de Seguridade e Assistência Social/Pontífice Universidade Católica de São Paulo.

---

**José Martins dos Santos**

Economista/Registro n.º 2559-3. Diretor do Programa Geração de Trabalho e Renda/Secretaria de Assistência Social e Habitação/Prefeitura Municipal de Chapecó-SC.

No Brasil são 9,3 milhões de famílias e 44 milhões de pessoas vivendo nas condições acima descritas, dos quais 9 milhões residem nas regiões metropolitanas, 20 milhões nas áreas urbanas não-metropolitanas, e 18 milhões no meio rural<sup>2</sup>. Dados do próprio Ministério do Trabalho e Emprego apontam que de cada 10 postos de trabalho gerados 3 são por formas de assalariamento e 7 por outras formas de remuneração<sup>3</sup>.

Em Chapecó são 8.070 famílias vivendo em situação de pobreza/vulnerabilidade, segundo o cadastramento da Secretaria de Assistência Social e Habitação realizado pelas regionais de Assistência Social. Com uma população de 160 mil habitantes, o município pólo do Oeste catarinense se destaca como um grande produtor de alimentos. Entretanto, o modelo de desenvolvimento historicamente adotado provocou desequilíbrios estruturais a medida em que concentrou a renda e a riqueza, e induziu o crescimento populacional urbano de forma desordenada, concentrando 91,53% da população do município no meio urbano. Na última década, por exemplo, a população cresceu em média 3,2% ao ano, percentual acima da média nacional e estadual, com crescimento de 1,5% e 1,7% respectivamente. Estes fatores pressionam para cima a curva de demanda por serviços públicos, mesmo considerando que a curva de oferta apresente uma trajetória ascendente.

Os índices de exclusão e pobreza em Santa Catarina são respectivamente (12,4% e 33%). Em termos absolutos são 665.317 pessoas sem renda suficiente para se alimentar e 1.752.908 na linha da pobreza. Para mensurar os indicadores utilizou-se a renda *per capita* de até US\$ 1/dia e renda *per capita* inferior a R\$ 180,00 por

2. PNAD/IBGE, 1999.

3. Secretaria Nacional de Economia Solidária /www.mte.gov.br/SFENAFS.

mês<sup>4</sup>. Ainda de acordo com o Mapa da Exclusão, há na microrregião de Chapecó 33.775 pessoas ou 16,2% da população com renda insuficiente; e 81.322 pessoas pobres, representando 39,1% da população microrregional.

Tais indicadores demonstram que a combinação de políticas macroeconômicas e progresso tecnológico, embora positivos para gerar crescimento econômico não são suficientes para alterar o quadro de desemprego e exclusão social. A difusão tecnológica nos diversos setores da economia promovem uma revolução no sistema de produção capitalista, mas tem como conseqüência imediata externalidades negativas, que acabam por elevar ainda mais a situação de pobreza, sobretudo na forma de desemprego e precarização do trabalho.

Os fundamentos econômicos que sustentam a idéia de “Estado Mínimo”, segundo a qual o Estado deve se retirar das funções social, alocativa e distributiva, perdeu força no atual Governo, mas há muito o que fazer para legitimar direitos, especialmente os da população excluída.

Com esse intuito buscamos implementar em Chapecó, a partir de 2002, por intermédio da SASH (Secretaria de Assistência Social e Habitação) uma experiência de inclusão produtiva, o que tornou cada vez mais evidente a necessidade de uma intervenção planejada na dinâmica do desenvolvimento. Assim, foi possível inovar em políticas públicas capazes de fortalecer os sistemas de produção e o dinamismo das atividades econômicas municipais, tendo a economia solidária como uma estratégia de incorporação dos excluídos no processo produtivo, revertendo, em certa medida, a tendência do desenvolvimento concentrado.

---

4. Governo do Estado de Santa Catarina/Secretaria de Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente.

Nesse contexto, a Prefeitura organizou um grupo de trabalho de enfrentamento a pobreza. Daí surgiu o grupo de Geração de Renda composto pelas Secretarias de Assistência Social e Habitação, Desenvolvimento Econômico, Educação e Meio Ambiente. A SASH criou o Programa de Geração de Trabalho e Renda, com a missão de integrar as ações, instituindo-se também uma coordenação intersetorial para facilitar a articulação e a gestão das políticas públicas.

O programa, denominado PGTR, somente se consolidou como uma estratégia de enfrentamento a pobreza, por ter sido concebido sob a ótica do desenvolvimento da economia solidária, como estratégia de inclusão produtiva. A experiência demonstrou que os empreendimentos solidários são promissores como alternativas de geração de trabalho e renda. No entanto, há que se constituir uma base sólida de significação cultural, sobretudo no que se refere à hegemonização de valores associativos e solidários como referenciais à organização do trabalho.

O público prioritário foi segmentos populares de maior vulnerabilidade social, atendidos pelos programas de Assistência Social. Entretanto, a estrutura organizativa destes segmentos, bem como suas condições de sobrevivência são bastante precárias, o que exigiu ações voltadas a atender demandas como organização social, elevação do nível de escolaridade, confecção de documentos pessoais, capacitação profissional, capacitação em economia solidária e autogestão, microcrédito, base tecnológica, comercialização, marco jurídico e tributário. Estas frentes de atuação compuseram a estratégia central da política de inclusão produtiva.

Na organização social, a Prefeitura disponibilizou uma equipe multiprofissional composta por cinco assistentes sociais, duas psicopedagogas, uma pedagoga e um economista, todos com a missão

de contribuir para elevação do nível de organização e coesão do público prioritário.

O alcance social e econômico depende do processo de formação e capacitação proporcionado aos trabalhadores. Neste sentido, articulamos ações intersetoriais com a Secretaria Municipal de Educação, visando integrar a proposta pedagógica do MOVA (Movimento de Alfabetização de Adultos) e da EJA (Educação de Jovens e Adultos) à estratégia de inclusão produtiva.

A qualificação profissional tornou-se a premissa básica, uma vez que a atividade econômica exige o desenvolvimento de habilidades e técnicas de produção que são aperfeiçoadas continuamente. Ao definir o foco ou a missão de um empreendimento há que se contemplar o domínio da técnica. Não basta saber produzir, é preciso produzir bem e com qualidade, observando as normas e os procedimentos legais. Nesta perspectiva, os grupos passaram por processos de formação e capacitação profissional visando o seu aperfeiçoamento.

A experiência demonstra que a qualificação profissional pode-se dar por iniciativa da própria Prefeitura ou através de parcerias, constituindo-se, também, uma frente de ação. Em Chapecó, a Prefeitura disponibilizou duas oficinas profissionalizantes nas áreas de embelezamento pessoal e confecção, mas atuou também proporcionando qualificação a mulheres na área do artesanato. O processo ocorreu de forma descentralizada, com uma equipe composta por catorze educadoras do programa de assessoria aos grupos de mulheres. Ao todo são 83 grupos produzindo artesanato com o apoio e assessoria da Prefeitura, o que resultou na criação da Associação – “Novo Milênio”, Associação de Artesanato – “Mãos de Ouro” e Associação de Embelezamento Pessoal – “Cia da Beleza”. Para atender outras demandas de qualificação optou-se

por efetuar parcerias com Universidades, Governo Federal, Escolas técnicas e prestação de serviços à comunidade.

Além das condições objetivas mencionadas, o Programa propôs também mecanismos de financiamento para os empreendimentos se estruturarem. Vimos, no entanto, que mesmo um modelo de microcrédito diferenciado, a exemplo do Banco do Povo, torna-se inviável pelo nível de exclusão destes segmentos. Isto nos leva a crer que em muitos casos o Poder Público deve subsidiar com repasse de recursos públicos a “Fundo Achado”. Verificamos que quando estes mecanismos não se efetivaram, o município fez o repasse direto através de investimentos públicos. Assim, o grupo iniciou a produção e comercializou. Os recursos retornaram ao grupo em forma de renda e capital de giro até que o mesmo pudesse alcançar a autonomia.

Não basta, entretanto, que os grupos associativos tenham uma sólida formação em economia solidária, autogestão, cooperativismo e capacitação profissional. Ainda assim enfrentarão restrições quanto ao uso adequando de tecnologia. Num universo capitalista, onde prevalece a produtividade e a competitividade, impulsionadas por inovações tecnológicas, há que se pensar a base tecnológica adequada a cada empreendimento. Buscamos assim, viabilizar intercâmbios com o intuito de garantir a apropriação de técnicas inovadoras de gestão, novos produtos e processos de produção; aumentando as possibilidades de novos mercados e o incremento da qualidade/ produtividade.

A comercialização, por sua vez, assume caráter estratégico para os empreendimentos de economia solidária. É justamente nesta área onde estão os maiores estrangulamentos. A experiência tem demonstrado que a inserção no mercado monopolista de maneira voluntarista acaba por inviabilizar o empreendimento.

Para superação dessas dificuldades, o Programa articulou três ações simultâneas. A primeira voltou-se à implementação de uma estratégia de marketing social dos produtos e serviços da economia solidária. Não é possível pensar alternativas de geração de trabalho e renda sem a contrapartida do consumo. Mas é preciso dar um sentido ético a este. O sentido do equilíbrio econômico, social, cultural e ambiental. Os consumidores optam por consumir na rede de economia solidária ou na rede convencional.

O segundo movimento está relacionado com o consumo institucional. O governo é o maior consumidor de produtos e serviços. Nesta condição, pode ser um dos grandes consumidores da rede solidária. Esta é uma opção política, mas acima de tudo um ato ético. Ao consumir produtos e serviços dos empreendimentos associativos, o governo impulsiona o desenvolvimento e, por externalidade, fortalece uma política de inclusão produtiva.

O terceiro movimento se refere à viabilização de espaços permanentes de comercialização, ampliando as possibilidades e as oportunidades de mercado. É importante a estruturação da rede de produtos e serviços da economia solidária no Município de Chapecó, a promoção de intercâmbios nacional e internacional, participação em feiras e eventos.

A Prefeitura contribui, portanto, na assessoria e articulação de redes de consumo solidário, com ações de incentivo ao consumo ético, marketing social e consumo institucional. Está no horizonte a edificação de um Centro Público de Economia Solidária, a criação de um selo social e um marco jurídico e tributário diferenciado.

Diante do exposto, aceitamos o desafio de sistematizar uma avaliação cuidadosa a respeito da experiência de inclusão produtiva implementada no Município de Chapecó, mesmo considerando que:

Estudos têm demonstrado que a prática sistemática da avaliação é relativamente nova no Brasil. Segundo Paes e Barros (2002) é muito difícil fazer política social (operacionalizada através de planos, programas e projetos) no nosso país porque simplesmente não se sabe o que é bom ou ruim, o que funciona e o que não funciona. Essa realidade tem provocado cada vez mais os gestores de políticas públicas a se desafiarem, no sentido de implementar sistemas de avaliação que permitam identificar se as ações realmente tem tido a capacidade de alterar as situações previamente encontradas, especialmente no atendimento das demandas de boa parte da população brasileira que se encontra na condição de pobreza ou miséria<sup>5</sup>.

Assim, a tentativa a seguir consiste em correlacionar objetivos, metas e resultados com os impactos produzidos, ou seja, a efetividade social sobre cada aspecto da metodologia e da estratégia, buscando mensurar os resultados esperados a partir de indicadores quantitativos e qualitativos, ressalvado o fato de ser uma experiência em processo de consolidação.

## Análise dos resultados

### Metas e objetivos

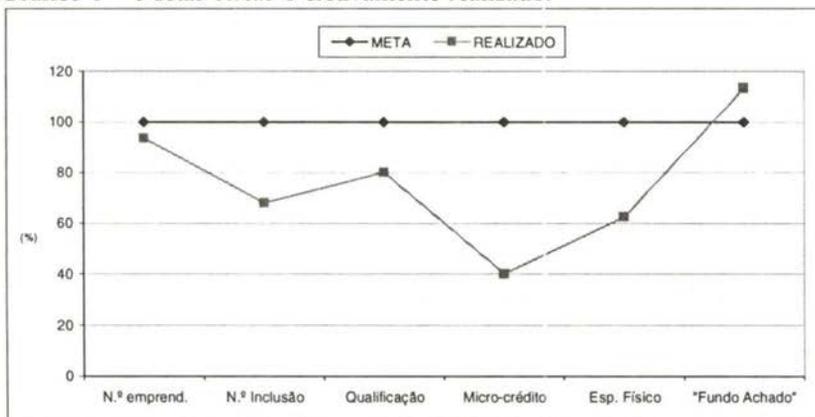
O primeiro aspecto a ser avaliado em termos de resultados esperados diz respeito às metas e objetivos propostos. Vimos que o Programa buscou implementar uma política de inclusão produtiva

---

5. Relatório de avaliação do Plan'leQ – Plano Territorial de Qualificação – 2004. Núcleo estadual da Unitrabalho – Santa Catarina, p. 4.

como estratégia de enfrentamento a pobreza, junto à população em situação de exclusão. O gráfico 1 mostra mais claramente a correlação entre metas *versus* o efetivamente realizado. Verifica-se que os itens n.º de empreendimentos e qualificação se aproximaram muito da meta. Já os itens alcance, educação e autonomia ficaram mais distantes, atingindo 68%. Ressalta-se que o conceito de autonomia está vinculado à superação da dependência de benefícios emergenciais, a exemplo das cestas básicas. O item microcrédito, pela razão abordada anteriormente, foi o que mais se distanciou da meta. Por outro lado, superamos a meta no item subsídio ou “Fundo Achado” em 13%, fator muito positivo, pois se o microcrédito não atendeu estes segmentos, buscou-se outras alternativas de financiamento. Em relação aos espaços físicos alcançamos 63% da meta. Se considerarmos a edificação do Centro Público de Economia Solidária – projeto aprovado pelo Governo Federal - superariamos a meta em 33%, o que é extremamente relevante nesta avaliação. Em suma, os resultados são muito bons, pois embora não se tenha alcançado 100% das metas, acreditamos estar no caminho certo”.

Gráfico 1 – Metas *versus* o efetivamente realizado.



Fonte: Secretaria de Assistência Social e Habitação – out/2004. Elaboração: J. Martins dos Santos.

## Público prioritário

Quanto ao público prioritário destacam-se os trabalhadores de baixíssima renda, ausência de segurança, ausência de jornada de trabalho, trabalho individualizado, baixo nível educacional, baixa qualificação, subemprego, carência providenciária, péssimas condições de moradia, falta de transporte, carência/risco alimentar e e/ou nutricional e situação de vulnerabilidade social. As 680 pessoas beneficiadas diretamente estão todas dentro deste perfil, o que demonstra um resultado também satisfatório em termos de público prioritário, com uma proporção de 68% de mulheres e 32% de homens, prevalecendo o critério de 1 por família. As famílias são selecionadas a partir da demanda das regionais de Assistência Social e dos programas sociais da Prefeitura.

Inicialmente faz-se uma pré-análise do potencial e habilidades produtivas, resgatando o sonho do trabalho com a possibilidade de organizar-se em uma associação ou cooperativa. Após a seleção e definição de quem é o grupo e de quantos são, desencadeia-se o processo de organização social e qualificação. Todos os grupos reúnem-se semanalmente com o acompanhamento de um representante da Prefeitura, que tem a função de dialogar e assessorar o planejamento das tarefas, momento onde há uma intensa participação.

## Gestão

São nove pessoas diretamente envolvidas, oito mulheres e um homem. Todas exercem função de coordenadoras de programas. Adotamos como modelo de gestão o princípio da autonomia relativa

ou autonomia com responsabilidade. Isto significa que, em primeira instância, observada as respectivas áreas, todos (as) decidem. Porém, cada decisão específica está embasada em uma estratégia mais ampla, que não pode ser comprometida pela decisão de políticas específicas. A coordenação é de competência da Secretaria de Assistência Social e Habitação, estando a coordenação e execução sobre a responsabilidade direta da equipe do Programa de Geração de Trabalho e Renda. O planejamento, avaliação e monitoramento são realizados coletivamente, inclusive com as organizações parceiras.

O quadro 1 mostra as organizações parceiras por setor e o papel que elas exercem. Cada organização tem um coordenador (a) responsável pela equipe específica, que interage com a equipe da Prefeitura na assessoria junto aos empreendimentos. Em cada empreendimento ou grupo há um diagnóstico das demandas e um planejamento de quem responde pela assessoria nas áreas demandas. Semanalmente, os grupos se reúnem para avaliar o trabalho e corrigir possíveis equívocos. Quinzenalmente, reúnem-se os Coordenadores de cada organização parceira para avaliar e replanejar o trabalho a partir da avaliação de cada grupo ou empreendimento.

Os Conselhos de Assistência Social (CMAS) e de Segurança Alimentar (COMSEA) exerceram papéis fundamentais na implementação do Programa. Não se limitaram apenas à função de fiscalização e emissões de pareceres de apoio, tiveram ação afetiva na articulação com as comunidades e a sociedade civil em busca soluções viáveis à implantação dos projetos e/ou empreendimentos produtivos.

Quadro 2 – Organizações participantes

Organizações	Setor	Papel
1 Prefeitura Municipal	Público	- É a gestora do programa e dos recursos, planeja, executa e monitora as ações, articula a integração das políticas públicas e responde pelas demandas dos programas públicos.
1.1 Depto Geração Trabalho e Renda		
1.2 Empresa-Mãe		
2. Governo Federal	Público	- Exerce a função de parceiro no aporte de recursos.
3. Universidade de Chapecó	Privado	- Assessoria
4. Fundação Solidária de Formação	3º Setor	- Assessoria
5. Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária de Santa Catarina	3º setor	- Assessoria
7. COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar	Público + Sociedade Civil	- Acompanhamento e fiscalização
8. CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.	Público + Sociedade Civil	- Acompanhamento e fiscalização

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação. Elaboração: J. Martins dos Santos.

### Articulação com outras políticas públicas

O Programa de Geração de Trabalho e Renda compõe uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico com inclusão social. Prevalece a idéia de que o desenvolvimento somente tornar-se-á efetivo se for capaz de reduzir as desigualdades. Portanto, as ações do programa são complementares às ações voltadas ao desenvolvimento do município, tendo como foco a população na linha da pobreza, articuladas com ações das outras esferas de governo e os programas de transferência de renda. Se por um lado o desenvolvimento excludente, caracterizado como crescimento econômico, reproduz as desigualdades, a mesma desigualdade não pode ser sustentada a longo prazo. Há que se buscar alternativas para reduzi-las, proporcionando, assim, condições à efetiva inclusão produtiva. Ressalvadas as dificuldades inerentes ao setor público, verifica-se um resultado satisfatório em termos de intersectorialidade.

## Etapas-chave, evolução e mudanças ocorridas

As etapas-chave à operacionalização da estratégia vivenciadas no espaço da SASH foram a criação do Departamento de Geração de Trabalho e a implantação do Programa Empresa-Mãe. A partir daí houve integração dos programas de transferência de renda, complementação alimentar e grupos de mulheres, articulado com as demais políticas públicas, principalmente, nas áreas de Educação, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente.

Ressalvado o fato de que tudo era novidade para a maioria dos servidores envolvidos diretamente, pode-se observar que o processo evoluiu positivamente. Hoje sabe-se mais claramente sobre economia solidária, seus limites e possibilidades. Os servidores públicos e os trabalhadores começaram a superar o pessimismo imaginário de que “*nada dá certo*”. Os grupos estão todos de “pé” e motivados a continuarem o trabalho, com experiências mais avançadas e outras menos, mas o mais importante é que a cooperação e a prática solidária começaram a prevalecer nas relações interpessoais. *Paciência e persistência*, estas foram as razões pelas quais acredita-se ter ocorrido tais mudanças.

## Participação da comunidade e do público prioritário

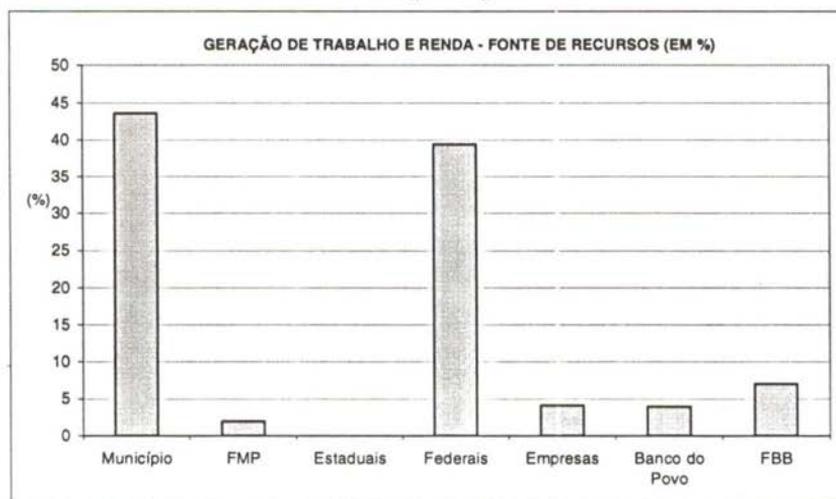
A participação comunitária ocorreu nos diversos espaços do governo na comunidade, onde a população se mobiliza para reivindicar serviços públicos. Com base nas demandas, faz-se um diagnóstico das condições de implantação das políticas específicas com a efetiva participação comunitária. No que se refere ao programa de geração de trabalho e renda, há dois processos simultâneos participativos: (a) apoio da comunidade e incentivo ao consumo dos produtos ou serviços da renda solidária; e (b) mobilização na busca de condições alternativas

à estruturação dos empreendimentos. Não fosse, por exemplo, a mobilização das comunidades na cedência dos terrenos para estruturação das hortas comunitárias, tal projeto não se viabilizaria, fatores considerado fundamental no processo avaliativo.

### Gastos orçamentários e fonte de recursos

De acordo com o Gráfico 2, 83% do gasto orçamentário consolidado são recursos públicos. Destes, 44% são do município e 39% da União. Os demais recursos são originários de parcerias com empresas do setor privado (4%) e com a Fundação Banco do Brasil (7%). Já no tocante ao Banco do Povo (4%) e o Fundo de Mini Projetos (2%) referem-se a empréstimos que foram acessados para cobrir emergências, o que demonstra resultados bastante positivos no aporte de recursos para o financiamento do Programa.

Gráfico 2 – Fonte de financiamento (em %)



Fonte: Secretaria de Municipal de Assistência Social e Habitação. Elaboração: J. Martins dos Santos.

Quanto aos recursos do município, cabe ainda esclarecer que o percentual não representou na sua totalidade aporte de novos recursos, uma vez que o custeio diz respeito à estrutura de pessoal existente, ou seja, otimizamos a estrutura disponível e aportamos novos recursos apenas para investimento. Sobre os recursos públicos federais, o montante considerado deveu-se, basicamente, à sensibilidade do atual governo, que estabeleceu uma nova relação com os municípios. Mas são de suma importância também, a elaboração de bons projetos de captação de recursos e o empenho do município na articulação e aprovação dos mesmos, dada estas condições obteve-se resultados muito positivos.

### Inovação em relação às práticas anteriores

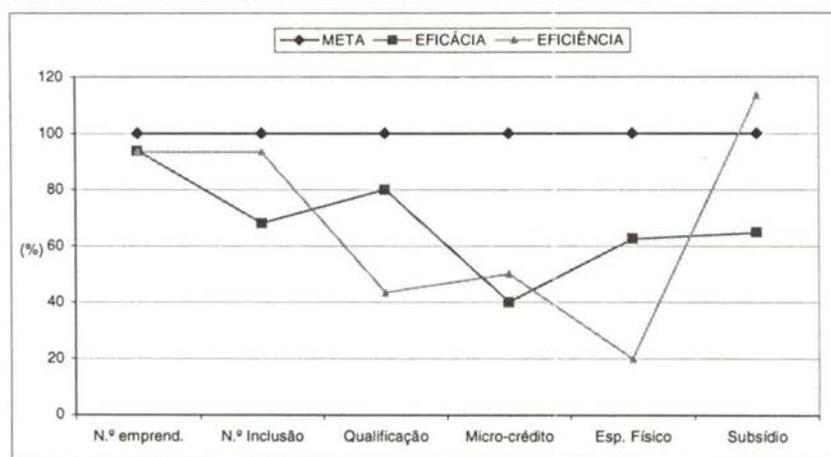
Muitos aspectos são considerados inovadores: metodologia que valoriza o saber popular, participação nas decisões e na dinâmica do trabalho coletivo, qualificação articulada com ações de elevação do nível de escolaridade, atividades produtivas intensas em mão-de-obra a, exemplo dos serviços gerais, corte de erva-mate, hortas comunitárias, oleicultura, fruticultura, comércio de resíduos recicláveis, prestação de serviços domésticos, pintura, ajardinamento, venda autônoma, confecções, artesanatos, panificados, doces e conservas. Acrescenta-se ainda, a acessibilidade de recursos por via do microcrédito, subsídios e/ou parcerias, inclusão produtiva com resgata da auto-estima na perspectiva da autonomia, economia solidária centrada na construção de uma Política Pública, superação do ciclo de dependência, redução da demanda por políticas socioassistenciais e construção de políticas intersetoriais.

## Análise quantitativa e qualitativa

Tem-se utilizado indicadores de eficiência, eficácia e efetividade para mensurar e avaliar os resultados quantitativos e qualitativos do Programa. Entretanto, há ainda dificuldades no sentido de precisar os resultados.

Por isso, no nível da análise qualitativa reproduzimos, aqui, algumas falas e depoimentos de pessoas inseridas no Programa. *Auto-estima*: “minha vida mudou, estou estudando, agora agente vai nas lojas e as pessoas dão crédito”. “Antes eles nem olhavam prá nós”. *Solidariedade*: “quando um de nós fica doente faz uma “vaquinha” compra alguns remédios e comida. Aí ele volta a trabalhar e nos devolve”. *Qualificação*: “eu aprendi a trabalhar e administrar, antes eu não tive oportunidade”. *Renda*: “o dinheiro é pouco, mas dá prá gente viver”. “Comprar comida”. *Organização social*: “a gente sabe que sem organização não trabalha direito”. “Sem organização tem muito conflito”. *Autonomia*: “não dependo mais de cesta básica prá viver”.

Gráfico 3 – Indicadores de eficiência, eficácia e efetividade



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação. Elaboração: J. Martins dos Santos.

Observa-se no gráfico 3 uma evolução extraordinária nos indicadores de eficiência/eficácia na variável n.º de empreendimentos, e uma relativa evolução no indicador de eficácia e efetividade na variável n.º de inclusão, ou seja, enquanto a eficiência e a eficácia se aproximaram do índice de 100% em n.º de empreendimentos e recursos previstos, a eficácia e a efetividade observadas em relação ao n.º de pessoas alcançaram 68%. As metas de qualificação e espaços de comercialização também apresentaram bons resultados. No eixo qualificação obtivemos alta eficiência, pois utilizou-se apenas 43,34% dos recursos previstos, com uma eficácia de 80%. Já a respeito do micro-crédito os resultados são emblemáticos, utilizou-se somente 50% dos recursos previstos, o que resultou numa eficácia e numa efetividade de apenas 40%, quando se considera apenas o número de pessoas que conseguiram acessar o microcrédito, demonstrando que há muito o que fazer em termos de acessibilidade. Quanto aos espaços físicos também utilizaram-se menos recursos, apenas 20% do previsto, com uma eficácia e uma efetividade de 63%. Conclui-se no entanto que, embora o programa apresente bons resultados em termos de metas alcançadas, sua efetividade ainda é relativa, mas a conquista mais importante consiste na implementação de uma política de inclusão produtiva viável.

### Algumas considerações

Conclui-se com esta experiência, que a estratégia e a metodologia adotada em Chapecó demonstrou-se eficaz no sentido de promover a inclusão produtiva. Entretanto, embora os resultados tenham sido satisfatórios, colocam-se muitos desafios, tais como: (a) fortalecimento das políticas de enfrentamento a pobreza, (b)

afirmação da economia solidária, (c) ampliação e consolidação da organização social, (d) formação, capacitação e qualificação, (e) investimento público, (f) acessibilidade ao microcrédito, (g) desenvolvimento da base tecnológica, (h) gestão dos empreendimentos e (i) marco jurídico e tributário.

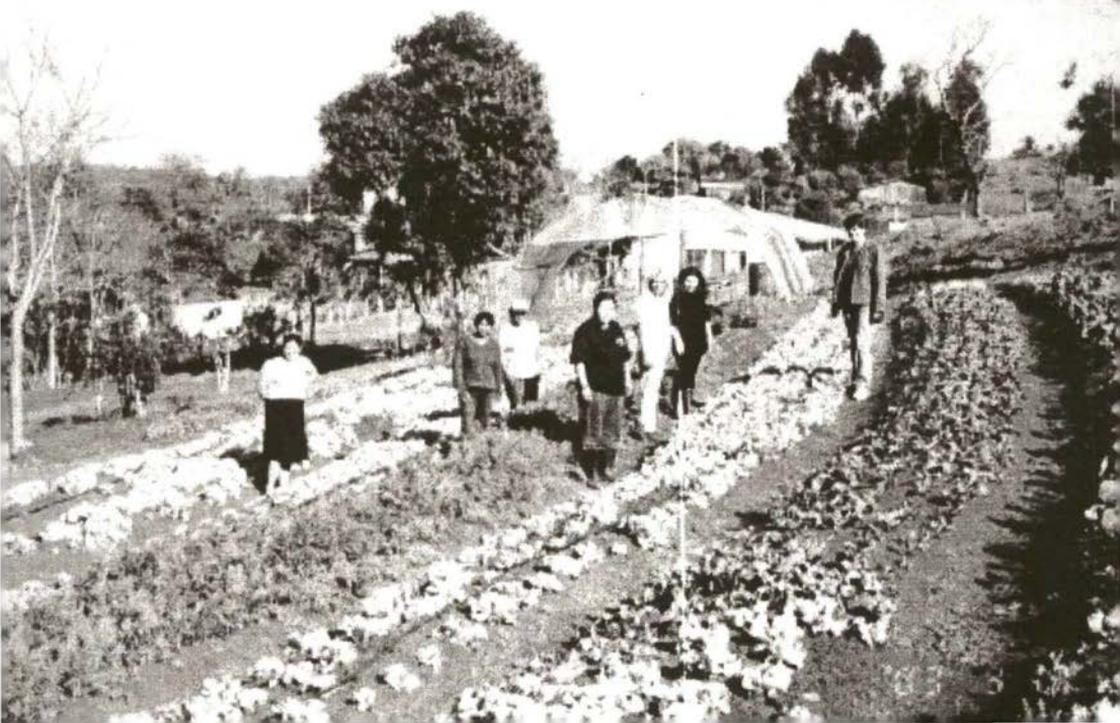
Os impactos sobre a cidadania também são positivos, a medida que a cidadania se manifesta quando as pessoas resgatam a possibilidade de sonhar e concretizar o sonho de vida sustentado em um projeto autônomo, acessando seus direitos básicos de cidadania, como educação, saúde, proteção e trabalho. Quanto à questão de gênero, observa-se que 68% das pessoas incluídas no Programa são mulheres, grande parte assumindo a direção dos empreendimentos, que são constituídos basicamente por mulheres. No que tange a questão étnica, as microrregiões do Distrito de Marechal Bormann e São Pedro, onde o programa concentrou suas ações possuem uma maioria de habitantes afro-descendentes.

Porém, no que se refere aos dos impactos no enfrentamento à pobreza, acreditamos que ainda é cedo para avaliar, especialmente se o parâmetro de análise partir do universo da população excluída. Contudo, nossa avaliação é de que estamos implementando uma estratégia viável de inclusão social. Todavia, a abrangência e o alcance estão diretamente correlacionados com a capacidade de investimento e a disponibilidade de recursos. Portanto, avançar em estratégias de enfrentamento a pobreza passa, necessariamente, pelo financiamento de políticas públicas de proteção e inclusão social.



Cursos de panificados qualificam mão-de-obra

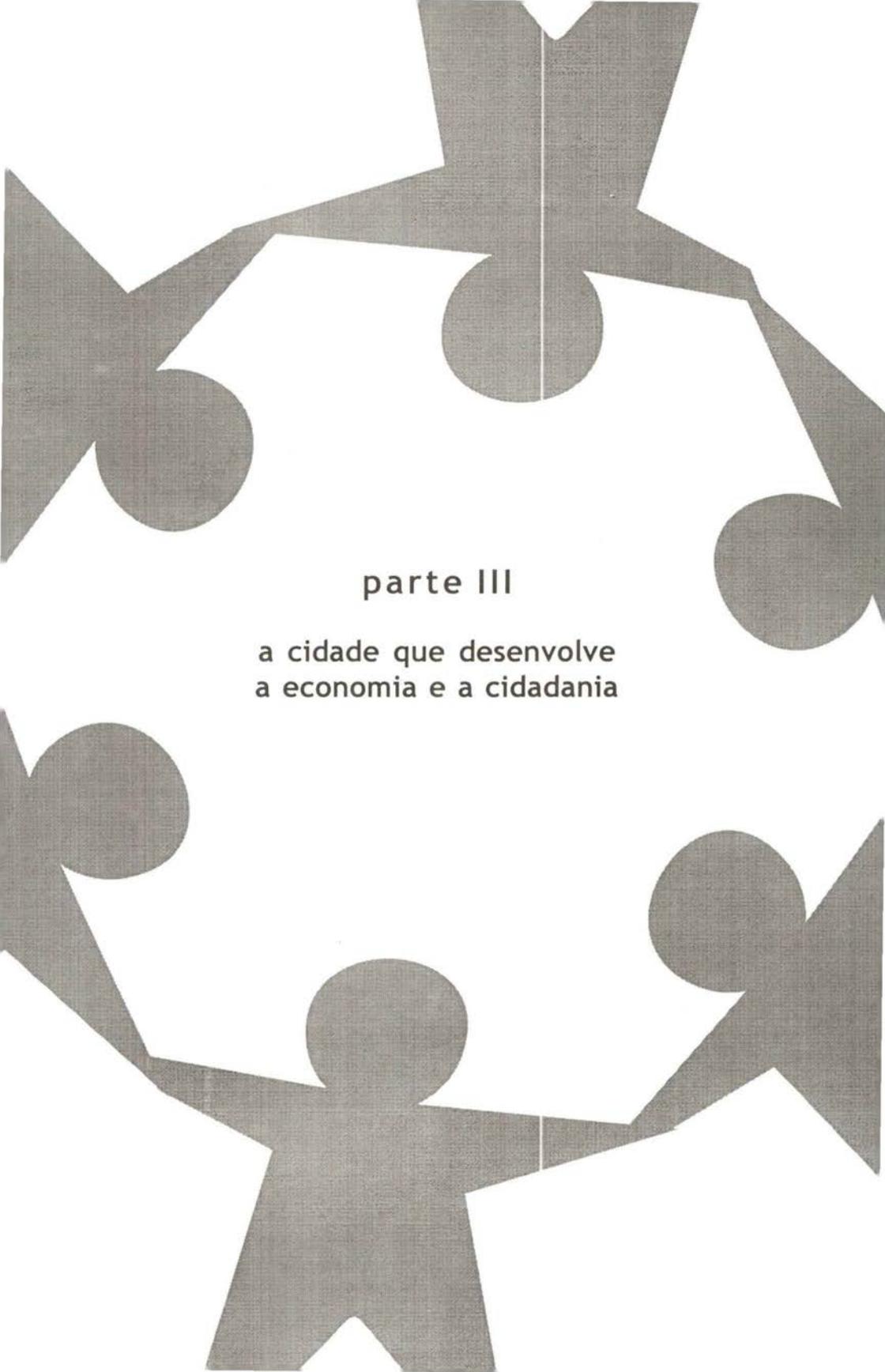
Hortas Comunitárias trazem dignidade e cidadania



Cooperativa de corte de erva-mate  
trouxe alternativa de renda às famílias



Famílias produzem cidadania

The image features a repeating pattern of stylized, dark grey paper-cut figures holding hands in a circle. The figures are simple, with circular heads and angular bodies, creating a sense of community and unity. The pattern is centered around the text.

parte III

a cidade que desenvolve  
a economia e a cidadania



## capítulo 11

# desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento social

O desemprego estrutural constitui um fenômeno mundial que se acentua a cada ano. Os países mais ricos, além das políticas específicas de emprego, têm aplicado políticas compensatórias, como a renda mínima e outras.

No Brasil o problema foi agravado pelo aumento explosivo do endividamento desde 1964. No final de 1963, a dívida externa bruta somava US\$ 3,5 bilhões. Em 31/12/1984, US\$ 102,1 bilhões e em 2002, US\$ 210,7 bilhões, sendo US\$ 125,4 bilhões de caráter público (dados do Banco Central). A dívida pública interna, por

---

**Alexandre Tadeu Câmara**  
Secretário de Desenvolvimento Econômico e Agricultura  
**Carlos José Martinelli**  
Economista  
**Raul de Nadal**  
Assessor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico

sua vez, foi incrementada aceleradamente a partir do Plano Real. Consequentemente, uma crescente parcela dos recursos arrecadados têm sido usada para o serviço da dívida, escasseando as possibilidades de investimentos em infra-estrutura e em atividades produtivas.

O direcionamento dos recursos públicos para o serviço da dívida tem também o efeito de diminuir as compras governamentais junto ao setor privado. Assim, diminuindo também, sua capacidade de investimento.

O investimento na economia brasileira tem sido, desta forma, muito baixo: a formação bruta de capital fixo em relação ao PIB a preços correntes situava-se em apenas 18,11% em março de 2003, aumentando um pouco, para 19,01%, em junho de 2004 ([www.ecen.com](http://www.ecen.com)). Com estes baixos patamares de investimento, foi seriamente afetado o potencial de criação de novas oportunidades de trabalho, a ponto do desemprego bater recordes nos últimos anos.

A principal base para criar oportunidades de trabalho, enfrentando assim o desemprego, é o crescimento econômico. Por isto, a Prefeitura Municipal de Chapecó, na gestão 2001 a 2004, além de fortes ações nas áreas sociais, como educação, saúde e habitação, buscou apoiar o empreendedorismo e a agricultura familiar com medidas de formação, apoio técnico, infra-estrutura, crédito e incentivos fiscais e materiais.

## Conceito de desenvolvimento

O desenvolvimento é um processo complexo, multifacetário, que deve resultar no crescente bem-estar de toda a população e na preservação do meio ambiente, permitindo a qualidade de vida das gerações futuras. Envolve, concomitantemente, o crescimento econômico continuado, a inclusão social, o uso sustentado dos

recursos naturais, o respeito à cultura local, o atendimento às necessidades básicas de todos, o exercício da cidadania, com decisões políticas participativas, o contínuo avanço tecnológico e o intercâmbio igualitário com outros povos, num ambiente de prosperidade, liberdade e paz.

A questão econômica constitui uma das faces desse processo, devendo, necessariamente, estar em harmonia com as demais.

Nesse sentido há que se questionar se existem realmente países desenvolvidos. Será desenvolvimento um modelo de produção-consumo socialmente injusto e lesivo ao ambiente, causando efeito-estufa, depleção da camada de ozônio, envenenamento da atmosfera, do solo e da água, chuvas ácidas, alterações climáticas, ameaçando a vida? O mundo necessita de um modelo que seja sustentável, sob pena de comprometer a própria continuidade da nossa e de outras espécies.

Atualmente, o maior desafio do desenvolvimento econômico brasileiro é, sem dúvida, a criação de oportunidades de trabalho e renda sem danos ao ambiente, melhorando, ao mesmo tempo, o perfil da dívida pública, com vistas a um futuro melhor para toda a população.

## O desenvolvimento econômico e o poder público municipal

Uma discussão que envolve o aspecto econômico do desenvolvimento é a conveniência ou não da intervenção do Estado na economia. Num extremo estão os liberais, que pregam o livre jogo das forças do mercado que, por ação de uma mão invisível, estaria automaticamente em equilíbrio e com o pleno emprego assegurado, desde que os governos não atrapalhem. No outro

extremo situam-se os que pregam a estatização generalizada.

O liberalismo reinava absoluto nos países capitalistas até a Grande Depressão, a maior crise econômica mundial, que ocorreu entre 1929 e 1933. “*Nos Estados Unidos, entre 1929 e 1933, havia cerca de 15 milhões de desempregados, 5.000 bancos paralisaram suas atividades, 85.000 empresas faliram, as produções industrial e agrícola reduziram-se à metade*” (SANDRONI, 1989: “Dicionário de Economia”).

A Grande Depressão constituiu um divisor de águas em política econômica. Em 1933, o então presidente americano, o democrata F.D. Roosevelt adotou, pela primeira vez num país capitalista, a ampla intervenção do Estado na economia -o *New Deal*- e assim a crise foi superada. Em 1936, Keynes publicou a “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, legitimando esta intervenção perante a teoria econômica. A Segunda Guerra Mundial, iniciada em 1939, veio confirmar na prática as teorias de Keynes, pois as despesas governamentais decorrentes da guerra, garantiram alto nível de emprego. Ficou assim caracterizada a necessidade de intervenção programada do Estado na economia, ou seja, de Política Econômica e de Planejamento Econômico.

Assim, parece claro e inegável o papel do Estado como indutor do crescimento econômico, objetivando o pleno emprego.

O Estado atua em 3 esferas: a federal é a que mais concentra recursos de arrecadação no Brasil, seguida pela estadual, ficando a municipal com pequena parcela e tendo que enfrentar no seu dia-a-dia os problemas decorrentes de decisões tomadas nos níveis mais amplos. Além dos recursos, a república “federativa” do Brasil também centraliza os instrumentos de política econômica.

Porém, essas dificuldades não devem ser motivo para que os municípios se omitam. Segundo Guimarães Neto & Araújo:

“...os espaços locais e os espaços urbanos em particular tendem a se constituírem, cada vez mais, em novos polos de articulação de interesses e a abrigarem novos atores da regulação econômica e da promoção do desenvolvimento econômico. As municipalidades vêm assumindo este novo papel também no Brasil... a prefeitura não pode ser apenas uma zeladora da cidade e uma prestadora de serviços sociais, mas também deve atuar como indutora do desenvolvimento econômico. Esses são os três campos de atuação do governo municipal... promover desenvolvimento econômico implica em gerar emprego e renda e gerar aumento da arrecadação municipal, portanto recursos para realizar novos investimentos e viabilizar as prioridades da própria política social”.

Assim, os municípios, independentemente da opção partidária de sua administração, devem ter em suas prioridades a promoção do desenvolvimento econômico.

O município de Chapecó pode e deve trabalhar fortemente na área social, como já vem sendo feito, minimizando os efeitos cruéis de políticas nacionais que não priorizaram o bem-estar dos brasileiros durante centenas de anos. Deve também atuar impulsionando a ampliação de oportunidades de trabalho e renda adequadas às características da sua população, principalmente da parcela hoje excluída.

### **Chapecó: Problemas, oportunidades e potenciais**

Uma alta dinamicidade caracteriza o município de Chapecó. Sua população tem crescido a taxas elevadas, apesar dos desmembramentos do território ocorridos nas últimas décadas. A composição da população também tem sofrido modificações

acentuadas e, embora a economia do município se baseie na agricultura e na agroindústria, a população de hoje é urbana em mais de 90%, conforme os dados demográficos expostos nas tabelas a seguir.

Tabela 1 – Evolução da população de Chapecó

<i>Ítems</i>	<i>Chapecó</i>	<i>SC</i>	<i>Brasil</i>
População total em 1996 (contagem)	131.014	4.875.244	157.079.573
População total em 2.000 (censo)	146.534	5.333.284	169.544.443
Taxa média anual de crescimento	2,84%	2,27%	1,93%
% urbana/total em 2.000	91,59%	78,70%	81,22%

Tabela 2 – Evolução da População Urbana da sede do município de Chapecó

Ano	População	Taxa anual de crescimento	Habitantes a mais no período	Habitantes a mais por ano
1950	2.633	Xxx	Xxx	Xxx
1960	8.564	12,52%	5.931	593
1970	18.576	8,05%	10.012	1.001
1980	53.847	11,23%	35.271	3.527
1991	93.697	5,16%	39.850	3.623
2000	132.277	3,91%	38.580	4.287

Fonte: IBGE – Censos Demográficos

A taxa de crescimento da população de Chapecó situa-se bem acima da média brasileira, o que indica movimentos migratórios em direção à cidade, que se somam à expansão demográfica autônoma (nascimentos menos mortes), gerando desequilíbrio no mercado de trabalho, com acentuado aumento da oferta de mão-de-obra de baixa qualificação. Já, para a mão-de-obra qualificada, a demanda é superior à oferta.

O Brasil ocupa o posto de 69<sup>o</sup> lugar quanto ao IDH da ONU, uma posição nada confortável. Segundo o IBGE, de uma população de 170 milhões de pessoas, 44 milhões vivem na indigência.

A situação do país reflete-se em seus municípios, inclusive em Chapecó, onde, segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação, existem, nos meios urbano e rural do município, 7 mil famílias que buscam algum tipo de assistência social. Estima-se que, nessas e em outras famílias carentes, cerca de 10 mil pessoas em condições de trabalhar carecem de uma oportunidade de trabalho e renda, estando desempregadas ou subempregadas, ou ainda em empregos que não remuneram o suficiente nem mesmo para as necessidades mais básicas. Essas pessoas situam-se em diferentes condições quanto ao grau de instrução, saúde, condição de moradia, higiene pessoal, vestuário, profissionalização e outros aspectos que influem no tipo de oportunidade de trabalho que deve ser oferecida.

Pode-se subdividir os desempregados e subempregados de Chapecó em 3 categorias:

- Tipo 1: Candidatos a empreendedor;
- Tipo 2: Candidatos a emprego formal;
- Tipo 3: Os mais carentes.

**Tipo 1: os candidatos a empreendedor:** São alfabetizados, com alguma experiência, com idéias bem formuladas sobre produção e mercado, com visão estratégica e operacional e com algum capital ou alguma fonte de renda que lhes permita viver enquanto o empreendimento amadurece: seria uma espécie de elite entre os desempregados. Não há dúvida de que a grande maioria dos empreendimentos exige um tempo mais ou menos longo de amadurecimento. Por isto, os candidatos a empreendedor que são muito pobres precisam receber apoio (renda mínima) durante este tempo.

Instrumentos do município para este tipo:

- Empresa-mãe de empresas industriais;
- Empresa-Mãe da Agroindústria Familiar Rural;
- Microcrédito e fundo de aval;
- Acesso ao mercado local: feiras e mercado público;
- Curso de Gestão Empresarial.

Outros instrumentos necessários:

- Cursos profissionalizantes;
- Garantia de renda mínima, para os casos em que houver necessidade;
- Ações organizativas da produção e da comercialização;
- Pesquisa de demanda (nichos de mercado, identificação de gargalos regionais que signifiquem oportunidades etc.).

Os empreendimentos podem ser associativos ou individuais, mas mesmo os individuais precisam de algum grau de organização associativa, especialmente no que tange à comercialização.

Se 5% dos 10 mil excluídos forem candidatos a empreendedores, teremos 500 pessoas, que podem ser empreendedores individuais ou coletivos. No extremo de serem todos individuais, teríamos a necessidade de viabilizar 500 novos empreendimentos. Se todos forem convidados a formarem cooperativas com 20 associados cada, teríamos um máximo de 25 cooperativas. Se forem microempresas com 3 associados cada, em média teríamos 134 empreendimentos.

**Tipo 2: Candidatos a emprego formal** - São pessoas com alguma formação, pelo menos o primeiro grau completo. Porém, existem desempregados com o segundo e com o terceiro grau.

Medidas para o emprego formal no município:

- Distritos industriais;
- Sistema de incentivos à instalação de novos empreendimentos dando prioridade àqueles que mais empregam;
- Ações voltadas ao Tipo 1 podem resultar em vagas para o Tipo 2.

Outras ações necessárias:

- Cursos profissionalizantes voltados para o preenchimento de vagas;
- Ensino curricular público e gratuito.

Numericamente: se entre os 10 mil desempregados hipoteticamente estimados 30% forem deste tipo, serão 3.000 vagas demandadas. Podem ser subdivididos em: a) jovens em busca do primeiro emprego; b) adultos jovens, entre 20 e 40 anos; c) adultos com mais de 40 anos.

**Tipo 3: Os mais carentes:** São pessoas sem condições de assumirem empreendimentos ou de ocuparem vagas formais. Possuem baixo grau de alfabetização, sem condição de higiene, moradia, alimentação. Medidas: as medidas mais urgentes são de caráter social/assistencial, visando prepará-los para o mercado de trabalho, evitando prolongar a dependência de ajuda governamental. Do ponto de vista econômico, talvez possa ser utilizada a criação de cooperativas. O problema é saber a que deverão se dedicar tais cooperativas para poderem gerar renda. Idéias podem ser buscadas através da pesquisa de demanda e da identificação de gargalos regionais. Também existem periódicos especializados (ex.: “Pequenas Empresas, Grandes Negócios”),

assim como devem ser consultados os próprios interessados. O artesanato para venda extrarregional possa ser uma das possibilidades.

Se forem realmente 65% de 10.000, é um público muito numeroso para que as finanças do município comportem uma assistência à altura das necessidades. Por isso, deverão ser mobilizadas entidades estaduais, nacionais e internacionais.

Observação: os números apresentados nessa tipologia são hipotéticos e é fundamental que se institua um projeto de Estatísticas Municipais que levante e disponibilize informações atualizadas e numericamente confiáveis, o que é complexo e custoso, mas absolutamente necessário.

No meio rural, verifica-se a predominância da Pequena Agricultura Familiar Diversificada e inserida no mercado, a qual formou a base produtiva para o desenvolvimento do *Cluster* Agroindustrial de Suínos, Aves e Derivados e, mais recentemente, do complexo leite-laticínios. Feijão e milho também estão presentes na Agricultura Familiar, como atividades de interesse comercial. Muitos outros produtos são trabalhados, seja para o mercado, seja para abastecimento da família.

O último Censo Agropecuário revela a presença, no município, de 1.837 estabelecimentos agrícolas, dentre os quais, 1.682. 92% são familiares.

## Chapecó, pólo de desenvolvimento

A par de seus problemas, o município de Chapecó tem potenciais. Constitui pólo de uma região com mais de 200 municípios e com mais de 1 milhão de habitantes. Chapecó distingue-se pelo seu dinamismo. A par do acelerado aumento da população, cresce o

emprego, a atividade econômica, o ensino, a movimentação de pessoas. Em 2002, foram implantados 1.128 novos empreendimentos e o emprego ampliou-se acima da média nacional e estadual. O ensino superior oferece novos cursos a cada ano. Seu terminal rodoviário é dos mais movimentados do estado e de seu aeroporto partem linhas aéreas regulares para várias capitais.

Além da pujança atual de sua economia, a região tem grandes perspectivas derivadas da posição central no MERCOSUL, do alto potencial hidrelétrico, das condições favoráveis para a produção agroecológica -clima, solo e agricultura familiar- e de outros fatores.

O parque industrial do município, baseado historicamente na agroindústria, encontra-se em processo de diversificação. Tendo-se instalado para suprir a demanda dos frigoríficos locais e regionais, as indústrias do ramo metal-mecânico crescem e se modernizam, produzindo equipamentos para os mercados nacional e internacional. Estão também presentes os ramos de plásticos e embalagens, transportes, móveis, bebidas, biotecnologia na industrialização de carnes, *software*, confecções e outros.

O Parque de Exposições Tancredo de Almeida Neves, um dos maiores do Sul do país, abriga numerosas feiras e exposições, dentre as quais destacam-se a **EFAPI**, exposição-feira multisetorial que em 2003 recebeu 451 mil visitantes; a **MERCOAGRO**, *Feira Internacional de Processamento e Industrialização da Carne*, considerada a segunda maior feira do gênero no mundo, movimentando mais de US\$ 100 milhões; a **MERCOMÓVEIS**, *Feira MERCOSUL da Indústria de Móveis*; a **METALPLAST**, recém lançada e muitas outras.

Segundo o PNUD/ONU, Chapecó ocupa o 43º lugar no Brasil quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano, o 19º quanto à Educação e o 5º em frequência escolar, superando muitas das maiores cidades do País.

Na área do ensino fundamental e médio, Chapecó conta com mais de 180 estabelecimentos e cerca de 2.200 profissionais. No ensino técnico profissionalizante figuram cursos técnicos em Química com Habilitação em Alimentos, Carnes e Derivados, Eletromecânica, Segurança do Trabalho, Eletrotécnica, Eletrônica e Agropecuária. O município abriga 04 instituições de ensino superior, sendo 2 universidades. São cerca de 10 mil estudantes distribuídos em mais de 30 cursos de graduação e 15 de pós-graduação.

A infra-estrutura de Chapecó inclui ainda um setor hoteleiro bem desenvolvido com 33 empreendimentos, um aeroporto em vias de internacionalização, 2 hospitais regionais, 2 emissoras de televisão, 3 de rádio FM e 2 de AM, 3 jornais diários locais e muitos outros itens que caracterizam a responsabilidade regional de Chapecó, também presente nos serviços especializados que a cidade oferece a toda a região, nas mais diversas áreas.

Chapecó tem todo o potencial de desenvolvimento econômico no que refere em infra-estrutura, investimentos públicos nas mais diversas áreas e em incentivos fiscais. Todas essas ações não são somente para atrair novas empresas, mas sim para valorizar todos os pequenos, médios e grandes empreendedores que ao longo dos anos fizeram dessa cidade um pólo de desenvolvimento.



Vista aérea parcial de Chapecó





## capítulo 12

### a política econômica em um governo democrático

Visando potencializar a diversificação das atividades econômicas do município a Prefeitura Municipal desenvolveu vários projetos. Além dos programas específicos na área econômica, os recursos direcionados para a área social – saúde, educação, habitação, alimentação- repercutem fortemente nas questões de ordem econômica, preparando as pessoas para um mercado de trabalho crescentemente exigente e competitivo e na busca da melhoria da qualidade de vida e da cidadania. Neste sentido, todas as políticas públicas implantadas tem o objetivo central de transformar Chapecó numa cidade mais justa, igualitária e solidária, com inclusão social e ambiente respeitado, no rumo do verdadeiro Desenvolvimento.

---

**Alexandre Tadeu Câmara**  
Secretário de Desenvolvimento Econômico e Agricultura  
**Carlos José Martinelli**  
Economista  
**Raul de Nadal**  
Assessor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico

## Programa distritos industriais

Os Distritos Industriais implantados no município têm como objetivos:

- Gerar oportunidades de trabalho e renda (objetivo principal);
- Incrementar a arrecadação municipal;
- Atrair novas empresas para Chapecó;
- Permitir a expansão de indústrias locais premidas pelo crescimento urbano.;
- Possibilitar que as indústrias funcionem sem agredir o meio ambiente;
- Criar condições de infra-estrutura que revertam em competitividade;
- Eliminar pontos de estrangulamento da economia municipal;
- Estimular a tecnologia de ponta no município;
- Diversificar as atividades econômicas municipais;
- Estimular as micro e pequenas empresas;
- Proporcionar local para instalação de empreendimentos desincubados;
- Oportunizar a incubação de novos empreendimentos.

### Ações e resultados

a) Distrito Industrial do Bormann:

O Distrito Industrial localizado no distrito de Marechal Bormann foi ocupado a partir de meados de 2002, com 3 empreendimentos, dos seguintes setores: combustíveis, produtos florestais e fertilizantes.

#### b) Distrito Industrial Flávio Baldissera:

Um dos grandes marcos históricos na economia de Chapecó e região é o “Distrito Industrial Flávio Baldissera - DIFB”, em fase de implantação - com área de 484 mil m<sup>2</sup>, com possibilidade de absorver 56 novas unidades industriais e 19 comerciais de suporte. Com geração estimada de 3 mil empregos diretos e 6 mil indiretos. O Distrito localiza-se em área estratégica, próximo ao aeroporto e à rodovia BR 480. Está também em conformidade com o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó, que priorizou a localização das novas instalações industriais para o Sul do Município.

Até o momento já foram obtidas as licenças ambientais, poços artesianos estão perfurados, com água abundante, as ruas foram abertas, as redes elétrica de alta e baixa tensão e telefonia digital instaladas. 45% dos lotes para indústrias já estão destinados para as empresa selecionadas por edital público nº 478/2003. São empresas nos ramos de biotecnologia, produção de medicamentos veterinários, móveis, metalmecânica, construção civil e indústria alimentar, para as quais é fundamental a infra-estrutura em excelentes condições.

Na ausência do Contorno Viário Leste, que depende de verbas dos governos federal e estadual, há necessidade urgente de investimento no acesso ligando o Distrito Industrial à BR 480. Já está aprovado projeto junto ao BNDES para abertura e pavimentação do referido acesso, com 1,8 km, adequado para trânsito intenso de caminhões.

### Programa empresa-mãe

O Programa Empresa-Mãe foi criado pelo Governo Municipal (gestão 2001/2004) e desenvolvido pela Secretaria de

Desenvolvimento Econômico e de Agricultura e Abastecimento, tendo como objetivo apoiar a geração de trabalho e renda nos setores primário, secundário e terciário da economia chapecoense, através de incubadoras e projetos associados.

Para uma melhor compreensão, destaca-se a seguir cada um dos módulos do Programa Empresa Mãe:

### **Incubadora Industrial**

A incubação de empresas é um procedimento criado inicialmente em ambiente universitário, nos Estados Unidos. Caracteriza-se por oferecer, para empresas iniciantes, espaço físico, suporte administrativo e técnico e outras condições para a viabilização de iniciativas de pessoas empreendedoras, a custos compatíveis.

Muitas empresas, hoje de grande porte, especialmente no segmento de alta tecnologia, tiveram seus passos iniciais apoiados por um sistema de incubação, sem o qual, provavelmente, não existiriam. O caso mais famoso é do da *HP - Hewlet-Packard Company*, nos Estados Unidos. O número de incubadoras cresce em todo o mundo, em diferentes condições, freqüentemente para apoiar empreendimentos tecnologicamente inovadores.

No Brasil, desde a década de 1990, vem sendo implementado um parque de incubadoras que é destaque internacional e, em decorrência disto, foi criada a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec). E em 2001, o país sediou a Conferência Mundial de Incubadoras de Empresas (WCBI Rio 2001)

Segundo o *site* do SEBRAE,

Estatísticas de incubadoras americanas e européias indicam que a taxa de mortalidade entre empresas que passam pelo processo de incubação é reduzida a 20%, contra 70% detectado entre empresas nascidas fora do ambiente de incubadora. No Brasil, estimativas já apontam que a taxa de mortalidade das micro e pequenas empresas que passam pelas incubadoras também fica reduzida a níveis comparáveis aos europeus e americanos. Para as nascidas fora do ambiente de incubadora, o SEBRAE aponta uma taxa de mortalidade de 80% antes de completarem o primeiro ano de funcionamento.

A Incubadora Industrial foi criada em 2002, como parte do Programa Empresa-Mãe, com a Missão de “Apoiar o surgimento e fortalecimento de micro e pequenas empresas industriais, propiciando fomento ao desenvolvimento de novos setores econômicos, garantindo a criação e a manutenção de novos postos de trabalho”.

Tem como objetivos:

- a) Apoiar a geração e o fortalecimento de empreendimentos, oferecendo-lhes as condições básicas que lhes garantam crescimento e permanência no mercado;
- b) Estimular a geração de novos postos de trabalho, diretos e indiretos;
- c) Estimular a formação de redes de cooperação entre micro e pequenas empresas;
- d) Estimular a geração de renda;
- e) Valorizar as idéias de negócio, apoiando na formatação de projetos;
- f) Capacitar novos empreendedores em gestão empresarial e em áreas técnicas;
- g) Apoiar a busca de novos mercados e de espaços de comercialização dos produtos industrializados.

Podem participar do Programa, micro e pequenas empresas do setor industrial de qualquer área de atividade, exceto empresas alimentícias e químicas, constituídas legalmente há menos de 1 ano ou em fase de implantação.

O ingresso na Incubadora é realizado através de Edital de Concorrência Pública, do tipo Melhor Técnica. A seleção dos projetos é feita por uma Comissão Especial de Licitação, designada para receber e analisar os documentos e as propostas dos candidatos à incubação, formada por técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e das entidades conveniadas, que integram o Conselho Técnico.

O público para este tipo de incubadora não é muito numeroso, pois é exigido um projeto industrial viável e são requeridas condições dos empreendedores, como capacidade de gestão, capacidade de investimento e *know how*.

## Empresa-mãe de base industrial

### Relação de empresas Incubadas

Nome	Setor	Produtos	Tempo de Incubação	Data de constituição da empresa
FRIMEC – Indústria Metal-Mecânica Ltda.	Metal-mecânico	Usinagem de peças técnicas novas e de reposição. Serviços de torno, fresa, polimento, entre outros.	1 ano e 1 mês	01/08/2002
Silveira Industrial Ltda	Metal-mecânico	Atua no setor metal-mecânico, produzindo máquinas/ equipamentos de aço inox para restaurantes, hospitais, agroindústrias de pequeno, médio e grande porte, além de desenvolver equipamentos, como: medidora automática de tripas (lançamento no mercado) e caixa asséptica para mecânicas.	11 meses	01/12/2002
Sebastião Ferreira da Cruz M. E. – Madeart	Marcenaria	Produtos em madeira: brinquedos, jogos didáticos e utensílios domésticos.	1 ano e dois meses	
Conexão Indústria e Comércio de Estojo Ltda.	Embalagens	Produz cases para transporte e armazenagem de equipamentos de som, vídeo e outros equipamentos delicados.	11 meses	
Natural Desing Indústria e Comércio Ltda.	Moveleiro	Tampas e cubas de cozinhas, pias de banheiro, revestimentos de parede, balcões, mesas, superfícies em geral para hospitais, clínicas e laboratórios. Utiliza como matéria-prima principal superfície sólida, representa três marcas: CORIAN da DuPont, HiMacs, da LG e Surell.	1 ano e 3 meses	01/11/1996
Ivone Matoso Gielda M.E. – Cia do Bebê	Confecção	Enxovais para bebês: cortinas, colchas, lençóis, mosquiteiros, protetores de berço, almofadas, tapetes, sacolas, entre outros; personalizados e em série.	1 ano e dois meses	12/09/2002

## Principais clientes e cidades que comercializam

Nome	Principais clientes	Cidades que comercializam além de Chapecó
FRIMEC – Indústria Metal-Mecânica Ltda.	Hi Tech Rotoline Perdigão Canguru Plasmetal Macro Maq Maclaw	Catanduvas, Videira, Capinzal e Quilombo.
Silveira Industrial Ltda	Coriart Tricondi Hospital Regional UnoChapecó Marcenaria Kucharski Agroindústrias de pequeno Porte	Pinhalzinho, Palmitos, Nonoai, Cordilheira Alta, Campo Erê, Barbacena-MG
Sebastião Ferreira da Cruz M. E. – Madeart	Particulares	Nonoai, São Carlos
Conexão Indústria e Comércio de Estojos Ltda.	Bandas Musicais	Frederico Westphalen e Iraí
Natural Desing Indústria e Comércio Ltda.	Empreiteiras Particulares	Porto Alegre e Ipumirim
Ivone Matoso Gielda M.E. - Cia do Bebê	Particulares	

Para os próximos anos espera-se viabilizar, pelo processo de incubação interna, 8 empresas a cada 4 anos. Também será implantado um processo de incubação externa, que não oferece espaço para instalação, mas sim os demais itens da incubação, quais sejam: oportunidade de capacitação, orientação na elaboração de projetos e assessoria técnica, gerencial e contábil.

Relatório Simplificado Das Principais Receitas E Despesas Das Empresas Incubadas No Programa Empresa-Mãe - Julho a Setembro de 2004 – R\$

ÍTEMS	EMPRESAS				TOTAL
	FRIMEC *	SILVEIRA INDUSTRIAL	CONEXÃO CASES	CIA. DO BEBÊ	
tributos:					
mp. Federais	3.353,17	2.099,95	-	71,39	5.524,51
mp. Estaduais	851,09	197,80	-	180,10	1.228,99
mp. Municipais	404,15	-	-	-	404,15
salários	4.805,10	15.519,99	-	-	20.325,09
í.G.T.S	427,64	436,68	-	-	864,32
N.S.S	686,84	515,22	-	89,10	1.291,16
A.O.T	67,69	12.471,52	90,00	30,00	12.659,21
telefone	836,05	1.232,05	86,11	50,00	2.204,21
transporte	99,00	3.203,79	-	170,00	3.472,79
telefone	530,44	1.425,23	115,32	5,70	2.076,69
energia elétrica	500,60	279,63	41,13	83,98	905,34
matéria-prima	16.114,83	61.100,50	3.817,67	729,67	81.762,67
financiamento	35.923,59	3.085,64	424,00	-	39.433,23
contador	400,00	231,00	-	122,00	753,00
PU	-	456,00	-	270,12	726,12
promoção	-	2.151,40	-	-	2.151,40
outros	-	15.130,97	-	206,68	15.337,65
<b>TOTAL</b>	<b>65.000,19</b>	<b>119.537,37</b>	<b>4.574,23</b>	<b>2.008,74</b>	<b>191.120,53</b>

\* Os dados repassados pela empresa Frimec dizem respeito aos meses de junho e julho.

## Incubadora de Cooperativas Populares

Como estratégia de inclusão social, a partir da geração de trabalho e renda de forma cooperativa e autogestionária, foi implantado, em meados de 2002, este projeto, tendo como foco prioritário, a população usuária da assistência social e de programas habitacionais. O primeiro desafio para a implementação do projeto foi integrar quatro secretarias municipais: Assistência Social e Habitação (SASH), Desenvolvimento Econômico (SDE), Agricultura e Abastecimento (SAA) e Educação. A partir do congresso da cidade, foram eleitas três regiões prioritárias para a realização de investimentos em geração de trabalho e renda, que são: os Distritos Mal. Bormann e Goio Ên, os bairros Efapi e Caic/Bom Pastor.

Por tratar-se de um projeto inovador para a região, muitas foram as dificuldades, destacando-se a falta de recursos humanos, materiais e financeiros em quantidade e qualidade, a inexperiência da equipe técnica envolvida neste modelo diferenciado de geração de oportunidades, e, principalmente, o perfil do público envolvido, que em virtude de sua situação, que perdura a muito tempo, apresenta inúmeros vícios e dificuldades de compreensão do espírito cooperativista.

A formação dos grupos ocorreu através das regionais de assistência social das regiões destacadas que realizavam a mobilização social e uma primeira conscientização da população envolvida e, em seguida, os grupos foram capacitados em *Cooperativismo e Autogestão*, processo este coordenado pela Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina (COOPTRASC), sob orientação da SDE. Durante este processo de capacitação, além dos temas cooperativismo e autogestão, as pessoas envolvidas tiveram a oportunidade de indicar qual a linha de atuação do empreendimento, e estudaram o estatuto dos mesmos.

O primeiro empreendimento a realizar a assembléia de fundação, em novembro de 2002, foi a *COOTRAVE – Cooperativa de Trabalho Folha Verde* - com 22 sócios, localizada no Distrito de Mal. Bormann. Seu objetivo é integrar os trabalhadores que atuavam como cortadores de erva-mate autônomos. Porém, um dos grandes desafios que surgiram foi como formalizar um empreendimento em que os envolvidos encontram-se em situação cadastral irregular, seja por dívidas, seja por falta de conhecimento em relação a Declaração Anual de Isento (CPF), ou ainda, a falta de documentos, como o RG. Situação esta presente não somente na Cootrave, mas em todas as iniciativas.

Esse fato serviu de alerta para a equipe, que antes de realizar qualquer evento de fundação de empreendimentos verificava a situação cadastral das diretorias e buscava alternativas quando necessário. Para se ter uma idéia da gravidade da situação da Coostrave, esta somente veio a formalizar-se em março de 2004, ou seja, dois anos e quatro meses após a assembléia de fundação.

Outro empreendimento que possui grande destaque, e é considerado exemplo aos demais, é a Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança – COOPERVIDA, composta inicialmente por 52 sócios. Foi formada por pessoas ligadas aos programas habitacionais do município. São pessoas de baixa renda, que na sua maioria vivem em áreas irregulares do município, e que em função da idade e do nível de qualificação não possuíam condições de buscar e disputar espaço no mercado de trabalho.

O processo iniciou-se em janeiro de 2003 com 39 pessoas, e posteriormente foi ampliado para 52. A formação do grupo teve como fato motivador a ocorrência de uma licitação pública para o serviço de varrição urbana. A partir disso, o Empresa-Mãe elaborou o projeto de viabilidade econômica, e em março do mesmo ano ocorreu a assembléia de fundação. Após alguns contratemplos, em maio de 2003, obteve-se o registro formal do empreendimento, o que possibilitou a participação no processo licitatório, do qual foi vencedora.

A atividade teve início no final de junho de 2003 com 26 sócios distribuídos em 5 equipes de trabalho, iniciando as atividades às 5 horas da manhã e concluindo as atividades por volta das 11 horas. Alguns aspectos foram curiosos, por exemplo: mesmo com a preparação de um material contendo o roteiro que cada equipe deveria seguir, o trabalho não era executado completamente, pois as pessoas não conheciam as ruas pelos nomes. Vendo a situação da

cooperativa, um membro da equipe do Empresa-Mãe, acompanhou o início das atividades de varrição às 5 horas da manhã por alguns dias, orientando cada uma das equipes sobre seu itinerário.

Outro aspecto que demonstra claramente a situação de exclusão destas pessoas, refere-se à alimentação. Nos primeiros dias de trabalho, a equipe do Empresa-Mãe de Cooperativas Populares necessitou agir rapidamente, e em conjunto com a assistência social viabilizou cestas básicas para os associados, uma vez que estavam passando mal durante a execução do trabalho por falta de alimentação.

Esses são apenas dois dos empreendimentos envolvidos, que retratam a realidade dos demais. No período de existência da Incubadora de Cooperativas Populares surgiram 15 iniciativas, algumas foram viabilizadas, outras ainda aguardam a oportunidade, em especial os projetos de panificados, que em virtude da falta de recursos somente dois dos quatro implementaram o processo produtivo. Para visualizar melhor os empreendimentos, a seguir estão elencadas todas as iniciativas surgidas em três anos do projeto:

- *ASSOCIAÇÃO DE ARTESANATO MÃOS DE OURO*:

Trata-se de uma iniciativa de caráter municipal, que busca unir os 35 grupos de produção de artesanato vinculados ao Programa da Mulher (SASH). O objetivo deste empreendimento será possibilitar o acesso a fontes de matéria-prima utilizada na confecção dos artesanatos a custos reduzidos, e possibilitar aos grupos exportarem seus produtos para grandes centros consumidores de todo o país, transformando o município num centro de especialidade em artesanatos. Os principais produtos destes grupos são: *crochê*, panos de cozinha, emborrachados, brinquedos, artefatos em madeira entre outros. O empreendimento foi constituído legalmente no dia 01 de

julho de 2004 sob o CNPJ 06.537.520/001-14. Atualmente, o grupo expõe seus produtos no box 25 do Camelódromo, na Feira das Artes, na Feira da Unochapecó, na Feira de produtos coloniais e em outros espaços onde é convidado.

- *ASSOCIAÇÃO DE CONFECÇÃO MULHER ATIVA*: O grupo é composto por 8 pessoas, tem sede no Bairro Efapi e visa a especialização na produção de roupas íntimas femininas. Os recursos para a viabilização da produção foram obtidos a partir da aprovação do projeto junto ao Fundo de Miniprojetos Sul, de Porto Alegre (RS), possibilitando, assim, a aquisição do maquinário prioritário para a execução do projeto. A produção já está acontecendo e envolvendo todas as associadas. A comercialização é feita no sistema domiciliar e também em espaço cedido (por terceiros) no camelódromo. O empreendimento foi constituído legalmente em 14 de junho de 2004, inscrito no CNPJ sob o número 06.374.446/0001-62.

- *ASSOCIAÇÃO DE EMBELEZAMENTO PESSOAL / CIA DA BELEZA*: O empreendimento está em fase de planejamento. Integrará 22 profissionais de embelezamento pessoal (cabelereiros, manicures, pedicures, maquiadores, massagistas, etc) de todo o município. A associação cumprirá o papel de organizar a compra de materiais de consumo no atacado, a busca de capacitação e espaços de atuação em eventos.

- *ASSOCIAÇÃO DE PANIFICADOS COOPERPÃO*: Esta iniciativa, contempla as quatro iniciativas existentes: Goio Ên, Efapi, Caic e Pinheirinho. O núcleo do bairro Efapi está em atividade, produzindo e comercializando no próprio local e em domicílios. A

estrutura produtiva foi viabilizada através da aprovação do projeto de captação de recursos junto a CNBB. Infelizmente, em virtude da morosidade do processo, o grupo inicial desmobilizou-se e desistiu da proposta, formou-se um novo grupo que está em processo de capacitação. O Núcleo do Goio Ên após um período de crescimento, perdeu alguns membros, e foi extinto em agosto de 2004. Os maquinários obtidos em regime de doação serão repassados aos núcleos do Pinheirinho e CAIC, que aguardam uma oportunidade há mais de dois anos. Os dois núcleos também perderam alguns membros, em virtude das necessidades imediatas dos envolvidos.

- *ASSOCIAÇÃO HORTA COMUNITÁRIA GOIO-ÊN (DISTRITO DE GOIO-ÊN)*: Composta por 8 famílias que ocupam uma área particular cedida para este fim. Já estão produzindo em escala comercial, inclusive utilizando o espaço das feiras livres fomentadas pelo município. Através de projeto enviado à Fundação Banco do Brasil (FBB), foi possível a captação de recursos para a aquisição de um veículo *pick-up* novo, para facilitar a comercialização dos produtos. A Associação está constituída formalmente desde 06 de junho de 2003, inscrita no CNPJ 05.705.915/0001-16, e os associados estão providos de bloco de notas. Problemas de relacionamento entre os associados e, falhas no planejamento da produção têm dificultado a expansão do grupo e, por conseguinte, a ampliação da renda dos associados.

- *ASSOCIAÇÃO HORTA COMUNITÁRIA TRÊS PALMEIRAS*: grupo formado por 12 famílias moradoras da localidade de Linha Almeida, no meio rural do município, na sua maioria arrendatários ou diaristas. O espaço a ser utilizado foi cedido por uma das famílias que fazem parte da associação. O registro

formal do empreendimento ocorreu em 22/04/04, inscrito no CNPJ sob número 06.218.459/0001-42. A comercialização dos produtos é feita no próprio local e futuramente dar-se-á em feira municipal. A logística desta horta poderá ser integrada com a do Goio-Ên.

- *ASSOCIAÇÃO HORTA COMUNITÁRIA ESPERANÇA*: o empreendimento está legalizado desde 02 de setembro de 2004, inscrito no CNPJ sob o número 06.985.241/0001-13. A aquisição dos materiais necessários para a operacionalização do empreendimento já foi feita e a horta está em fase de estruturação.

- *ASSOCIAÇÃO HORTA COMUNITÁRIA SÃO PEDRO*: grupo formado por 11 famílias moradoras no referido bairro, provenientes do projeto de produção, que demonstrou-se inviável. O espaço da horta foi cedido pela prefeitura municipal, uma área que no passado já havia servido para uma horta municipal e que estava abandonado. A horta foi estruturada e está em processo inicial de produção de hortaliças para comercialização no local e em feiras livres. O empreendimento está legalizado desde 17 de março de 2004, inscrito no CNPJ 06.188.342/0001-63.

- *ASSOCIAÇÃO HORTA COMUNITÁRIA VALE DAS HORTALIÇAS (DISTRITO DE MARECHAL BORMANN)*: empreendimento formado por 6 famílias, ocupando área cedida pela Administração Pública Municipal. A área teve seu solo corrigido, fertilizado e arado, onde os associados estão produzindo. Através de recursos captados junto à Fundação Banco do Brasil (FBB), foi possível a estruturação do sistema de abastecimento e irrigação, com a perfuração de um poço artesiano. A comercialização é incentivada com a participação em um dos pontos de feira livre.

Porém, ainda não está com volume de produção suficiente para atendimento deste espaço de comercialização. O empreendimento foi constituído legalmente em 05 de junho de 2003, e inscrito no CNPJ sob o número 05.703.432/0001-82

- *ASSOCIAÇÃO HORTA COMUNITÁRIA VILA RICA*: grupo formado por 08 famílias moradoras da referida localidade. Encontra-se em processo de legalização. O espaço a ser utilizado foi cedido por uma família não-sócia. Também encontra-se em processo inicial de produção.

- *ASTRAD - ASSOCIAÇÃO DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS DE CHAPECÓ*: empreendimento constituído em 28 de abril de 2003, focado para ser o elo entre as profissionais e os contratantes. Chegou a contar com 26 sócias fundadoras, mas apenas 6 estão ativas no processo. Em sua maioria, já estão trabalhando como domésticas, algumas com trabalho fixo, outras como diaristas. São pessoas de baixa renda e, em muitos casos, a renda familiar provém do trabalho destas mulheres, em complemento aos programas assistenciais do município. A qualificação profissional é baixa, até o momento é o sistema de “aprender fazendo”, pois os cursos existentes de qualificação profissional não atendem toda a demanda.

- *COOPERVIDA – COOPERATIVA DE TRABALHO VIDA E ESPERANÇA*: São pessoas que, na sua maioria, dependiam das transferências do poder público e, de trabalhos temporários e coleta de materiais recicláveis. Pessoas com idade média acima dos 40 anos de idade, que em muitos casos estavam há mais de 10 anos desempregadas, ou que nunca haviam contribuído para a seguridade social. Foram incluídas social e economicamente, pois ao perceberem uma renda mensal, voltaram a consumir e saldaram suas dívidas.

- *COTRAVE – COOPERATIVA DE TRABALHO FOLHA VERDE (DISTRITO DE MARECHAL BORMANN)* : Como já citado anteriormente, está voltada à atividade de corte de erva-mate, mas em virtude da morosidade do processo de constituição, sofreu uma desmobilização e o grupo praticamente desapareceu, exatamente no momento em que surgiram as oportunidades de trabalho para a cooperativa.

### Incubadora de base tecnológica

A incubadora de base tecnológica foi instalada sob a coordenação da Unochapecó, em parceria com esta Prefeitura e outras entidades. Inicialmente fixou-se na oportunização de iniciativas empresariais dedicadas à criação de *softwares*, envolvendo principalmente profissionais recém-formados na universidade.

A referida incubadora, instalada no complexo do CESEC, iniciou suas atividades em julho de 2004 e, atualmente, abriga 2 empresas: a VOSS, Soluções Digitais e a E-COM.BR, Soluções em Tecnologia.

### Programa Empresa-mãe de capacitação

O Programa Empresa Mãe de Capacitação para o Empreendedorismo e para o Trabalho foi criado tendo como fundamento a potencialização de empreendedores rurais e urbanos, visando a geração de trabalho e renda no município de Chapecó, nos diferentes setores da economia. Este Módulo do Programa Empresa-Mãe, também é gerido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Agricultura em parceria com outras Entidades. As atividades são organizadas e coordenadas pelos profissionais da direção da Secretaria e da equipe técnica.

Através desta modalidade do Programa empresa Mãe, criou-se as condições mínimas para a formação das incubadoras tecnológicas, em especial a cooperativas populares, e o requisito mínimo para a liberações de operações de crédito junto à Associação de Garantia de crédito Comunidade do Futuro.

No caso da incubadora de cooperativas populares, além dos cursos profissionalizantes, são fornecidas duas modalidades em especial, o Curso de Associativismo e Autogestão, que representa um dos pilares dos empreendimentos de economia solidária, abordando todos os princípios do associativismo e estudo dos estatutos sociais dos empreendimentos, e o Curso de Capacitação para a Gestão de Cooperativas e Associações, onde os membros das diretorias dos empreendimentos são preparados para uma condução eficiente e idônea de seus pleitos.

O curso com maior destaque é o de Capacitação para a Gestão Empresarial, que oportuniza à comunidade em geral conhecimentos mínimos para a operacionalização de seus empreendimentos, formais ou informais. O curso tem duração de 36 horas, distribuídas em 12 encontros semanais, onde são abordados temas ligados à pesquisa de mercado, contabilidade, custos, comercialização, e análises econômica e conjuntural. Após a conclusão do curso, os participantes recebem um certificado e tornam-se aptos a buscar apoio financeiro junto à Associação de Garantia de Crédito Comunidade do Futuro. Com pouco mais de três anos de operacionalização, já participaram 1300 pessoas.

### **Agroindústrias Familiares Rurais**

As indústrias rurais de pequeno porte têm sido a opção adotada pela agricultura familiar para superar a crise vivida pelo sistema de produção primária.

A transformação artesanal da produção está buscando espaço no mercado, oferecendo uma gama de produtos diferenciados em relação aos do mercado tradicional.

Os objetivos deste programa são:

- Agregar valor à produção e aumentar a renda familiar;
- Gerar novos postos de trabalho;
- Proporcionar aos consumidores produtos mais saudáveis e com características coloniais.

Desde sua implantação o programa contemplou a instalação de 103 agroindústrias rurais de pequeno porte, sendo: 67 abatedouros, 12 panificadoras, 8 cantinas, 4 docerias, 4 processadoras de cana-de-açúcar e 8 com atividades diversas.

### **Sistema de incentivos materiais e fiscais para instalação e ampliação de empresas**

Os incentivos devem obedecer a um conjunto de critérios, como a criação de oportunidades de trabalho e renda, a conservação do meio ambiente, a perspectiva de permanência do empreendimento no município a longo prazo, a contribuição com a evolução tecnológica, a inclusão social e outros, aos quais podem ser dados diferentes pesos, de acordo com o grau de importância de cada um.

Há que se considerar, também, que se o empreendimento é para o mercado externo ao município, podem ser dados incentivos de funcionamento, mas se é para o mercado local e já existirem concorrentes, só podem ser dados incentivos para a implantação, pois, os incentivos para o funcionamento proporcionariam uma condição de concorrência desigual frente aos demais.

Se houver um direcionamento para o mercado interno do município visando suprir um ponto de estrangulamento na cadeia

produtiva, poderão ser dados todos os tipos de incentivos. Em alguns casos, pode-se até inicializar a atividade através de um investimento público direto, passando mais tarde para uma forma associativa.

A concessão de incentivos passa por deliberação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico - CDE, criado através da Lei Municipal nº 3.736, de 16/12/1996. O CDE está vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, tem competência e caráter deliberativo, tendo como principais atribuições: analisar as solicitações de interessados na concessão de incentivos fiscais e estímulos materiais, aprová-los ou rejeitá-los, aprovar regulamento dos Distritos Industriais, administrar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e acompanhar e fiscalizar o cumprimento da política municipal de desenvolvimento econômico.

### **Banco do povo**

Em 1997, com a instalação do governo popular, a Prefeitura Municipal de Chapecó colocou na ordem do dia o debate sobre desenvolvimento sustentável. Foram analisadas experiências de desenvolvimento local em várias regiões do País. Com base numa experiência apoiada pelo projeto BNDES/PNUD, foi criado em Chapecó o programa "*Comunidade do Futuro*", que promoveu um ambiente de diálogo e articulação permanente dos atores sociais, visando o desenvolvimento em seus aspectos econômico, social, ambiental, político, institucional, tecnológico e cultural, tendo como meta a melhoria da qualidade de vida para todos.

O programa teve a participação de 19 entidades locais e a Administração Pública Municipal exerceu o papel de animadora do processo, disponibilizando recursos humanos e materiais.

Uma das linhas de ação desse programa era capacitar candidatos a empreendedores, com o objetivo de gerar novas idéias

de empreendimentos e fortalecer formas organizacionais com relações de cunho solidário. Foram também realizados vários seminários que apontaram pontos de estrangulamento, entre os quais figurou a dificuldade de acesso a crédito adequado às circunstâncias e necessidades de empreendedores e agricultores.

Foi, assim, lançado pelo Governo Municipal o programa Banco do Povo, visando garantir o acesso a crédito de várias maneiras. A intenção não era a de criar um novo banco, mas sim um espaço onde o empreendedor encontrasse apoio na obtenção dos recursos necessários para poder trabalhar e produzir.

Observou-se que, mesmo existindo linhas de crédito convenientes, como o PRONAF para os agricultores familiares, muitos não podiam oferecer as garantias exigidas pelos bancos. Conseqüentemente, linhas de crédito favorecidas, criadas para alavancar economicamente os mais pobres, não estavam sendo acessíveis aos mesmos.

A solução desse impasse exigia a criação, no âmbito do programa Banco do Povo, de um fundo de aval com recursos públicos. A Prefeitura Municipal de Chapecó destinou recursos para isto, mas fatores de ordem legal impediram que o aval fosse concedido diretamente pelo setor público. Então, a Prefeitura propôs aos parceiros do programa Comunidade do Futuro a criação de uma Organização Não-Governamental, para a qual seriam repassados os recursos públicos municipais e que faria a concessão do aval.

Deste modo, em 18/12/2000, foi fundada a *Associação de Garantia de Crédito Comunidade do Futuro*, integrada pelas seguintes entidades: i) AMPEME – Associação Microrregional das Micros, Pequenas e Médias Empresas do Oeste de Santa Catarina; ii) APACO – Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense; iii) AESC – Associação dos Empreendedores

Solidários de Chapecó; iv) Banco do Brasil; v) Caixa Econômica Federal; vi) EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina; vii) PMC - Prefeitura Municipal de Chapecó; viii) SEBRAE – Serviço de Apoio a Micro e Pequenas Empresas; ix) SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; x) SICOM – Sindicato do Comércio Varejista de Chapecó; xi) SINDICOM – Sindicato dos Empregados do Comércio de Chapecó; xii) STSPM – Sindicato dos Trabalhadores Públicos Municipais; xiii) STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais; xiv) UNICHAP – União das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários de Chapecó; xv) UNICON –

Em 18/05/2001, a Prefeitura Municipal repassou o valor de R\$ 100 mil (cem mil reais) para a Associação que, por sua vez, firmou contrato de constituição de garantia com o Banco do Brasil, possibilitando a concessão de empréstimos em valor 10 vezes superior ao depositado como garantia. Assim, o valor repassado pela Prefeitura Municipal permitiu até R\$ 1 milhão em empréstimos.

Até meados de 2004 o Banco do Povo já disponibilizou mais de R\$ 2 milhões em cerca de 1400 operações de crédito, fortalecendo mais de 350 empreendedores, que geraram cerca de 650 novos postos de trabalho. Através do Fundo de Aval, foram beneficiadas 53 iniciativas no meio urbano e 165 no meio rural.

## Mercado público regional

O Mercado Público Regional de Chapecó é uma experiência pioneira, alternativa ao modelo dos mercados públicos municipais existentes em várias grandes cidades do País.

Nessa experiência, tanto o potencial de mercado consumidor, como o poder articulador do pólo constituído pela cidade de Chapecó

são postos à disposição das iniciativas dos 20 municípios que constituem a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC.

Chapecó tem 77,8% da população urbana da AMOSC e 11,85% dos estabelecimentos agrícolas familiares. A região, localizando-se longe dos grandes centros consumidores, depende da cidade de Chapecó para viabilizar a produção local, ao menos como etapa intermediária para alcançar os grandes mercados.

Com cerca de 160 mil habitantes, e 1.682 estabelecimentos agrícolas familiares, Chapecó comporta a presença de produtos de agricultores familiares de toda a região. Porém, para que um maior número de produtores seja beneficiado com oportunidades de mercado, é fundamental que, a partir do mercado local e da atuação de técnicos especializados, sejam ocupados espaços nos mercados dos grandes centros do Brasil e do exterior.

As oportunidades assim criadas darão às famílias rurais, principalmente aos jovens, a chance de permanência na região e no meio rural, pois o intenso êxodo rural e regional, atualmente verificado, deve-se principalmente à falta de perspectivas para os jovens. Do ponto de vista do consumidor, serão criadas alternativas para o abastecimento com produtos alimentares abundantes e saudáveis.

A busca de mercados extrarregionais e até internacionais (Chapecó situa-se centralmente em relação ao MERCOSUL), confere ao projeto a característica de contribuir para o aumento da riqueza e do crescimento econômico da região.

Quanto ao potencial do mercado local, pesquisas realizadas pela EPAGRI demonstram a alta preferência do consumidor por produtos “coloniais”. Técnicos da prefeitura que acompanham as feiras observam que as vendas não são maiores por falta de produto, o que indica a possibilidade de aumentar a oferta.

No setor da aquicultura e pesca, existem atualmente a Associação de Aquicultores e a Colônia de Pescadores do Rio Uruguai. A Prefeitura mantém um programa de açudagem e facilita a comercialização de pescado nas Feiras Livres. Somente na Semana Santa foram vendidas cerca de 20 toneladas de peixe, cuja demanda ainda não está satisfeita, o que se verifica pela falta do produto em pelo menos quatro meses. Existe no município uma unidade de filetagem e de industrialização de peixe, com inspeção federal, a qual coloca seu produto no mercado extrarregional.

Quanto à criação de oportunidades de trabalho e renda, serão criados cerca de 100 empregos diretos no próprio mercado, e cerca de 1.000 indiretos, considerando as indústrias familiares rurais e os agricultores que fornecerão matéria-prima para essas indústrias e que venderão produtos “in natura”.

A abrangência do Mercado Público Regional será, pelo lado da oferta, a área dos 20 municípios associados à AMOSC, conforme mapas constantes no projeto. As vendas a varejo serão principalmente para Chapecó, mas, considerando a área de influência da cidade, dará também oportunidade a consumidores de municípios vizinhos de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Com as vendas por atacado, pretende-se atuar no mercado extrarregional, no País e no Mercosul, em relação ao qual, Chapecó tem uma situação geográfica privilegiada.

## Programa de compra antecipada de alimentos

A compra de produtos da agricultura familiar é uma das ações do Programa Fome Zero. Para concretizar essa iniciativa, o governo federal lançou, em julho/04, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Lei 10.696/2003), que integra o Plano

Safra da Agricultura Familiar 2003/2004. O objetivo é incentivar a agricultura familiar, através da remuneração adequada da produção, além de contribuir para recompor um estoque mínimo de produtos da cesta básica, adquirindo-os de forma direta e antecipada através dos produtores rurais nas próprias regiões de consumo.

A Compra Direta da Agricultura Familiar será feita diretamente de associações e/ou cooperativas de agricultores familiares para ser distribuída a programas municipais de segurança alimentar (merenda escolar municipalizada, creches, hospitais, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais).

Esse programa beneficia ao agricultor familiar enquadrado nos grupos A a D do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que poderá destinar sua produção aos programas governamentais, contribuindo para a dinamização da economia local, com geração de renda para o segmento da agricultura familiar. Beneficia também ao público atendido pelos programas sociais do municípios ao garantir a melhoria da alimentação fornecida.

Os agricultores familiares da região, após contribuírem para a formação de um formidável parque agro-industrial de carnes de suínos e aves, estão passando por um processo de descapitalização decorrente, principalmente, de estratégias da grande agroindústria que tem favorecido a concentração e, conseqüentemente, a exclusão. Até a década de 70 a grande maioria das famílias tinha na Suinocultura importante fonte de renda monetária. A nova estratégia agro-industrial reduziu o número de suinocultores deixando muitos sem opção de renda. Acresça-se a isso a degradação dos recursos naturais e tem-se um cenário de êxodo rural e regional e de descapitalização.

Os agricultores e os técnicos que atuam junto a eles, buscaram na diversificação a saída para a crise. A produção de leite, que antes

era direcionada preponderantemente para consumo da própria família, aumentou vertiginosamente, a ponto do Oeste constituir hoje a principal bacia leiteira de Santa Catarina. Atualmente, na região, existe um número muito maior de agricultores dedicados à pecuária leiteira do que à suinocultura.

Isso, porém, não tem sido suficiente para estancar o êxodo rural, havendo necessidade de maior diversificação e de industrialização em pequena escala para que os agricultores possam avançar a jusante da cadeia produtiva.

As tentativas de maior diversificação têm esbarrado na inexistência de canais de comercialização para os novos produtos. Os produtos tradicionais, por sua vez, têm proporcionado rentabilidade baixa ou até prejuízo para os agricultores, que necessitam de uma política de comercialização que garanta a compra a preços compatíveis com os custos de produção e com a remuneração do trabalho familiar.

Por isso, o programa de compra antecipada constitui-se numa excelente ferramenta para a diversificação da agricultura, pois o mesmo soluciona dois dos grandes empecilhos para a diversificação: i) falta de capital: o projeto aporta capital através de preços justos e da compra com pagamento imediato; ii) ausência de canais de comercialização para novas opções: o projeto estabelece o canal de comercialização pelo menos no mercado institucional de Chapecó, constituindo base para expansões futuras a outros mercados.

Conforme acompanhamento do Departamento de Agricultura, até outubro de 2004 foram investidos mais de R\$ 200 mil na aquisição de produtos da agricultura familiar, com os recursos deste projeto.

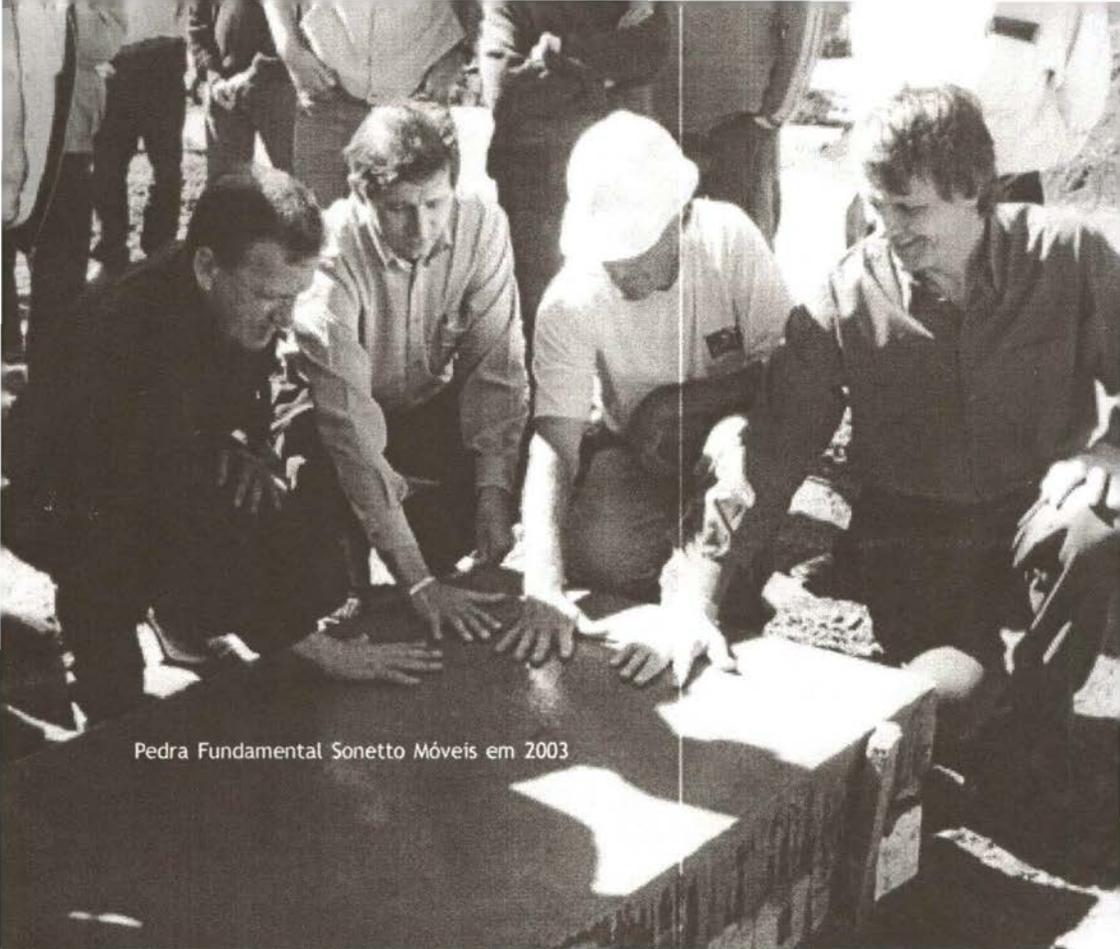
## Feira das artes

O Projeto “Feira das Artes” foi criado pela Lei nº 4.391, de 26 de dezembro de 2001, proposto pela bancada do Partido dos Trabalhadores. Tendo como objetivo oportunizar um espaço alternativo para comercialização, exposição de artesanato, coleções diversas (selos, pedras, carros antigos), além de apresentações artístico-culturais.

Feira das Artes tem como coordenação executiva a Prefeitura Municipal de Chapecó, através das Secretarias do Desenvolvimento econômico, Secretaria da Assistência Social e a Fundação Cultural de Chapecó além de um grupo de feirantes. É realizada na Praça Coronel Bertaso, aos domingos. Teve início na semana alusiva à comemoração do aniversário do município de Chapecó, dia 25 de agosto de 2002.

A Feira vem ao encontro do anseio de participação pela comunidade produtora de arte que busca um espaço para divulgação e comercialização, e da comunidade chapecoense, que pode apreciar, também, as apresentações culturais, as coleções e o artesanato em geral. A Feira apresenta várias temáticas que o público pode apreciar que vai desde a apresentação de danças e música, artesanato em palha, madeira, artesanato indígena, produtos reciclados, hippies, tecido, pinturas e esculturas; coleções de selos, livros, carros antigos, cartões telefônicos e moedas. Outra possibilidade é a participação nas mateadas ou o simples mas importante ato de passear pela bela praça de Chapecó.

Chapecó é uma cidade que se transforma com as políticas públicas na área do Desenvolvimento Econômico. A Prefeitura de Chapecó busca associar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social de toda a comunidade. Garantindo incentivos para a instalação de empresas, também garante atenção aos pequenos empreendedores e com isso alia desenvolvimento com cidadania.



Pedra Fundamental Sonetto Móveis em 2003

Prédio Empresa-mãe de base industrial





Fotos: Márcio Cunha

Banco do Povo garante micro-crédito



Distrito industrial Flávio Baldissera



## capítulo 13 o desenvolvimento econômico em números

Para se conhecer melhor o potencial econômico de Chapecó estarão sendo apresentados alguns números e índices.

### Emprego

O ano de 2004 está sendo marcado pelo aumento do número de postos de trabalho. Chapecó destaca-se na expansão do emprego formal, de acordo com os dados do CAGED/Ministério do Trabalho. De acordo com este órgão, foram admitidos, de janeiro a maio de 2004, 8138 trabalhadores com carteira assinada do município, e

---

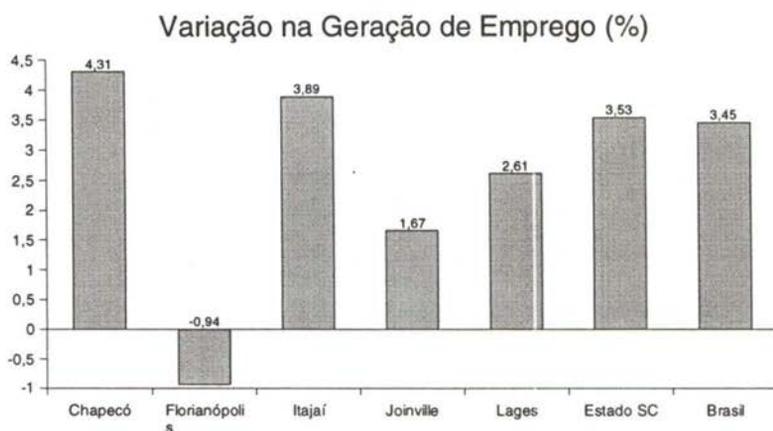
**Alexandre Tadeu Câmara**  
Secretário de Desenvolvimento Econômico e Agricultura  
**Carlos José Martinelli**  
Economista  
**Raul de Nadal**  
Assessor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico

demitidos 6672. Um saldo positivo de 1466 contratações, um crescimento de 4,31%, comparando-se aos resultados de janeiro do mesmo ano.

O quadro compara os dados de Chapecó com os de outros municípios de Santa Catarina:

Local	Postos de trabalho formal: acréscimo de jan a mai/04	Varição % em relação a jan/04
<b>Chapecó</b>	<b>1.466</b>	<b>4,31%</b>
Florianópolis	-987	-0,94%
Itajaí	1.567	3,89%
Joinville	1.851	1,67%
Lages	671	2,61%
Estado SC	39.648	3,53%
Brasil	826.746	3,45%

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desligados (CAGED) – MTF

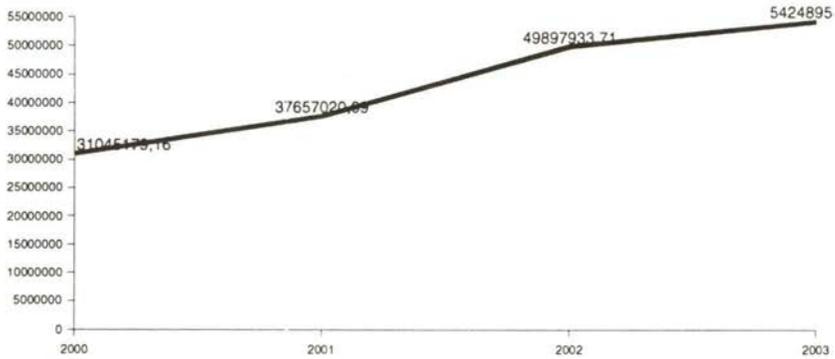


#### Evolução da Arrecadação de ICMS em Chapecó

Ano	Arrecadação	Varição %
2000	31.045.179,16	-
2001	37.657.020,09	21,30%
2002	49.897.933,71	32,51%
2003	54.248.958,83	8,72%

Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda

Gráfico 1: Evolução da Arrecadação de ICMS em Chapecó



Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda

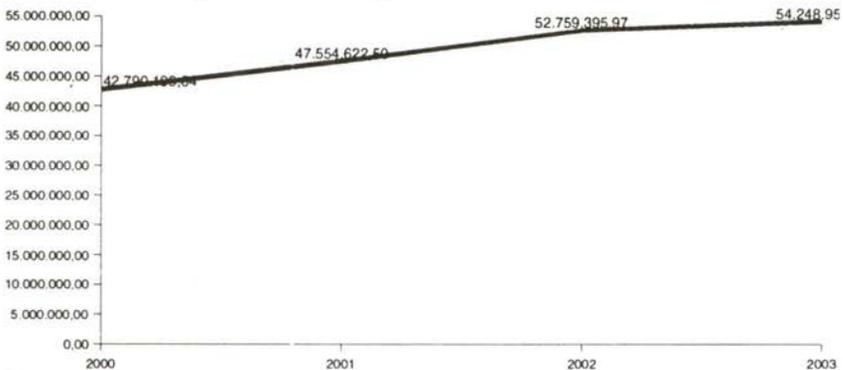
Evolução da Arrecadação de ICMS em Chapecó\*

Ano Base	Valor Arrecadado corrigido	Varição	Coefficiente de Correção
2000	42.790.199,64	-	1,3861
2001	47.554.622,50	11,13%	1,2665
2002	52.759.395,97	10,94%	1,1038
2003	54.248.958,83	2,82%	1,0000

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico

\* Corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPF).

Gráfico 2: Evolução da Arrecadação de ICMS\*



Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico

\* Corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPF).

### Evolução das atividades econômicas em Chapecó (1996-2004)

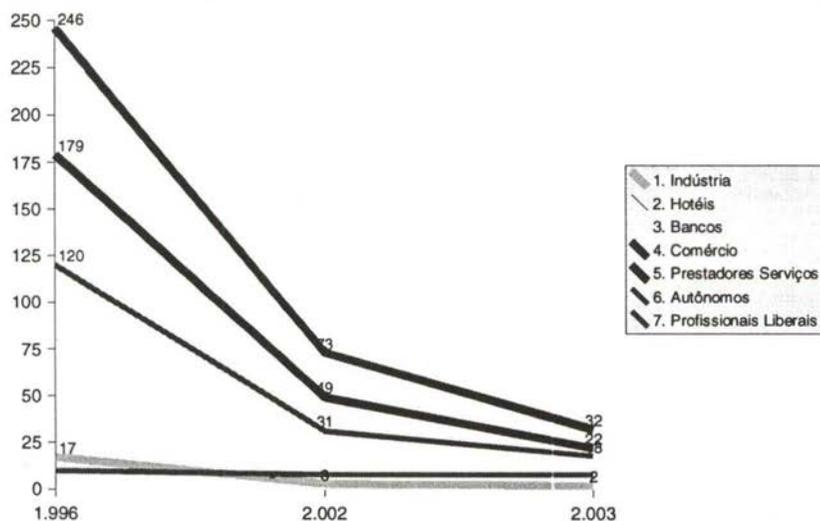
Ramo de Atividade	1996				2002			
	Aberturas	Fecham.	Saldo	Índice de vida	Aberturas	Fecham.	Saldo	Índice de vida
1. Indústria	64	17	47	73,44%	52	3	49	94,23%
2. Hotéis	3	0	3	100,00%	1	0	1	100,00%
3. Bancos	1	0	1	100,00%	0	0	0	0,00%
4. Comércio	688	246	442	64,24%	583	73	510	87,48%
5. Prestadores Serviços	602	179	423	70,27%	522	49	473	90,61%
6. Autônomos	252	120	132	52,38%	151	31	120	79,47%
7. Profissionais Liberais	33	10	23	69,70%	37	8	29	78,38%

Ramo de Atividade	2003				2004 (jan-jun)			
	Aberturas	Fecham.	Saldo	Índice de vida	Aberturas	Fecham.	Saldo	Índice de vida
1. Indústria	37	2	35	94,59%	9	0	9	100,00%
2. Hotéis	1	0	1	100,00%	1	1	0	0,00%
3. Bancos	1	0	1	100,00%	1	0	1	100,00%
4. Comércio	571	32	539	94,40%	163	0	163	100,00%
5. Prestadores Serviços	477	22	455	95,39%	189	2	187	98,94%
6. Autônomos	116	18	98	84,48%	55	3	52	94,55%
7. Profissionais Liberais	43	8	35	81,40%	34	1	33	97,06%

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda e Administração

Gráfico 3: Volume de Encerramento de Atividades Econômicas (1996-2003)

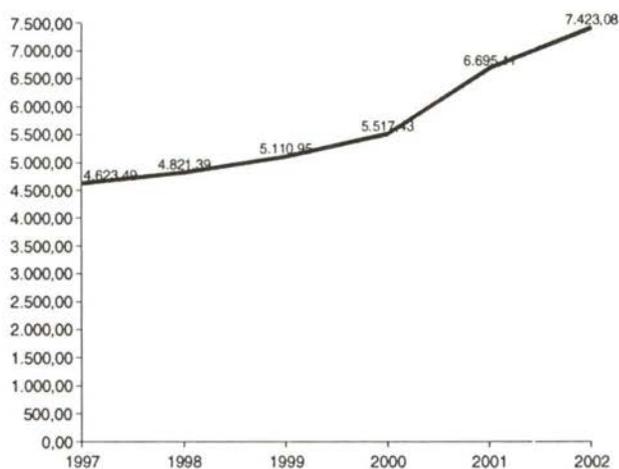


## Evolução da Renda Per Capita de Chapecó

<i>Ano</i>	<i>R\$ (anual)</i>	<i>Varição</i>
1997	4.623,49	-
1998	4.821,39	4,28%
1999	5.110,95	6,01%
2000	5.517,43	7,95%
2001	6.695,11	21,34%
2002	7.423,08	10,87%

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda e Administração

Gráfico 4: Evolução da Renda Per Capita de Chapecó (1997-2002)



Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda

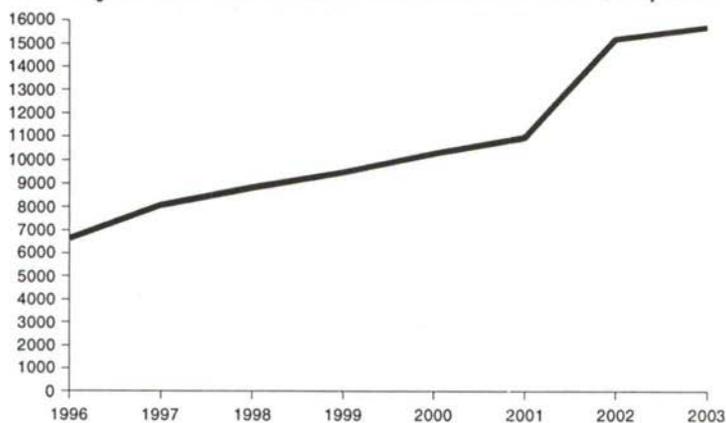
Obtida a partir do movimento econômico, deduzida a movimentação realizada na economia informal, e dividindo-se o resultado pela população.

### Evolução das atividades econômicas em chapecó

Ramo de Atividade	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Indústria	206	262	270	280	294	357	675	686
2. Hotéis	21	23	29	31	31	32	37	38
3. Bancos	14	14	12	12	12	12	17	17
4. Comércio	3.588	4.212	4.738	5.251	5.530	5.393	5.626	5.875
5. Prestadores Serviços	2.090	2.627	2.703	2.720	2.860	3.230	5074	5.245
6. Autônomos	165	335	454	500	526	821	2981	2.985
7. Profissionais Liberais	271	298	309	349	672	752	387	423
8. Associação e Clubes	186	198	206	217	225	228	259	274
9. Outros**	96	107	101	104	114	114	100	102
<b>TOTAL</b>	<b>6.637</b>	<b>8.076</b>	<b>8.822</b>	<b>9.464</b>	<b>10.264</b>	<b>10.939</b>	<b>15.156</b>	<b>15.645</b>
<b>Crescimento Absoluto</b>	<b>0</b>	<b>1.439</b>	<b>746</b>	<b>642</b>	<b>800</b>	<b>675</b>	<b>4.217</b>	<b>489</b>

\*\* Outros ( Escritórios/Gerências/Depósitos fechados, Agricultura e Pecuária, outras atividades)  
 Fonte: Secretaria de Fazenda e Administração – PMC

### Evolução das Atividades Econômicas Em Chapecó



Fonte: Secretaria de Fazenda e Administração – PMC



## capítulo 14

### agregação de valores e novas perspectivas no campo

As ações na área da Agricultura no município de Chapecó é fruto do amadurecimento de idéias geradas a partir do PEP - Planejamento Estratégico Participativo, para o desenvolvimento do meio rural de Chapecó. Este planejamento, realizado a partir de 1997 com a participação da Prefeitura Municipal, de Organizações Não-Governamentais do campo e dos Agricultores, apontou grandes questões a serem trabalhadas no meio rural afim de promover o seu desenvolvimento sustentável. Uma das questões foi: Como gerar alternativas de renda para a Agricultura Familiar?

Para responder a estes questionamentos, a Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico

---

**Alexandre Tadeu Câmara**

Secretário de Desenvolvimento Econômico e Agricultura

**Carlos José Martinelli**

Economista

**Raul de Nadal**

Assessor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico

e Agricultura, juntamente com um grupo de planejamento composto por diversas entidades propôs uma série de Programas:

- Abastecimento e comercialização ( feiras urbanas )
- Agroecologia
- Alternativas de Produção
- Educação, Comunicação e Capacitação
- Indústrias Rurais de Pequeno Porte
- Infra-estrutura
- Organização e Gestão
- Agroturismo

### Agroturismo

Neste contexto é que surgiu o Programa Municipal de Agroturismo, favorecendo a pequena unidade de produção - Agricultura Familiar- que está passando por um processo de descapitalização, ocorrendo em muitas situações o êxodo rural. Nesta problemática, o turismo tem se mostrado um setor com capacidade de geração de postos de trabalho e de renda.

O agroturismo está se tornando, então, uma alternativa de renda complementar, além de contribuir para o aumento da auto-estima dos agricultores, assim como da melhoria do visual e do ambiente rural, através do paisagismo e do saneamento básico. É, também, uma estratégia para preservar a cultura e a tradição colonial:

- a agroindustrialização artesanal ( produção de vinho, queijo, salame, panificados, cachaça, doces, artesanato, etc.);
- a produção agropecuária (bovinocultura de leite, suinocultura, avicultura, piscicultura, produção diversificada de grãos etc.) ;

- as festas culturais ( festividades religiosas, tradições culturais – italogermânicas, cablocas, gaúchas etc.)

E além disso, o agroturismo apresenta-se como uma maneira das comunidades rurais aproveitarem as características naturais com potencial voltado ao turismo (rios, cachoeiras, grutas, vales com mirantes... ) presentes nas propriedades.

Atualmente, o agroturismo em Chapecó está organizado pelo grupo de agricultores do agroturismo, pelo conjunto de organizações ligadas à agricultura familiar e é apoiado pela Prefeitura Municipal.

Os 30 (trinta) pontos do Agroturismo de Chapecó, em torno de 25 propriedades e cinco (5) pontos comunitários, distribuem-se em quatro rotas, conforme segue:

- Região Norte – Rota da Cultura Italiana
- Região Sul – Rota Vale do Rio Uruguai
- Região Leste – Rota Vale do Rio Irani
- Região Oeste – Rota do Tropero

### Rota da cultura italiana

*Família Sabadin:* Nesta propriedade é possível encontrar os melhores pêssegos da região. Cultivados sem uso de pesticidas. É a agroecologia em funcionamento. Frutas e outros alimentos agroecológicos são produzidos e oferecidos pela família Sabadin aos visitantes. É uma ótima oportunidade para resgatar o sabor natural que nossos antepassados tinham todos os dias à mesa.

*Recanto dos Pinhais:* A família Onghero recebe os visitantes em uma típica casa italiana, oferecendo refeições com alimentos coloniais produzidos na área rural. O visitante pode provar o sabor da culinária tradicional, beber água natural que brota numa fonte dentro da própria cantina, passear a cavalo pela Trilha dos Pinhais e pescar nos açudes da propriedade.

*Família Carraro:* A família Carraro disponibiliza aos seus visitantes seus parreirais carregados com as melhores uvas para serem saboreadas. Além disso, produz excelentes vinhos.

*Carraro Industrializados:* Uma indústria de embutidos que prima pela qualidade dos produtos. Situada numa linda propriedade rural.

*Hotel Fazenda São Luiz:* Uma casa típica italiana restaurada com excelentes acomodações a espera dos visitantes. Oferece refeições na cantina com fogão à lenha, passeios à cavalo ou charrete pelo bosque, além das belezas naturais, açudes para pesca e a apresentações culturais típicas italianas.

*Gruta de Sede Figueira:* Um ponto para evidenciar a fé e reconhecer as maravilhas que a natureza nos oferece. Lá é possível percorrer a Trilha dos Mistérios de Nossa Senhora de Lourdes e admirar a paisagem quase intocada. Cachoeira, gruta, árvores seculares, com certeza um local que vai ficar na memória dos visitantes.

*Laticínios Malagutti:* A família Malagutti é conhecida pelos sabor e qualidade de seus produtos a base de leite e derivados.

*Dorvilio Orso:* Aqui se produz um excelente vinho, serve-se uma deliciosa comida italiana, queijos. Próximo ao Museu da Colônia Cella e Igreja histórica da comunidade.

*Capela São Carlos – Colônia Bacia:* Construída na década de 50, a capela possui estilo franciscana, edificada em madeira e telhas de zinco. Numa ação conjunta entre a comunidade, Unochapecó e Prefeitura de Chapecó. Iniciou-se o processo de Tombamento Provisório do prédio da Capela São Carlos da Colônia Bacia, como forma de resgate histórico, artístico e cultural de nosso povo (decreto nº 8.719/2000).

*Museu da Rota da Cultura Italiana:* É a réplica de uma casa típica italiana do início do séc. XX, possui a guarda de objetos de trabalho, de uso doméstico, usados durante a colonização italiana.

## Rota do vale do rio uruguai

*Escola Agropecuária e Horto de Plantas Medicinais*: Apresenta-se toda uma estrutura de aprendizagem e de conhecimento sobre plantas e medicamentos.

*Quiosque “Sabor da Terra”*: Situado às margens da SC 480, oferece produtos coloniais.

*Mirante da Ferradura*: Visão panorâmica do vale do Rio Uruguai.

*Família Santolin*: Uma aconchegante propriedade que oferece açude para pesca, local para camping, refeições à base de produtos coloniais, lanches e pernoites com reservas antecipadas.

*Família Fidelis*: A família Fidelis oferece a seus visitantes uma variedade de produtos coloniais tais como: queijo, verduras e açúcar mascavo.

*Trilha do Pitoco*: A trilha do Pitoco faz parte do atrativo natural do vale do rio Uruguai, composto por uma bela paisagem e 3 cachoeiras com quedas d’água que variam de 5 a 15 metros de altura, com águas límpidas e transparentes, próprias para banho. Permite prática de rapel e também área para camping.

*Família Michelin*: Trilha Religiosa, camping, e riacho de águas cristalinas.

*Camping Paraíso*: mantido pela Família Bukoski. Dispõe de campo de futebol, área para camping, açudes para pesca de peixes nativos além de uma variedade de produtos coloniais.

## Rota dos tropeiros

*Família Silva*: Próximo à sede da comunidade Faxinal dos Rosa, com Agroindústria de embutidos de suínos, devidamente

inspecionada pelo serviço de Inspeção Sanitária Municipal. Dispõe ainda de horto de plantas medicinais, açudes e o famoso CTG dos Tropeiros.

*Sítio Tropeiro Velho*: Onde encontra-se o Museu do Tropeiro Velho, dispendo também de campo de futebol, área de camping, piscina com água natural, Pesque e Pague e panificação.

*Sítio Pousada*: Uma área para camping com amplo espaço para atividades de lazer e descanso. Açudes, campo de futebol e espaço para descontração. Tem ainda como atrativo, uma Roda d'água natural.

*Agroindústria Sabor Natural*: Trabalhando desde 1999.

*Agroindústria Barp*: Detentora da marca PORCEL – Produtos Alimentícios. Pesque-Pague.

*Família Vaccari*: Produz doces e conservas feitas com os produtos agroecológicos da família. Pomar com figos, laranjas, amoras, pêssegos.

*Angroindústria Bellato*: Produz e comercializa queijo e derivados de leite.

Um dos objetivos do Programa de Apoio ao Agroturismo foi o de trabalhar o resgate cultural. A partir de canais de comunicação entre o poder público municipal e as comunidades rurais envolvidas, especialmente nas reuniões para organizar o agroturismo e o orçamento participativo, reivindicações comunitárias, parcerias com o poder público e as comunidades resultaram em realização de projetos. Podemos citar como exemplo a implementação da Rota da Cultura Italiana, onde além das propriedades rurais envolvidas, houve um trabalho ligado aos espaços públicos.

Na Gruta Nossa Senhora de Lourdes na comunidade de Sede Figueira foi implementada a trilha dos mistérios. Um trabalho que

consiste em 15 esculturas em pedra realizada pelo artista Cyro Solsnoski (em memória), que estão dispostas ao longo da trilha dos mistérios junto à gruta.

Outro trabalho em parceria com a comunidade e que resultou em uma grande obra foi a restauração da Capela São Carlos na comunidade de Colônia Bacia. Em parceria com o CEOM – Unochapecó, houve um resgate histórico do processo de construção daquela capela e a Prefeitura junto com a Comunidade de Colônia Bacia realizaram sua restauração.

Na comunidade de Colônia Cella, através do orçamento participativo, foi construído o ‘Museu Histórico’.

O acúmulo das experiências produzidas por estes trabalhos resultou no lançamento de uma festa denominada “Festa da Colonização Italiana”, com caráter itinerante, ou seja, cada ano é realizada em uma das comunidades (Colônia Cella, Colônia Bacia e Sede Figueira) de forma rotativa. Seus objetivos principais são mostrar as características culturais e econômicas da cultura italiana e os atrativos turísticos que envolvem a rota. A primeira edição aconteceu na Comunidade de Colônia Cella, em julho de 2002. A segunda festa aconteceu na Comunidade de Colônia Bacia, em agosto de 2003, e a terceira na comunidade de Sede Figueira, no ano de 2004, fechando assim a primeira rodada, devendo retornar para Colônia Cella a realização da quarta edição em 2005.

A festa da colonização é composta por diversos atrativos como: exposição das agroindústrias da rota; palestras e debates de temas relacionados à agricultura familiar; apresentações culturais como dança e música; gastronomia típica e baile. Também é dado um destaque especial para o tema da viticultura com degustação e comercialização dos vinhos produzidos na Rota da Colonização Italiana.

Este programa –apoio ao agroturismo- contribui em muito para desenvolver, na agricultura familiar, uma nova atividade, relacionada ao setor turístico. O agroturismo, além de fomentar a geração de trabalho e renda atingiu outros objetivos que vão além da questão financeira. Durante o processo de capacitação, as famílias tiveram a oportunidade, através de viagens de estudos, de conhecer experiências de outros municípios, o que contribuiu para ampliar seus horizontes. Também foi trabalhado a melhoria dos seus espaços, tanto interno a propriedade quanto ao seu entorno. Saneamento básico, infra-estrutura, paisagismo, mirantes e portais foram fatores que contribuíram para garantir uma melhor qualidade do ambiente para o turista, quanto melhorou a própria auto-estima das famílias envolvidas.

Muitos foram os turistas do próprio município de Chapecó, de outros municípios e inclusive de outros países que visitaram as rotas do agroturismo. Desfrutaram das belezas naturais, da hospitalidade dos agricultores, experimentando a rica gastronomia das diversas culturas e da nossa Agroindústria Familiar. Esses turistas contribuíram com a transferência de recursos para o meio rural e confirmaram que o Agroturismo é uma atividade que pode contribuir para o desenvolvimento do meio rural e do município.

## Feira de produtos coloniais e agroecológicos - sabor da terra

### O Início – 1997

Oito feirantes vendiam seus produtos no estacionamento do estádio Índio Condá. Este espaço não atendia os nobres propósitos da feira, pois faltava infra-estrutura e a localização era muito distante

da maioria dos consumidores. Não existia nenhum incentivo e os feirantes tinham a sensação de clandestinidade e ilegalidade.

Com a entrada da administração popular em 1997, preocupada com a melhoria das condições dos agricultores familiares e com a grande quantidade dos produtos que estavam sendo comprados de outros estados, iniciaram-se imediatamente as discussões sobre a ampliação dos espaços de comercialização dos produtos coloniais e agroecológicos produzidos pelos agricultores de Chapecó.

### Um novo espaço – fevereiro de 1998

Através da parceria do poder público local com os agricultores feirantes e com o apoio da população urbana, iniciou-se o processo de criação do espaço de feira no centro da cidade. Naquele momento a feira passa a contar com uma infra-estrutura adequada, isto é, cobertura, banheiros, bancas fixas, espaço cultural, estacionamento... Neste novo local, são instaladas 26 bancas e mais de 60 famílias são beneficiadas.

Em 1999, devido ao sucesso alcançado, surge a demanda nos bairros, ou seja, as comunidades solicitam a implantação das feiras via “Orçamento Participativo”. É quando surge os pontos de feira nos bairros São Cristóvão, Bela Vista, Santo Antônio, Passo dos Fortes, Jardim América, e também na Unochapecó. Estes pontos de feira, por estarem situados em bairros, possuem de 8 a 10 bancas cada ponto.

Com a confirmação, em 2000, de mais um período com a administração popular, as feiras tornaram-se um espaço cultural consolidado, onde a relação feirante e população urbana melhora a qualidade de vida de ambos. Neste período, a feira contava com 07 pontos de venda, beneficiando direta e indiretamente 247 famílias,

entre eles, agricultores, grupos e outras formas de cooperação e fornecedores de matéria-prima.

Em 2002 foi aberto novo ponto de feira na esquina das ruas Porto Alegre com Benjamin Constant, contando 24 bancas, com café colonial e venda de artesanato (Feira Centro II).

Em 2003 e 2004 respectivamente, foram abertos mais dois pontos de comercialização, um no bairro Jardim do Lago e outro no bairro Cristo Rei, com 08 bancas cada.

Hoje, em 2004, existem de forma consolidada, 10 pontos de feira distribuídos pela cidade. São mais de 450 famílias beneficiadas direta e indiretamente com o programa de abastecimento.

Circulam por semana, nas feiras, cerca de 7.000 consumidores e o volume comercializado estimado de alguns itens é o seguinte:

- Pães, biscoitos e massas	04 ton./mês
- Hortaliças	90 ton./mês
- Carne e derivados	10 ton./mês
- Queijo	10 ton./mês
- Mel	200 kg/mês.

Além do poder público municipal, que tem dado o suporte técnico, financeiro, material, na organização e na mobilização, tanto dos agricultores quanto dos consumidores, são parceiros neste processo a Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste de Santa Catarina - APACO, a Epagri - SC, a Cooperfamiliar, a Associação dos Feirantes de Chapecó, a Associação dos Apicultores e a Associação dos Aquicultores, contando ainda com o apoio do órgão de defesa do consumidor PROCON, vigilância sanitária e serviço municipal de inspeção sanitária.

Toda a venda realizada pelos agricultores familiares, nas feiras, é feita com o destacamento de nota fiscal de produtor rural, com isenção de ICMS, segundo lei estadual de Santa Catarina.

Atualmente, está em construção em Chapecó o Mercado Público Regional para comercialização de produtos da agricultura familiar. O mercado abrangerá os 20 municípios da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC. Cada município terá um espaço de comercialização para os agricultores familiares de seu município, com capacidade de arranjar a produção regional podendo, além de vender em Chapecó, alcançar outros mercados em grandes centros e exterior, invertendo o processo inicial que era a compra da quase totalidade dos produtos de outros centros.

### Serviço de inspeção municipal

Sabor, maciez e garantia de procedência confiável são quesitos nem sempre presentes na qualidade da carne ofertada aos consumidores brasileiros. O Brasil possui o maior rebanho bovino comercial do mundo. São 169 milhões de cabeças: aproximadamente 1 bovino para cada habitante. No entanto, nos perguntamos: que tipo de carne consumimos?

De acordo com a Associação Brasileira de Exportadores de Couro, metade do abate de bovinos no país é clandestino. Isto preocupa e assusta, se considerarmos que o produto irregular dribla a inspeção sanitária e leva à mesa doenças graves, como a tuberculose, a toxoplasmose, a cisticercose e a neurocisticercose.

Atenta a isso, a Faculdade de Medicina da Universidade Estadual Paulista (UNESP-Botucatu), através do Departamento de Clínica Neurológica, estima que a carne contaminada tenha sido responsável pela internação de 7 a 12% dos pacientes com alterações psíquicas no país, decorrentes da neurocisticercose.

No entanto, dos 293 municípios de Santa Catarina, menos de 50 possuem o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) instalado,

criado ou em funcionamento. A Lei Federal nº 7889, define que nenhum estabelecimento industrial ou entreposto de produto de origem animal pode funcionar sem que esteja previamente registrado no órgão competente (municipal, estadual ou federal) para a inspeção sanitária de sua atividade.

A Prefeitura de Chapecó mantém um Serviço de Inspeção Municipal – SIM, que atualmente inspeciona 67 empreendimentos que processam produtos de origem animal (carne, leite, ovos e mel). As empresas que possuem o SIM contam com o auxílio permanente de médicos veterinários e agentes de inspeção sanitária, que orientam desde a construção de toda a infra-estrutura, até a forma de abate, higiene, produção, transporte e comercialização dos produtos. Um trabalho sistemático de análise e controle de produtos, de profundo significado social, que beneficia a saúde pública e a economia local.

O programa prevê treinamento teórico-prático direcionado à rotina de inspeção sanitária animal *ante-mortem* e *post-mortem* e à implementação de ferramentas de controle de qualidade, como: Boas Práticas de Fabricação - BPF, Programa de Redução de Patógenos – PRP e Procedimento Padrão de Higiene Operacional - PPHO.

O sistema visa a segurança, associada à qualidade do produto, envolvendo todos os tipos de fatores de risco ou ameaças potenciais à inocuidade do alimento, sendo eles fatores biológicos (microrganismos), químicos (agrotóxicos) e ou físicos (metal, ossos ou pêlos), podendo ocorrer de forma natural no alimento ou por contaminação.

Todos os estabelecimentos cadastrados no SIM já dispõe de monitoria, por meio de um plano de amostragem físico-química e microbiológica, de seus produtos e da água (SISAGUA), através da cooperação técnica entre o Departamento Municipal de Vigilância Sanitária e UNOCHAPECÓ.

## Infra-estrutura rural

Com o objetivo de aumentar a rentabilidade das atividades agrícolas e proporcionar melhores condições de vida à população do meio rural, o governo municipal vem realizando numerosos investimentos em infra-estrutura. No levantamento das atividades no período 2000 a 2004, destacam-se as seguintes informações:

- Serviço de motoniveladora: 3.330 km;
- Britagem de acessos a propriedades agrícolas: 12.100 m;
- Serviços de trator: 12.832 horas;
- Serviços de retroescavadeira: abertura e proteção de fontes, abertura de fossas domiciliares, de lixo e de pocilgas, silos, redes de água, dentre outros;
- Serviços de caminhão:
  - Transporte de cascalho: 30.064 cargas;
  - Transporte de terra: 3.300 cargas;
  - Transporte de brita: 812 cargas.

## Saneamento rural

Durante o processo de desenvolvimento rural da região Oeste de Santa Catarina, a questão ambiental tendeu a ser relegada a segundo plano. Atualmente, os recursos naturais estão degradados. A água, em especial, além da contaminação por dejetos animais e outros poluentes, vem apresentando sinais de escassez ao longo dos anos.

Diante desta realidade, o governo municipal implementou o programa de Saneamento e Abastecimento de Água no Meio Rural, objetivando:

- Viabilizar o abastecimento de água potável para o meio rural, através de fontes de água de superfície e poços artesianos;

- Recuperar e preservar os mananciais hídricos do interior do município;
- Proporcionar destino adequado aos dejetos produzidos no meio rural.

Desde sua implantação, o programa contemplou 27 redes comunitárias, com extensão de 240 km lineares, 295 poços protegidos e fontes modelo Caxambu e 53 fossas, beneficiando, nos vários serviços, 1380 propriedades.

## Fruticultura

O município de Chapecó, constitui-se pólo de uma região onde predomina a pequena agricultura familiar.

A região foi palco de disputas, e sua forma atual de ocupação ocorreu a partir de um processo de colonização que assentou colonos em sua maioria provenientes do Rio Grande do Sul. A colonização foi feita com base em 1 “colônia” de 10 alqueires, ou 24,2 ha por família, no início do século XX. No último censo agropecuário do IBGE, em 2000, foram contados 1.837 estabelecimentos agrícolas, sendo 74% com menos de 20ha e 94% com menos de 50ha. Destes 1682, ou seja, 92%, são de caráter familiar.

Os solos em sua maioria são inclinados e pedregosos, mas com alta fertilidade natural, o que permitiu o cultivo de milho, a criação de suínos e a expansão de formidável parque frigorífico.

Até a década de 80, a suinocultura constituía-se importante fonte de renda para a maioria das famílias de agricultores da região. A partir de então, a estratégia da grande indústria iniciou um processo de concentração na atividade, aumentando a produção e diminuindo o número de suinocultores. As opções de renda escassearam para a maioria das famílias. Muitas passaram a produzir

comercialmente o leite que, até então, era obtido somente para consumo da própria família. Mesmo com esta importante atividade, a escassez de opções de renda para pequenas propriedades continuava. A produção de grãos tornou-se inadequada para as mesmas, devido ao baixo valor por ha que proporcionava.

Diante disso, a Prefeitura Municipal de Chapecó está desenvolvendo um projeto de fruticultura que já apresenta resultados animadores, com várias espécies adaptadas às condições locais de clima e solo, tendo mercado consumidor, assim como produção e preço que proporcionam alto valor por ha, o que é necessário, dada a reduzida extensão da maioria dos estabelecimentos agrícolas do município.

A conveniência da fruticultura para as pequenas propriedades familiares decorre do alto valor de produção por ha, como segue: laranja: mínimo de R\$ 4 mil/ha; uva: até R\$ 20 mil/ha; pêssego: até R\$ 15 mil/ha. Culturas tradicionais estão bem abaixo desses valores: feijão : R\$ 1 mil/ha; milho: R\$ 750/ha; soja: R\$ 1,2 mil/ha.

A questão do mercado não apresenta dificuldade, pois a maior parte das frutas consumidas em Chapecó provêm de produtores de fora da região e do estado. Além disso, no caso de uva e laranja existe possibilidade de uso industrial, através das unidades de fabricação de sucos existentes na região. Também há a opção de venda "in natura" em grandes centros urbanos. Como espécies mais promissoras para as condições do município citam-se: citrus (laranja, bergamota e limões), uvas, caqui, figo, abacate, goiaba, maracujá, banana, abacaxi, mamão e pêssego.

Desde sua implantação, em 1998, o Programa de Fruticultura do Governo Municipal atendeu a 330 famílias com a distribuição de 126.900 mudas de árvores frutíferas, totalizando um investimento de aproximadamente R\$ 180 mil.

## Programa de produção agroecológica

Este programa visa promover a capacitação de agricultores e técnicos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, para a produção agroecológica de alimentos, o que possibilita aos produtores rurais agregação de valor à produção e incremento de renda na propriedade.

Esta iniciativa é realizada em parceria com as instituições ligadas à produção familiar e instituição certificadora de produtos agroecológicos.

## Programa de melhoramento e conservação do solo

Este programa visa promover a recuperação e a conservação do solo agricultável do município, mediante a concessão de incentivos materiais para a aquisição de calcário, sementes de adubos verdes, fosfato natural e outros insumos naturais necessários à prática de melhoramento de solos.

No ano de 2004 foram distribuídas 2 mil toneladas de calcário, atendendo a 400 famílias.

## Programa de melhoramento e produção animal

O programa visa promover o melhoramento genético e zootécnico do rebanho bovino do município, mediante a concessão de incentivos materiais e técnicos para a aquisição de equipamentos de inseminação artificial, bem como materiais de consumo.

Com esses investimentos, é possível melhorar o rendimento da atividade leiteira, apoiar a organização de grupos e possibilitar o uso de modernas tecnologias no processo de produção.

Desde sua implantação foram contemplados 15 grupos de inseminadores e aplicadas 10 mil doses de semen bovino de alto valor genético das raças Holandesa e Gersey.

Com todas essas ações Chapecó vive uma nova realidade na área da agricultura. Hoje, muitos jovens querem permanecer no campo porque vêem ali, uma alternativa rentável e promissora. As agroindústrias familiares, as feiras de comercialização agregam valor à produção e melhoraram a condição do homem no campo. A agricultura necessita de subsídio na produção, alternativas de comercialização de produtos e incentivo na produção de agroecológicos. E nisso, Chapecó é exemplo.



Trilha do Pitoco

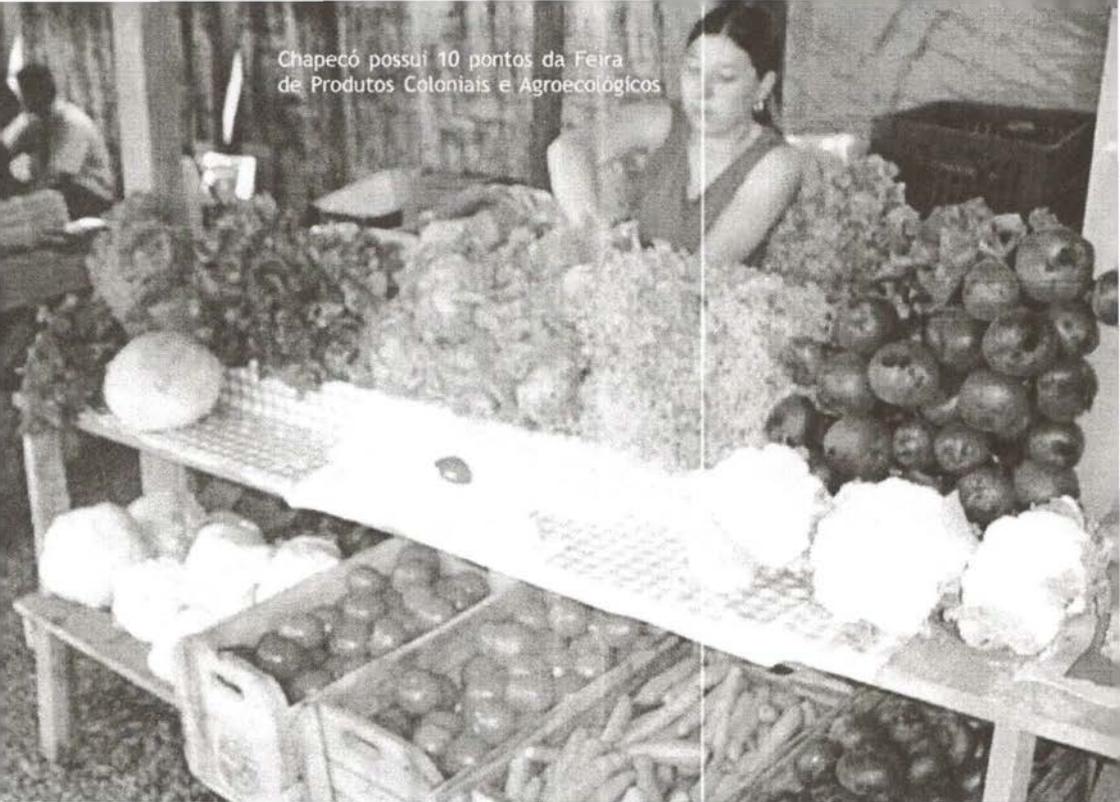


Cascata Trilha do Pitoco

Agroindústrias familiares rurais  
agregam valores à produção



Chapecó possui 10 pontos da Feira  
de Produtos Coloniais e Agroecológicos



Água potável trouxe mais qualidade  
de vida aos agricultores

The background of the page features a repeating pattern of stylized, dark grey paper-cut figures. Each figure has a circular head and a simple, angular body. They are arranged in a circular formation, with their arms raised and hands clasped together, creating a continuous ring. The figures are positioned around the perimeter of the page, framing the central text.

parte IV  
o fazer-se da cidade



capítulo 15  
plano diretor de  
desenvolvimento territorial:  
a experiência de chapecó à  
luz do estatuto da cidade

**Apresentação:** Dentre as ações de planejamento municipal, o plano diretor consiste no instrumento de maior importância para a organização espacial do território. Através da inclusão de estratégias de desenvolvimento e da definição de parâmetros para o uso, a ocupação do solo urbano e o modelo espacial da cidade, ele tem o poder de proporcionar um desenvolvimento territorial mais equânime ou intensificar as diferenças socioespaciais existentes. Tradicionalmente elaborados em gabinetes e concebidos como leis municipais estáticas, hoje os planos diretores *podem* tornar-se ágeis instrumentos, mediante a aplicação de importantes recursos viabilizados pelo Estatuto da Cidade, em prol do desenvolvimento equilibrado, do cumprimento das funções sociais da cidade e da

propriedade, da regularização fundiária, do financiamento da cidade e do planejamento e gestão democráticos. Nesse contexto, Chapecó vem vivenciando nos últimos 3 anos a intensificação de um processo de planejamento democrático que culminou na aprovação do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó-PDDTC, aprovado em janeiro de 2004. Trata-se de uma importante etapa no planejamento municipal, inserida no recente processo da história brasileira, onde a gestão democrática e a incorporação da cidade real ao planejamento ganham espaço, e as cidades começam a ser discutidas e pensadas com a participação de quem as produzem: seus habitantes.

## Introdução

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

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

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

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

A cidade é fruto da aglomeração e das relações humanas, sua principal dimensão. Qualquer modelo de planejamento que desconsidere as pessoas e os conflitos urbanos existentes torna-se incompleto ou equivocado. „As cidades não são apenas ‚reflexos‘ do que se passa na sociedade. São bem mais que um mero cenário passivo, onde os conflitos, a cultura se expressam. [...] A cidade é objeto e também agente ativo das relações sociais“ (MARICATO, 1997, grifo do autor).

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

As leis de planejamento urbano produzidas *em gabinete* tornaram-se impotentes frente ao desenvolvimento da cidade irregular, informal e clandestina, e o processo tradicional de elaboração dos planos diretores começou a ser questionado, visto que o pretenso „planejamento“ não abordava importantes conflitos da cidade, tais como a função social da propriedade, o acesso à terra e habitação, a regularização fundiária, a especulação imobiliária, as áreas rurais e, principalmente, a gestão territorial democrática e

participativa, uma vez que as cidades são formadas, antes de tudo, por pessoas.

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

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

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

Os mecanismos instituídos pelo Estatuto da Cidade, quando definidos pelas leis municipais e direcionados ao atendimento das necessidades sociais, em detrimento dos interesses pontuais, compreendem imprescindíveis instrumentos de combate à desigualdade urbana, atuando na especulação imobiliária, irregularidade fundiária, viabilização de acesso à terra, recuperação

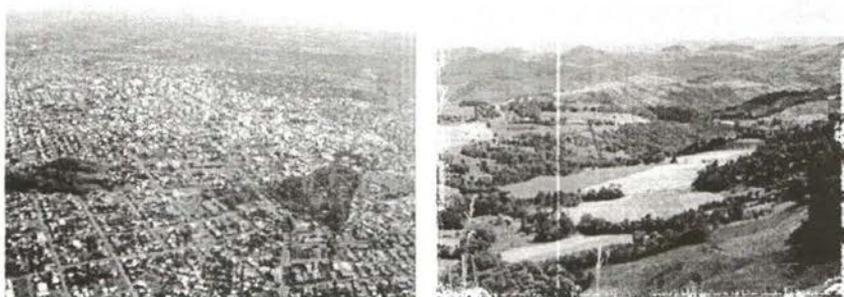
da mais-valia urbana e na implementação da gestão democrática desde a elaboração, acompanhamento e atualização do plano diretor.

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

## O Território Chapecoense

### Dados gerais

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



Legenda: área urbana de Chapecó

### Conceito de desenvolvimento

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

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

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

## Economia e urbanização

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

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

## O Território da desigualdade

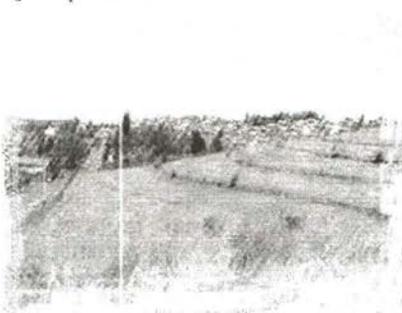
A segregação socioespacial das cidades vem acompanhando a história de urbanização brasileira, como precisamente nos aponta Maricato (1997): „Se na cidade imperial os escravos viviam junto a seus proprietários, a cidade da República separa o trabalho do ócio. Expulsa os negros e os brancos pobres para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

Enquanto as empresas produzem a riqueza e a economia municipal se „desenvolve“, a cidade produz a segregação do espaço

e os infortúnios urbanos se proliferam. Trata-se de uma realidade nem sempre avaliada pelos planejadores municipais, mas que tem imperado na história brasileira e comprometido a sustentabilidade territorial.

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

Legenda: Habitações precárias



Legenda: Vazios urbanos

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

## Breve histórico do planejamento em Chapecó

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

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

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

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

As reivindicações de asfalto, iluminação pública, redes de abastecimento de água, energia elétrica, esgotos, drenagem pluvial (e outras como TV a cabo, gás e fibra ótica), transporte coletivo, espaços de lazer e convívio social, construção de escolas, creches, postos de saúde, hospitais, abrigos de ônibus e uma infinidade de

carências são decorrência de muitos fatores, mas sobretudo do modelo espacial de cidade adotado pelo planejamento.

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

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

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

## Metodologia do PDDTC

### Definição da demanda

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

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

### Capacitação profissional

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

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

### Formação do grupo multidisciplinar

O passo seguinte foi definir, na administração municipal, um grupo multidisciplinar, com representantes de diversos

departamentos e com formações profissionais variadas. Entre os integrantes do grupo estavam profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, engenharia (de agrimensura, civil, sanitária, agrônoma), geografia, economia, biologia, direito, analista de sistemas, publicidade e assistência social.

### Assessoria externa

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

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

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

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

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

### Concepções gerais para o planejamento do PDDTC

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

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

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

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

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

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

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

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

## A definição de dois diagnósticos

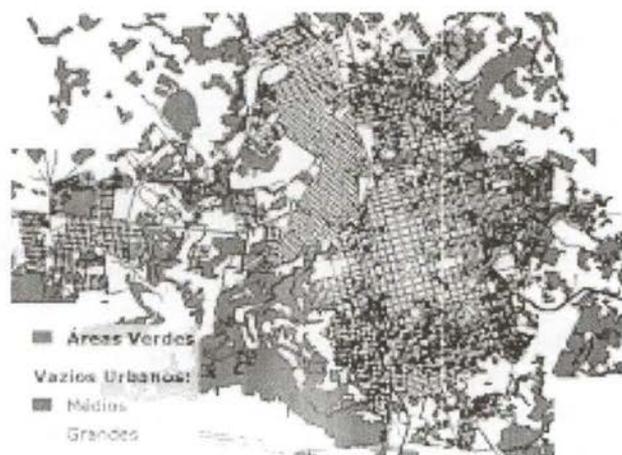
Em busca da modelagem aproximada da realidade definiu-se a construção de dois diagnósticos: técnico e social. Os diagnósticos foram realizados de maio de 2001 a outubro de 2003, sendo esta última data a ocasião da realização do Congresso do PDDTC.

### Diagnóstico Técnico

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

Para a representação do espaço físico utilizou-se a restituição fotogramétrica de 1998 (constando de arruamentos da área urbana e detalhamentos das áreas mais centrais), mapas do exército, mapa rodoviário municipal de 2002 (produzido pela AMOSC - Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina) e, finalmente, pelo SIG -ainda em desenvolvimento no setor de planejamento urbano.

A incorporação do SIG no processo possibilitou, dentre uma série de recursos, a visualização de dados espaciais imprescindíveis, tais como as imagens de alta resolução espacial (Quickbird) e de baixa resolução espacial (LandSat), além de possibilitar, junto com a base cartográfica municipal, a elaboração de mapas temáticos das áreas verdes, hidrografia e vazios urbanos.



Áreas Verdes e Vazios Urbanos

Utilizou-se o software ArcView<sup>2</sup>, inicialmente na versão 3.2 e posteriormente na versão 8.3. Os resultados obtidos com o SIG foram tão úteis e satisfatórios que motivaram a equipe a direcionar esforços para a viabilização da implementação do Sistema de Informações Geográficas Municipal.



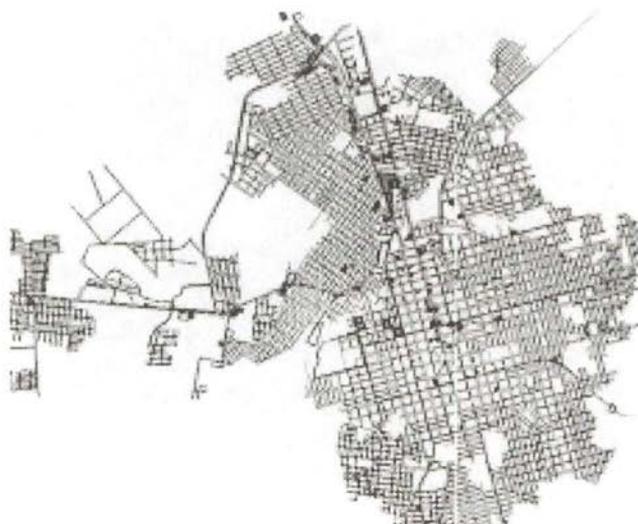
SIG: em implantação



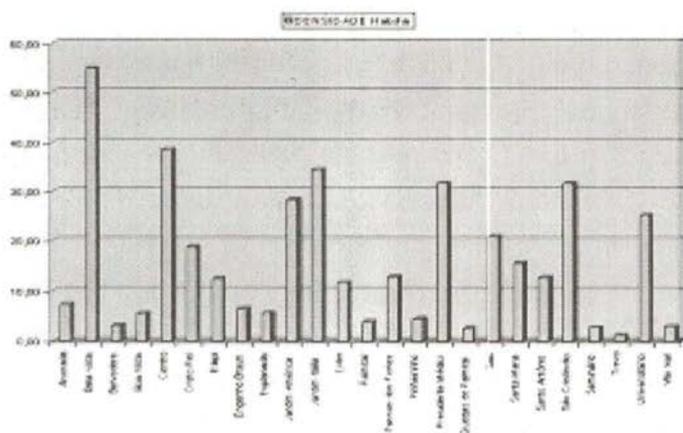
Imagem do satélite Quickbird

### Mapas temáticos

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



Concentração de Atividades Econômicas



Densidade Populacional Urbana

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

## Conclusões do Diagnóstico Técnico

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

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

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

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

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

(4) Desde a implantação do primeiro loteamento, em 1922, a adoção do traçado xadrez tem gerado danos ambientais irreversíveis.

A demarcação dos lotes sob os cursos d'água (fato que contabiliza mais de 1500 lotes na área urbana) tem acelerado a degradação da mata ciliar e comprometido a qualidade hídrica dos córregos, além de constituir, pelas exigências do Código Florestal Federal, um problema para proprietários, ministério público, ambientalistas e administradores municipais: um impasse de difícil solução sobre o uso da propriedade.

(5) O difícil acesso democrático à terra urbanizada e habitação tem provocado -como única alternativa para os „esquecidos“ -as ocupações irregulares, os loteamentos clandestinos e a produção da cidade informal e irregular. A produção do „território informal da cidade“ tem escolhido, por via de regra, os locais ambientalmente mais frágeis, uma vez que os mesmos possuem reduzido valor imobiliário, em decorrência das restrições de uso dadas pelas leis ambientais, cada vez mais rígidas e severas.

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

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

## Diagnóstico Social

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

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

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

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

O Diagnóstico Social foi dividido em 6 fases de elaboração, a saber: (1) I Congresso da Cidade; (2) microrregional e em núcleos de entidades; (3) regional; (4) seminário estadual „cidades do futuro“; (5) oficinas temáticas; e, (6) Congresso do PDDTC. Nestas fases foram escolhidos, pelos participantes, os delegados

representantes da comunidade e das entidades, legitimados para votarem as propostas do novo plano no Congresso do PDDTC.

## I Congresso da Cidade

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

### Fase Microrregional e em núcleos de entidades

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

### Fase Regional

A fase regional contou com o agrupamento das informações das fases microrregionais e promoveu o debate regional, onde participaram, em cada uma destas, as microrregiões pertinentes e as entidades específicas.

## Seminário Estadual Cidades do Futuro

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

### Oficinas temáticas

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

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

Os conflitos e potencialidades de cada tema foram distribuídos em quatro matrizes de confrontação (potencialidades x potencialidade, conflitos x conflitos, potencialidades x conflitos e

conflitos x potencialidades), de onde obtiveram-se os resultados numéricos dos juízos de valores.

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

### Congresso do PDDTC

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

### Resultados do Diagnóstico Social

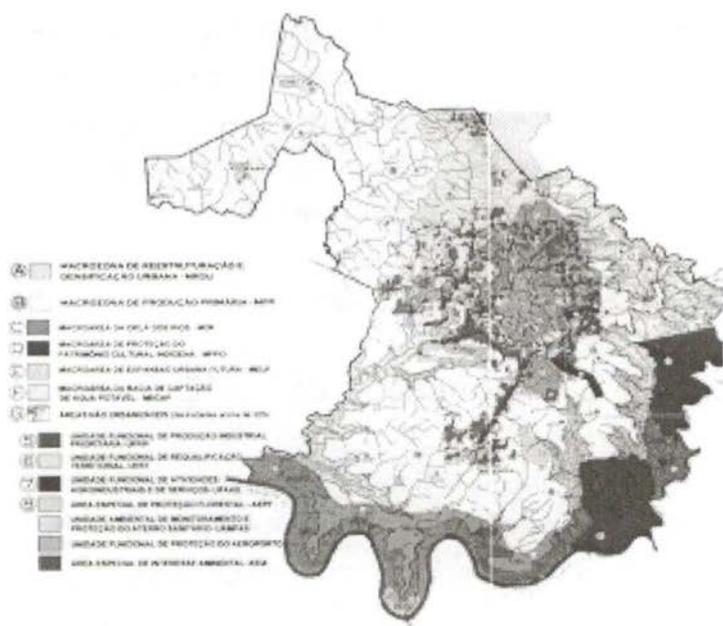
O relatório proveniente do Diagnóstico Social foi extenso e contou com a participação direta de mais de dez mil e cem pessoas: um número expressivo da população do município, hoje (2004) com 170.000 habitantes.

Dentre as manifestações, podemos fazer um *breve resumo* e identificar: (1) a necessidade de descentralização do emprego e da infra-estrutura urbana; (2) a proteção das áreas de agricultura

familiar, principalmente ao longo do rio Uruguai, onde a especulação imobiliária começa a organizar-se no aguardo da futura barragem; (3) a implantação de áreas de lazer nos bairros; (4) a proteção do ambiente natural, em especial a bacia de captação de água potável municipal; (5) a reestruturação dos bairros e distritos municipais; (6) a integração do transporte coletivo e a acessibilidade a todas as regiões do município, entre outras.

### Estruturação do PDDTC

O PDDTC é constituído pelos princípios de desenvolvimento territorial e cumprimento da função social da cidade e da propriedade, pelo plano regulador e plano estratégico, pelo sistema de planejamento territorial e gestão democrática -SPTGD, este, por sua vez, constituído pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial -CMDT. Os instrumentos do Estatuto da Cidade estão contidos entre os diversos capítulos que compõem o PDDTC.



Anexo I do PDDTC: Ordenamento Territorial Municipal



Anexo II do PDDTC: Organização Espacial das Áreas Urbanizadas (setor)

①		MACROÁREA URBANA DE REESTRUTURAÇÃO 1 - MUR
②		MACROÁREA URBANA DE REESTRUTURAÇÃO 2 - MUR
③		MACROÁREA URBANA DE REESTRUTURAÇÃO 3 - MUR
④		MACROÁREA URBANA CENTRAL - MUC
		ÁREAS ESPECIAIS DE URBANIZAÇÃO E OCUPAÇÃO PRIORITÁRIA - AEUP
		UNIDADE FUNCIONAL DE DESCENTRALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA BACIA - UFDDB
		UNIDADE FUNCIONAL DE DESCENTRALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NÍVEL 1- UFDD1
		UNIDADE FUNCIONAL DE DESCENTRALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NÍVEL 2- UFDD2
	  	UNIDADE AMBIENTAL DE MORADIA - UAM <small>est. considerar também as áreas localizadas dentro do UICDB</small>
		UNIDADE DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E MORADIA - UCAM
		UNIDADES AMBIENTAIS DE REQUALIFICAÇÃO URBANA - UARU
		UNIDADE INDUSTRIAL CONSOLIDADA - UIC
		UNIDADE INDUSTRIAL CONSOLIDADA DA BACIA - UICB
		ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE INSTITUCIONAL - AEIT

#### Anexo II do PDDTC: Legenda das Unidades Territoriais

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

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

As estratégias ainda possuem programas e ações para alcançar os seus objetivos. Nos programas são atribuídas às secretarias e

departamentos da administração pública municipal as responsabilidades e os prazos de implementação das ações.

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

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

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

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

Esse comportamento dual (técnico e social) do SPTGD irá determinar a forma da gestão. Sem as informações e a capacitação técnica necessárias, o SPTGD corre o risco de ficar acéfalo; sem a

legitimação da participação democrática, ele pode tornar-se míope e injusto.

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

No entanto, o sucesso (ou fracasso) da sua implementação depende muito mais da capacitação humana dos profissionais responsáveis que dos programas ou equipamentos necessários (ARONOFF *apud* CARVALHO, PINA E SANTOS, 2000).

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

## Conclusões

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

Enquanto representantes dos profissionais da área de planejamento municipal, podemos afirmar *-com extrema convicção-*

que o processo de debate democrático é um terreno fértil onde os horizontes de conhecimento e as vivências de ambas as partes (profissionais e comunidade) se ampliam e a realidade do município começa a criar forma de maneira mais apropriada, a medida que vai incorporando as específicas vivências dos cidadãos de todas as partes do município.

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

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

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

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



Vista aérea de Chapecó



Assembléia e encontros  
reuniram milhares de pessoas



capítulo 16  
plano diretor:  
instrumento urbanístico  
contra a exclusão social

O processo de planejamento do desenvolvimento das cidades brasileiras atualmente insere-se num contexto de mudança de seu próprio paradigma. O conceito de planejamento normativo – baseado em normas reguladoras da atividade privada na produção da cidade, expedidas por técnicos – dá lugar ao planejamento estratégico por meio do qual o poder público exerce seu papel de agente articulador e propositivo da atuação integrada e participativa dos diversos atores que constróem a cidade.

Neste sentido, o processo de planejamento contido no Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó-PDDTC incorpora o conceito de gestão como processo permanente de discussão, avaliação, proposição e monitoramento do

---

Arq. Jacqueline Menegassi  
Bel. Dir. Leticia Marques Osório  
Arq. Ricardo R. Monteiro  
Arq. Flávio Cosme Gusatti

desenvolvimento urbano e territorial. As ações de planejamento adquirem, assim, caráter organizador, que implica na articulação de diferentes sujeitos e interesses e na participação mais ampla da população para a definição da política urbana.

Esta nova concepção de gestão e planejamento da cidade foi consolidada pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os dispositivos constitucionais que tratam da política urbana e das funções sociais da cidade e da propriedade. O Estatuto da Cidade estabelece as normas de ordem pública e interesse social que devem ser adotadas pelos municípios visando à regulação do uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana que contém as exigências fundamentais de ordenação da cidade e de cumprimento da função social da propriedade.

O compromisso político assumido para que Chapecó se insira nesse contexto teve expressão por meio de uma série de mudanças promovidas no âmbito da administração municipal, as quais, em seu desdobramento, indicaram a necessidade de reformulação do antigo plano diretor, visando a incorporação das diretrizes e instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

O processo de reformulação do plano diretor, decidido no Congresso da Cidade, o qual mobilizou mais de 6.300 pessoas em 119 reuniões, garantiu a publicidade e o acesso a documentos e informações produzidos por meio da realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de entidades representativas dos vários segmentos da comunidade. Isto possibilitou que mais de 130 entidades fossem representadas por 30 conselheiros, dentre os quais 18 das entidades civis-

*UNOCHAPECÓ, Centro Empresarial de Chapecó, Igrejas, Conselhos Municipais, Associações de Profissionais, Sindicato de Trabalhadores, Clubes de Serviço, Entidades Rurais* – e 12 conselheiros governamentais, sendo mobilizadas diretamente mais de 3.800 pessoas em 72 reuniões, 26 oficinas, 1 seminário e 1 congresso, onde foram escolhidos 398 delegados que decidiram a forma de desenvolvimento e o futuro da cidade.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó passou a ser parte integrante do processo de planejamento municipal, cujas diretrizes e prioridades nele contidas deverão ser incorporadas pelo plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual. Neste sentido, busca-se superar a dicotomia existente entre as diretrizes de desenvolvimento e expansão urbanas previstas no plano diretor e o direcionamento dos investimentos públicos, mediante a integração entre as políticas públicas e os investimentos municipais.

O processo de reformulação do plano diretor colocou em evidência uma série de temas a enfrentar, que se constituíram em uma pauta completa para um plano de desenvolvimento e, por consequência, um desafio para superar a tradição de planos diretores meramente normativos e reguladores do uso do solo. A sustentabilidade sócioambiental, a gestão democrática da cidade e o combate à exclusão social passaram a ser o fio condutor da definição das estratégias e da elaboração de programas para a promoção da qualidade de vida e do ambiente. Descentralizar a cidade para aproximar a urbanidade e as oportunidades aos bairros e às diferentes localidades, valorizando e otimizando sua riqueza e diversidade cultural, é a forma de qualificar a cidade e a vida de seus habitantes. Neste aspecto, a articulação entre o setor público e o setor privado é fundamental para potencializar e aproveitar as capacidades e

criatividades econômicas e sociais em direção ao autofinanciamento e à sustentabilidade.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó não expressa apenas a visão do governo. Trata-se de uma síntese de conceitos e idéias que foram exaustivamente debatidos durante o período de reformulação que envolveu todos os atores que atenderam ao chamamento para a análise deste tema. O resultado final, portanto, não representa uma visão única de cidade, mas o produto de um pacto social e urbano construído com base em propostas que ao longo dos debates foram encontrando pontos de identificação que permitiu a realização de acordos entre diferentes visões e o entendimento em prol do desenvolvimento equânime de todo o território do Município. A articulação e interpretação técnica do conjunto de conflitos desenvolveram uma nova capacidade de análise e negociação entre os que debateram e formataram o plano diretor, criando-se as bases para a conformação de um sistema de planejamento aberto, participativo e contínuo.

O resultado deste trabalho apontou para a configuração da gestão territorial urbana como processo permanente de construção da cidade, no qual o poder público fortalece seu papel de agente articulador e propositivo, com ênfase à atuação coordenada e integrada dos diversos agentes que produzem e constroem a cidade. O modelo de ordenamento territorial e a organização espacial passaram a funcionar como estrutura orientadora das políticas e programas que serão desenvolvidos com base nas Estratégias correspondentes aos principais temas do desenvolvimento urbano e territorial do Município. Desta forma, o PDDTC conduz para uma atuação projetual sobre a cidade, potencializando as oportunidades de investimento e reorientando suas diretrizes através de um sistema que garante a discussão permanente com a população.

O PDDTC é constituído de dez estratégias e seus respectivos programas de implementação, do modelo de ordenamento territorial; e dos instrumentos de desenvolvimento territorial, do sistema de planejamento territorial e gestão democrática e das disposições gerais e transitórias. As estratégias de desenvolvimento territorial são o eixo central do PDDTC, configurando o modelo de cidade em seu território, compreendendo: Cumprimento da função social da propriedade; democratização do acesso à terra e habitação; promoção do direito à cidade; organização territorial e desenvolvimento descentralizado; mobilidade e transporte coletivo; qualificação ambiental; diálogo e integração entre culturas e etnias; financiamento da cidade; integração regional; e implementação do planejamento territorial e da gestão democrática.

O PDDTC reconhece a integralidade do município em seu território e nas relações que se desenvolvem no mesmo, e define sua composição através de duas macrozonas principais: Macrozona de reestruturação e densificação Urbana e macrozona de produção primária. A área rural, hoje abrangendo predominantemente a macrozona de produção primária, passa à jurisdição do município e incorpora o conjunto de estratégias que visam o desenvolvimento sustentável do todo. A responsabilização do poder público local sobre todo o seu território aumenta sua capacidade de formulação de respostas adequadas à sustentabilidade ambiental, econômica e social, uma vez que passa a considerar a totalidade de seu território como um sistema indissolúvel e complementar.

Os objetivos e princípios da política urbana e do desenvolvimento territorial contidos no PDDTC visam a justiça social, a redução das desigualdades e a inclusão social, mediante o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial aponta os

instrumentos e os mecanismos de operação da política urbana que devem ser aplicados na cidade para a promoção e a proteção dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais de seus habitantes. Neste aspecto, o PDDTC adota um modelo de política e desenvolvimento urbano e territorial sustentável para as gerações presentes e futuras.

O direito à cidade, expresso no PDDTC, é compreendido como um direito coletivo de seus habitantes a um padrão de vida adequado que deverá ser assegurado mediante o acesso universal aos bens, serviços, políticas e programas que assegurem o exercício e o gozo de seus direitos, direito à moradia adequada, à terra urbanizada, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente sadio, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer e à informação. A execução das políticas e programas deverá garantir a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural, o respeito aos imigrantes e a preservação da herança histórica e cultural.

A justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização é elemento fundamental para a promoção da justiça e da inclusão social.

A propriedade cumprirá sua função social quando atender às diretrizes e exigências do desenvolvimento e expansão urbanas previstas no PDDTC que objetivam o uso efetivo da terra e da infra-estrutura instalada, a otimização dos recursos naturais e a contenção do crescimento urbano em direção à periferia e às áreas ambientalmente vulneráveis. Os critérios que definem os imóveis não-edificados, subutilizados e não-utilizados e as normas que determinam o cumprimento de sua função social, constantes no PDDTC, são aplicáveis aos imóveis do município, os quais ficam

também sujeitos à edificação e parcelamento compulsórios, ao imposto predial e territorial progressivo no tempo e à desapropriação com títulos da dívida, respeitadas as suas particularidades.

A transformação da cidade real para a cidade desejada por meio de um processo de planejamento sustentado por governo e cidadãos é ancorada em uma estrutura espacial que guia com grandes linhas e concretiza com normas precisas de atuação para a superação dos conflitos da cidade existente. Por isso o PDDTC efetua a organização espacial da cidade através de macrozonas, macroáreas e unidades territoriais, impulsionando o desenvolvimento econômico aos diferentes setores do território e minimizando os conflitos causados ao meio ambiente e às populações do entorno. Os índices urbanísticos propostos são concebidos a partir da lógica de desenvolvimento equilibrado entre os diferentes locais, que promova o crescimento de uma cidade mais uniforme e mais homogênea.

O PDDTC reconhece a cidade informal e a incorpora à estrutura urbana, mediante a adoção de padrões especiais que mantenham a qualidade de vida de seus moradores, respeitando suas características próprias. As áreas de ocupação irregular de baixa renda passam a ser objeto de regularização fundiária e urbanização em benefício dos atuais moradores. A disponibilização de novas áreas para produção de habitação de interesse social, em locais adequados e com infra-estrutura, vincula-se prioritariamente às áreas indicadas para urbanização e ocupação prioritárias. O cadastramento e a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos possibilitará uma ação coercitiva ou associativa aos proprietários privados, visando a urbanização progressiva destes locais.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial incorpora e regulamenta os instrumentos de política e reforma urbana previstos

no Estatuto da Cidade relativos à indução do desenvolvimento urbano e intervenção no solo, à indução do uso social da propriedade, às normas de uso, ocupação e parcelamento do solo, à regularização fundiária, à gestão ambiental e à participação popular. A aplicação destes instrumentos mediante a execução de planos, programas e ações garantirá o cumprimento das diretrizes e estratégias definidas como prioritárias pelo PDDTC para o desenvolvimento econômico, social e territorial do município. Estes instrumentos, além de indutores do desenvolvimento urbano, devem contribuir para a implementação e financiamento do atendimento da demanda por moradia de caráter social.

A qualificação ambiental do município considera o conjunto do ambiente natural e construído com vistas à valorização da paisagem como um todo, à sustentabilidade das áreas de preservação, à recuperação de ecossistemas degradados e a integração de políticas de saneamento e conservação de energia. As atividades rurais e as áreas de preservação passam a contar com políticas municipais de incentivo para atender aos objetivos estratégicos que irão integrá-las no desenvolvimento geral do município.

O Sistema de Gestão e Planejamento previsto no PDDTC define a estrutura gerencial e decisória das atividades de planejamento e monitoramento do desenvolvimento, delimitando instrumentos e estruturas a serem utilizados como suporte à organização e à dinâmica que a administração municipal necessita para atingir o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis e potenciais, associando suas ações aos interesses da população.

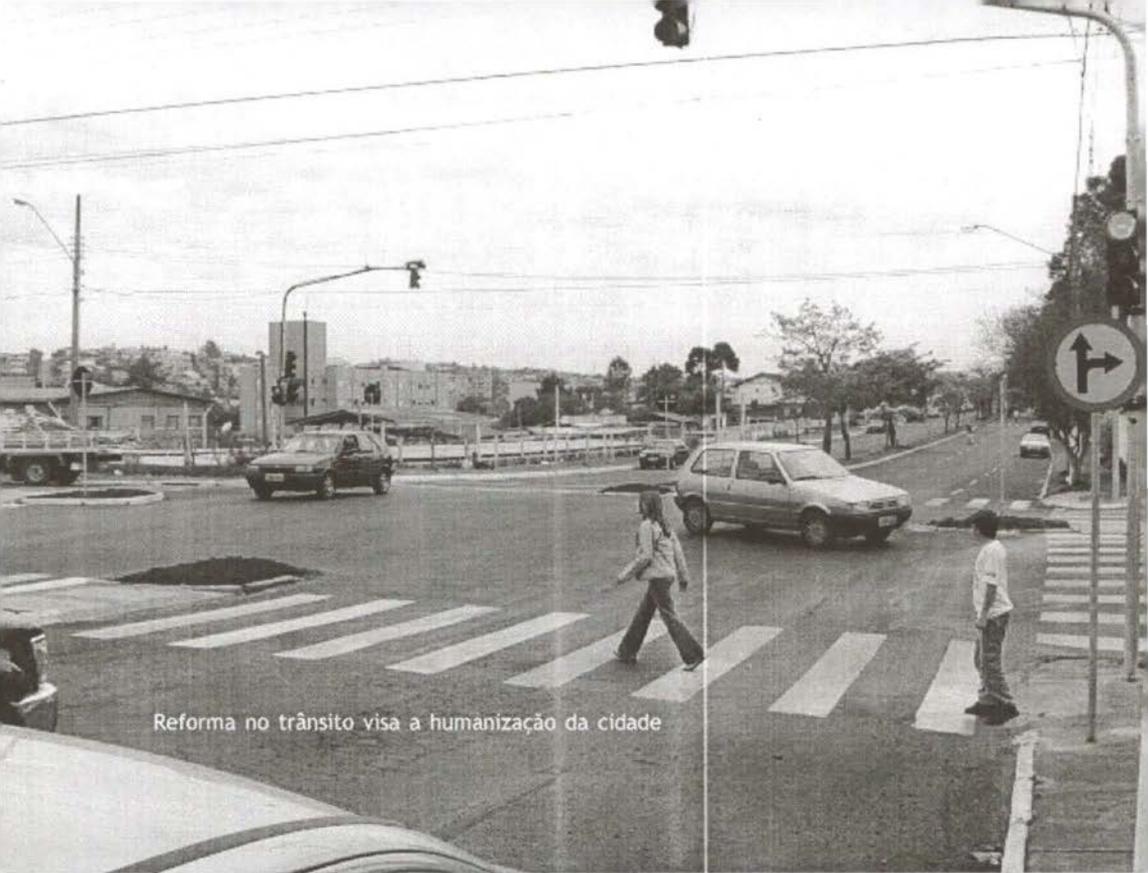
Os canais de participação se ampliaram através da articulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial com as regiões geográficas de planejamento do município; da implantação de um sistema de informações que faz chegar ao cidadão os dados necessários

à sua participação qualificada; da utilização de instrumentos de participação popular que possibilitam às comunidades proporem e deliberarem sobre assuntos de relevante interesse local; da discussão de planos e programas que, ao se articular com o processo de elaboração do orçamento público municipal, criam a relação direta do planejamento com as ações na cidade. Isto confere ao processo de planejar um caráter contínuo e enraizado na realidade territorial, social e política, protegendo-o do risco do descomprometimento.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial possui um papel propositivo, provocador e receptor de discussões e demandas, cuja dinâmica deve focar globalmente todas as questões de cunho urbanístico e territorial. Como fórum de discussão e deliberação dos conteúdos mais importantes da política urbana, o Conselho tem a participação direta da comunidade através das entidades representativas e da regionalização, com eleição de seus representantes, a qual constitui a base para a disseminação dos debates sobre aspectos que influem diretamente na qualidade de vida da população, garantindo uma participação verdadeiramente representativa.

O Plano Diretor, enquanto projeto de toda uma cidade, não traz barreiras nem paredes que impeçam o seu crescimento, mas instala as janelas para avistarmos o futuro, e as portas, para que qualquer cidadão tenha a oportunidade e a coragem de atravessar o limite entre a cidade real e a cidade possível.

Neste sentido, o processo de desenvolvimento territorial que Chapecó vem construindo a consolidação do planejamento estratégico e participativo a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial são fundamentais para a conformação de uma cidade mais justa, democrática e sustentável, onde as oportunidades sejam oferecidas a qualquer cidadão, e o futuro seja construído por todos.



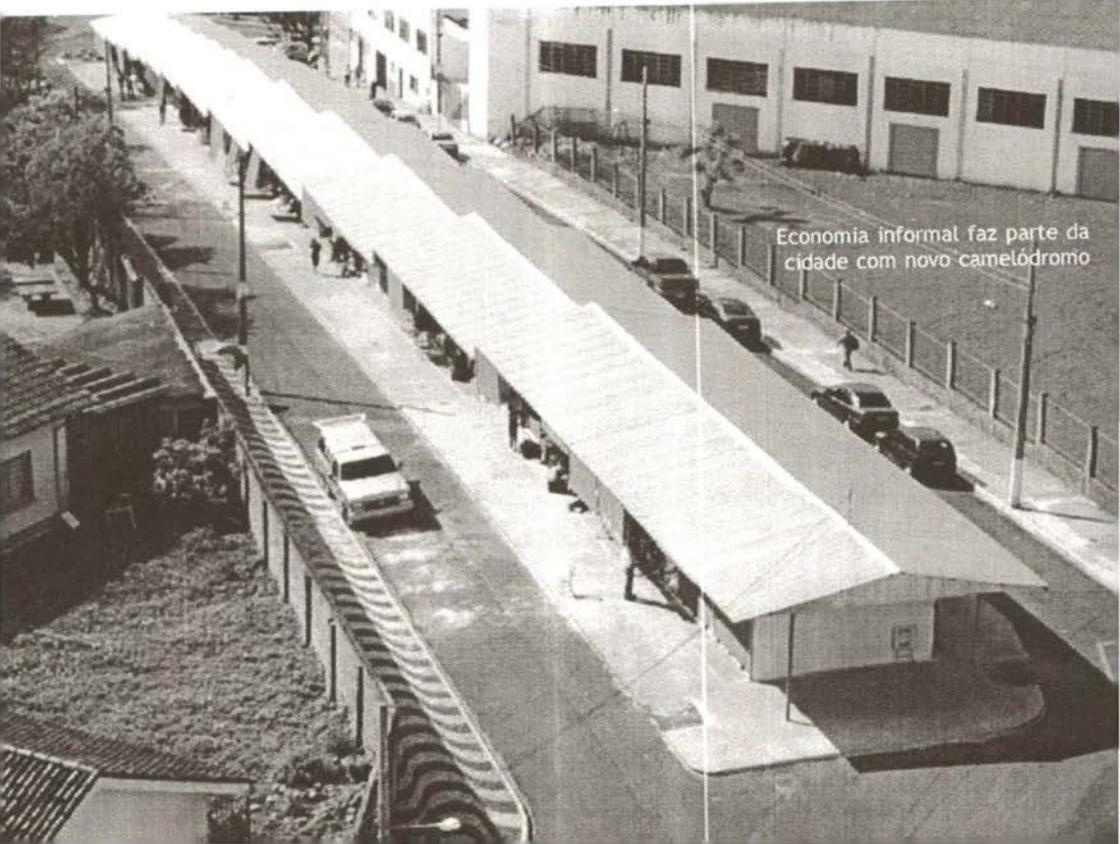
Reforma no trânsito visa a humanização da cidade



Vista aérea parcial de Chapecó



Vista parcial da avenida  
Nereu Ramos



Economia informal faz parte da  
cidade com novo camelódromo

“São justamente as lutas de interesses e valores refletindo a correlação de forças que poderão, num campo de possibilidades, fazer desta cidade um lugar bom de se viver, com justiça e igualdade social ou uma cidade desigual, injusta e excludente. Neste contraditório fazer-se da cidade estamos forjando novos futuros.”

*Pedro Francisco Uczai*



**Fundação  
Solidariedade**