

“QuEM vive nA  
cidade sabe  
como a cidade  
vive”

A revisão do Plano Diretor Participativo em  
Antônio Carlos, SC

Isadora Imthon

Florianópolis, 2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO TECNOLÓGICO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

**“QUEM VIVE NA CIDADE SABE COMO A CIDADE VIVE”: A REVISÃO DO PLANO  
DIRETOR PARTICIPATIVO EM ANTÔNIO CARLOS, SC**

ARQ 5692 - Trabalho de Conclusão de Curso - Orientador: Prof. Raphael Grazziano, Dr.  
Isadora Imthon, 18200394

Florianópolis, agosto de 2024.

## Agradecimentos

Agradeço, acima de tudo, aos meus pais Paulo e Marlene, por sempre me nutrirem com o amor e o incentivo ao estudo que me trouxeram até aqui. E, é claro, aos meus irmãos André e Alexandre, meus grandes exemplos e melhores amigos.

Ao meu querido Pedro, que esteve ao meu lado ao longo da maior parte dessa graduação, tornando meus dias mais leves e felizes.

Aos meus amigos, em especial aos colegas de graduação, Bruno, Allana, Cora e Julia, companheiros de aventuras e os melhores presentes que essa ilha poderia me dar.

Aos colegas do Laboratório de Urbanismo, pela possibilidade de trabalhar com profissionais que respeito e admiro.

Ao professor Samuel, por todas as oportunidades - seja no PET, no LabUrb ou no Periferia Viva -, e pelo exemplo de profissional que almejo me tornar.

À professora Marina, pelos valiosos ensinamentos e incentivos em sala de aula e na banca de qualificação.

Por fim, ao meu professor orientador Raphael, pela presença, seriedade, comprometimento, apoio e tranquilidade: meu muito obrigada. Este trabalho não seria possível sem cada um de vocês.

## Resumo

O presente trabalho analisa a dimensão da participação social na revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos, desenvolvida entre os anos de 2022 e 2024 através de um convênio de cooperação técnica tripartite envolvendo o Laboratório de Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Prefeitura Municipal de Antônio Carlos e a FAPEU - Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária. Para tal, discutimos alguns dos principais autores que abordam a participação social no planejamento urbano, bem como as legislações urbanísticas brasileiras que regulamentam este assunto e as experiências anteriores do Laboratório de Urbanismo que inspiraram o processo em Antônio Carlos. A partir da atuação direta na revisão do Plano Diretor enquanto bolsista do Laboratório de Urbanismo, apresentamos a metodologia e o desenvolvimento das atividades participativas no município. Por fim, investigamos os atores e instâncias desse processo a partir de quatro critérios: tradição associativa, desenho institucional, vontade política e postura dos técnicos de planejamento urbano, buscando apresentar também a herança pedagógica deixada pela revisão do Plano Diretor à população, ao poder público municipal e à comunidade universitária.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano. Plano Diretor. Participação Popular. Laboratório de Urbanismo da UFSC. Antônio Carlos-SC.

## Sumário

<b>Introdução</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1 - A Teoria da Participação</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 2 - Trajetórias participativas</b>	<b>19</b>
O desenho institucional em Antônio Carlos	20
Nova Serrana e São José	27
<b>Capítulo 3 - A história da participação no PDP de Antônio Carlos</b>	<b>34</b>
Antônio Carlos, SC	35
O Laboratório de Urbanismo em Antônio Carlos	42
1ª Rodada de Oficinas Territoriais - Diagnóstico	45
Sistematização da 1ª Rodada de Oficinas Territoriais	50
2ª Rodada de Oficinas Territoriais - Diretrizes e Eixos Estratégicos	58
Sistematização da 2ª Rodada de Oficinas Territoriais	62
Consulta Pública e Conferência Final	64
<b>Capítulo 4 - Os horizontes desse desenho</b>	<b>73</b>
Tradição associativa	74
Desenho institucional	77
Vontade política	80
Postura dos técnicos de planejamento urbano	82
<b>Considerações finais</b>	<b>87</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>91</b>

## Introdução

O Estatuto da Cidade, promulgado como Lei Federal nº 10.257 em 2001, é uma das mais importantes legislações urbanísticas do país. Ao regulamentar os capítulos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988, a lei formaliza avanços significativos conquistados pelos movimentos sociais de luta urbana que se mobilizaram nas décadas precedentes no Brasil. No texto do Estatuto da Cidade, a função social da propriedade e da cidade ganha novas bases jurídicas, e dentre outros instrumentos instaurados, destaca-se a obrigatoriedade dos Planos Diretores. O Plano é previsto para aqueles municípios com população superior a 20.000 habitantes, situados em regiões metropolitanas, em áreas de interesse turístico, ou próximos a grandes obras, e durante a sua elaboração a participação da população é exigida.

De acordo com a conceituação da própria CF de 1988, o Plano Diretor (PD) é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Através dele definem-se parâmetros de uso e ocupação do solo, normas edilícias e a aplicação dos instrumentos de gestão urbana. Embora o Plano Diretor seja anterior à legislação de 1988, a CF e o Estatuto da Cidade visam regulá-lo, propondo conteúdos mínimos e diretrizes gerais, em defesa do bem-estar de todos os cidadãos, do equilíbrio ambiental e da gestão democrática.

Essa gestão democrática ocupa o centro do presente trabalho, que se dispõe a discutir a participação social na revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos - SC, ocorrida entre 2022 e 2024.

Localizado em Santa Catarina, o município de Antônio Carlos integra a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, situando-se a aproximadamente 30 km da capital do estado. Com seus 11.224 habitantes e 234,422 km<sup>2</sup> de extensão territorial (IBGE, 2022), o município destaca-se pela paisagem rural e pela produção agrícola, sendo reconhecido através de legislação estadual como a “Capital Catarinense das Hortaliças e Hortifrutigranjeiros”. O primeiro Plano Diretor do município foi desenvolvido entre 2008 e 2010, como medida de compensação devido à duplicação da rodovia BR-101 entre Biguaçu - SC e Passo de Torres - RS (CONSÓRCIO HARDT/ENGEMIN, 2008).

Segundo dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), o número de habitantes de Antônio Carlos em 2022 aumentou em mais de 50% em relação

a 2010, evidenciando um acelerado crescimento populacional e a necessidade de um ordenamento territorial condizente com a realidade municipal. Frente ao fim do prazo de 10 anos para revisão do Plano Diretor, a Prefeitura Municipal de Antônio Carlos (PMAC) firmou em 2022 um convênio de cooperação técnica tripartite com o Laboratório de Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e com a FAPEU - Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária, a fim de revisar o Plano vigente.

No departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, o Laboratório de Urbanismo (LabUrb) coloca-se como um espaço dedicado à pesquisa, ensino e extensão no tocante ao espaço e planejamento urbanos. Atualmente sob a coordenação do Prof. Dr. Samuel Steiner dos Santos, o laboratório reúne alunos de graduação, pós-graduação e docentes das áreas de Arquitetura e Urbanismo, Geografia e Direito. Nos últimos 4 anos, o LabUrb tem se dedicado principalmente à extensão universitária, através do desenvolvimento da revisão de Planos Diretores para 6 municípios, dos quais 5 localizam-se na Região Metropolitana da Grande Florianópolis ou na sua Área de Expansão.

A partir da oportunidade de participar enquanto bolsista de graduação do processo de revisão do Plano Diretor, enxergou-se como possibilidade reunir e discutir os materiais elaborados pela equipe técnica, refletindo acerca da metodologia participativa utilizada, seus horizontes e limitações. Assim, definiu-se como objeto de estudo do presente trabalho a dimensão da participação social no processo de revisão do Plano Diretor Participativo (PDP) do município de Antônio Carlos - SC, elaborado pela equipe técnica do Laboratório de Urbanismo da UFSC em parceria com a Prefeitura Municipal entre 2022 e 2024.

Afinal, por que a participação popular é tão importante? Passados mais de 20 anos da implementação do Estatuto da Cidade, as discussões acerca deste tema dividem-se entre a desilusão e a esperança, uma vez que os municípios têm adotado estratégias para legitimar seus processos de planejamento sem de fato garantir a qualidade da contribuição da sociedade. Neste trabalho, enxerga-se a participação da população como essencial para a construção de cidades verdadeiramente democráticas, em que os interesses coletivos prevaleçam aos individuais. Essa participação é também fundamental para a construção de noções de cidadania e de responsabilidade pelos resultados do planejamento, frequentemente relacionados à maior fiscalização das atividades do poder público e a um sentimento de pertencimento ao território.

Posto isso, a pesquisa justifica-se pela relevância dos Planos Diretores enquanto instrumento de ordenamento territorial e planejamento urbano e pelo histórico de negligência com a participação popular nesses processos. Identificou-se a falta de discussão e reflexão acerca dos procedimentos metodológicos adotados nos processos de planejamento participativo, análises que poderiam agregar tanto para experiências futuras dentro do Laboratório de Urbanismo, quanto para a evolução do debate na comunidade externa.

Assim, definiu-se como objetivo geral da pesquisa discutir a participação popular na revisão do Plano Diretor de Antônio Carlos, investigando os atores e instâncias envolvidos e os horizontes possibilitados por esse processo. Enquanto objetivos específicos, buscou-se i) discutir as bases teóricas e históricas sobre as quais este PDP foi revisado, ii) descrever a metodologia participativa utilizada na revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos, e iii) refletir acerca da metodologia participativa adotada no município, sua replicabilidade e limitações.

Este trabalho estrutura-se em quatro capítulos, com diferentes fontes e metodologias. O primeiro dedica-se a introduzir o campo teórico da participação popular, debatendo alguns dos principais autores que versam sobre o assunto, a partir de levantamento bibliográfico. Já o segundo capítulo inicia a aproximação à metodologia participativa adotada em Antônio Carlos, apresentando o arranjo institucional deste PDP e construindo um histórico do Plano Diretor de Nova Serrana - MG, primeiro Plano desenvolvido pelo LabUrb, bem como do Plano Diretor de São José - SC. No terceiro capítulo, o foco é dado para os espaços participativos realizados durante a revisão do Plano Diretor de Antônio Carlos. Inicialmente, realiza-se uma aproximação ao município, seguida da análise dos dados colhidos pelo Laboratório de Urbanismo para compreender como se deu a atuação dos diversos agentes envolvidos no processo. Por fim, o quarto capítulo realiza uma reflexão acerca dos horizontes dessa metodologia participativa, buscando também entender o impacto dessa experiência na formação dos munícipes e do corpo acadêmico envolvido. Para tal, é feita uma análise do processo de revisão do PDP sob as teorias e categorias de avaliação discutidas no primeiro capítulo.

Para a construção da pesquisa, foram utilizados como fontes primárias registros diversos realizados pelo Laboratório de Urbanismo, como atas, fotos e gravações das reuniões ordinárias, audiências públicas e oficinas territoriais realizadas, além dos materiais que integram os produtos publicados, como mapeamentos e textos. Ademais, foram analisados e comparados a versão



preliminar do PDP, os resultados da Consulta Pública e a versão final do Anteprojeto de Lei Complementar.

Também foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, gravadas com o consentimento dos participantes, com membros da equipe técnica, do poder público municipal e da sociedade civil, a fim de compreender processos não publicizados e vislumbrar as diferentes perspectivas por parte de cada agente envolvido. Foram entrevistados o Prof. Dr. Samuel Steiner dos Santos, em maio de 2023, e o geógrafo Marcio de França Santos, em maio de 2024, membros da equipe técnica da UFSC. Os munícipes Marcelo Guessser, representante suplente do Núcleo Gestor de Antônio Carlos; Lidiane Fraga, representante do Núcleo Gestor e Secretária da Educação e Cultura; e Silvéria Ventura Hoffmann, moradora de Antônio Carlos, foram entrevistados em março de 2024.

A partir das entrevistas surgiu a expressão de autoria de Marcelo Guessser que intitula este trabalho: “Quem vive na cidade sabe como a cidade vive”. Acima de tudo, este título é uma homenagem ao “saber de quem mora”, essencial ao planejamento urbano. Dentro da equipe técnica do LabUrb, foram entrevistados entre maio e junho de 2023 participantes que estiveram envolvidos com a revisão do Plano Diretor Participativo de Nova Serrana - MG, experiência da qual o PDP de Antônio Carlos herda a sua metodologia participativa, representados pela graduanda em Arquitetura e Urbanismo Mariana Brüggemann Spricigo Pflieger e pelo Prof. Dr. Gustavo Pires de Andrade Neto. Por fim, foram consultadas legislações municipais, estaduais e federais que regulamentam o desenvolvimento dos planos diretores no Brasil.

## Capítulo 1. A teoria da participação



Este primeiro capítulo versará sobre a questão teórica da participação, buscando dialogar com alguns dos principais autores deste campo de estudo, suas formas de compreensão e de avaliação dos processos participativos. Para tal, investigaremos também as legislações que abordam a participação social no planejamento urbano brasileiro, bem como os acontecimentos históricos aos quais se relacionam.

A participação popular em processos de planejamento urbano como hoje a conhecemos não esteve sempre ao alcance dos brasileiros, sendo fruto de embates e reivindicações pela gestão democrática e pelo direito à cidade, ocorridos sobretudo na década de 1980. Naquele momento histórico de redemocratização do país, destacou-se a atuação do Movimento Nacional por Reforma Urbana (MNRU), movimento social composto por sindicatos, associações de bairro, associações profissionais, Organizações Não Governamentais e setores de tendência progressista da Igreja Católica, que questionava a abordagem tecnocrática e a centralização da tomada de decisão no planejamento urbano até então (AVRITZER, 2008; MARICATO, 2000).

As reivindicações do MNRU tiveram impacto significativo no conteúdo da Constituição Federal de 1988, através de emenda popular apresentada à Assembleia Nacional Constituinte que abordava aspectos como a participação popular nas decisões urbanas e a usucapião, além de instrumentos urbanísticos como direito de preempção, imposto urbano progressivo e outorga onerosa (AVRITZER, 2008). Segundo Avritzer (2008), as propostas foram incorporadas ao texto da Constituição Federal (CF), no entanto, deveriam ser integradas a um Plano Diretor Municipal. De acordo com o autor, esta foi uma estratégia dos setores conservadores que visava retardar a efetivação da reforma urbana, condicionando as conquistas do MNRU à elaboração de novas legislações. A vinculação dos conteúdos propostos à estrutura do Plano Diretor, e conseqüentemente a uma lei infraconstitucional que o regulamentasse, tornou o processo moroso.

Os avanços conquistados pelos movimentos da década de 1980 constam no texto dos artigos 182 e 183 da CF, que instituem a função social da propriedade urbana. No entanto, os artigos tardaram mais de uma década para serem regulamentados através da Lei Federal 10.257 - o Estatuto da Cidade -, promulgada em julho de 2001. Dentre outros aspectos, o Estatuto da Cidade promete a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001); estipula critérios

para a elaboração e revisão dos Planos Diretores municipais, propondo conteúdos mínimos; e regulamenta uma série de instrumentos urbanísticos, como a regularização fundiária e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Ao vincular os instrumentos urbanísticos ao conteúdo do Plano Diretor, a Lei 10.257 transfere a responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas públicas urbanas para a esfera municipal, descentralizando a tomada de decisão e atribuindo novos papéis ao poder local. Nas palavras de Silva:

As novas composições de força no território brasileiro impuseram aos municípios a administração de parte expressiva dos recursos públicos que, antes da Carta Magna brasileira de 1988, se concentravam na esfera central de decisão. Nesse sentido, as ações dos poderes públicos locais foram potencializadas frente às demandas para conduzir as estratégias locais de desenvolvimento socioespacial. Dentre elas, destaca-se, neste trabalho, a competência da gestão local sobre questões de planejamento urbano de forma participativa. (SILVA, 2015, p. 52)

Tal alteração implica a elaboração de novos arranjos institucionais, buscando formas de articular poder público municipal, técnicos e população nos processos de planejamento da cidade. Nesse cenário, destaca-se os orçamentos participativos, também incluídos no Estatuto da Cidade, uma experiência iniciada no município de Porto Alegre - RS que se tornou uma referência internacional no campo da gestão urbana participativa. Iniciado em 1989, o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre caracterizou-se como uma forma de discussão e definição do uso dos recursos públicos municipais pautada na participação direta e representativa da população, colocando-se como alternativa ao modelo histórico excludente que concentrava essa decisão nas mãos do poder legislativo. Ao longo de mais de uma década de aplicação, o OP encontrava seu mérito enquanto processo que sofreu reavaliações e melhorias a cada experiência, incluindo novos atores e métodos no seu desenho (LÜCHMANN, 2002). Dentre estes atores, cabe ressaltar a atuação das associações de moradores, que ao apresentarem forte grau de organização comunitária e politização, propiciaram a base para a implementação da proposta. Com relação ao sucesso dessa experiência, na direção de uma gestão urbana democrática e do combate às desigualdades sociais que se manifestam no território, Maricato comenta que:

O Orçamento participativo (realizado há mais de 10 anos em Porto Alegre) não tem apenas a virtude de ampliar a cidadania por meio de um processo pedagógico, abrir caixas pretas, mudar o caráter do poder municipal, distribuir rendas, melhorias e oportunidades. Ao quebrar os monopólios na definição dos investimentos em infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, ele atinge frontalmente a lógica de funcionamento da valorização imobiliária. Talvez ele seja mais eficiente do que a legislação urbanística em relação ao objetivo de diminuir a segregação territorial. (MARICATO, 2000, p. 182)

Marcelo Lopes de Souza (2001) também discorre sobre a importância da participação, apontando como benefícios centrais desse modelo de gestão a diminuição dos erros de avaliação e da corrupção, em comparação a um planejamento tecnocrático, e o aumento da responsabilização dos cidadãos envolvidos no processo de decisão, que tendem a uma maior fiscalização das ações e bens públicos. Para o autor, porém, ainda mais relevante é o argumento de que a participação é um direito inalienável, e abdicar deste é colocar-se em posição de submissão, abrindo mão do seu papel de cidadão. Nas palavras de Souza (2001, p. 335), “A participação, assim, proporciona ou pode proporcionar melhores chances de um exercício mais pleno da cidadania, que equivale a uma maior e melhor integração na sociedade”.

Contrariamente, Villaça (2005) demonstra descrença com relação às formas de participação possibilitadas pela legislação urbanística brasileira. Em primeiro lugar porque não se pode, segundo o autor, tratar a população como um grupo homogêneo, com interesses comuns:

Não existe “a população”. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria. (VILLAÇA, 2005, p. 50)

Assim, o autor defende não ser possível uma participação verdadeiramente democrática em uma sociedade profundamente desigual como a do Brasil. Embora pretenda-se ampliar a representação da sociedade no planejamento, a classe dominante, ao apresentar poderio político e econômico significativamente superiores, possui meios não-institucionais de participação e de efetiva influência nos resultados dos processos decisórios, como o acesso direto à mídia ou a representantes políticos.

Em consonância com Villaça (2005), o que se pôde observar em muitas experiências de planejamento urbano participativo pós-OP e pós-Estatuto da Cidade foi uma

“pseudoparticipação”, ou seja, a simulação da participação popular enquanto ferramenta para validar o processo, enquanto a população continuou excluída de importantes debates e deliberações a respeito do futuro da cidade (PEREIRA, 2015). Posto isso, surge a necessidade de se avaliar a forma como a sociedade civil está sendo incluída - ou não - nas diversas práticas participativas aplicadas pelas prefeituras municipais, buscando entender quais fatores influem na efetividade da participação atingida. Em outras palavras, pretende-se medir a densidade e a qualidade da participação, entendendo densidade como “grau de organização dos interesses representados, e qualidade, em termos de legitimidade e de abrangência da representação” (BOSCHI, 1999, s/p).

Fabio Velásquez, analisando experiências de “observadoria cidadã” - formas de controle social da gestão pública - na Colômbia, estipula três fatores para avaliar a “qualidade” da participação popular nesses casos: “[...] a estrutura de oportunidade política, a identidade coletiva e as motivações individuais para a participação.” (1999, p. 275). Dessa forma, o autor entende como essenciais para uma participação substantiva fatores como a abertura do governo às demandas sociais e o grau de articulação coletiva da sociedade, bem como os interesses individuais que levam à escolha por participar.

A partir da teoria de Velásquez, Lígia Lüchmann (2002) adequa estes critérios para discutir a experiência de planejamento participativo do OP de Porto Alegre, tomando como condições para a participação a vontade política do governo, a tradição associativa da população e o desenho institucional do processo. De acordo com a autora, entende-se vontade política como o comprometimento do governo em fornecer uma estrutura, técnica e de recursos, que possibilite a participação. A tradição associativa, por sua vez, refere-se ao nível de organização da população. Nas palavras de Avritzer, “a pré-existência de práticas participativas ao nível da sociedade civil aumenta as chances de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas a nível local” (2002, p. 3). Por fim, este arranjo participativo, ou desenho institucional, determina os espaços participativos e deliberativos do processo, consistindo em um conjunto de métodos, atores e regimentos que promovem a efetivação dos princípios democráticos-participativos (LÜCHMANN, 2002). Assim, na proposta de Lüchmann (2002), o grau de combinação entre estas três variáveis é determinante para o sucesso participativo no planejamento.

Pereira acrescenta uma quarta condição a esta combinação de fatores: a “adesão dos técnicos de planejamento urbano à participação” (2015, p. 28). A obrigatoriedade da participação popular

no planejamento urbano foi precedida por planos majoritariamente tecnocráticos e hierárquicos no Brasil, nos quais o poder deliberativo concentrava-se nas mãos de poucos, e o discurso técnico obtinha um prestígio sustentado pelo mito da competência e da neutralidade (SANTOS, 2015). Assim sendo, a transição para um modelo democrático não foi natural ou automática, deixando como herança a resistência por parte de alguns profissionais do planejamento urbano em aderir a essa nova forma de pensar a cidade, que exige a abdicação da sua posição de poder. Portanto, junto das três condições propostas por Lüchmann (2002), a postura dos técnicos frente à participação será considerada como fator relevante para o êxito participativo que é discutido no presente trabalho.

A predominância do planejamento urbano tecnocrático até os anos 1980 não foi exclusiva do cenário nacional. Yves Chalas (2008), ao analisar a prática do urbanismo na França, identifica a partir deste momento histórico o surgimento de uma nova forma de fazer planejamento urbano que se opõe ao pensamento autoritário: o urbanismo prático. Para o autor, este modelo de planejamento consiste na construção de soluções em conjunto com os diversos atores envolvidos a partir do debate público, em contraste com a imposição de ideais teóricos até então praticada. Assim, o urbanismo passa a ter uma essência política possível apenas através da participação. Nas palavras de Chalas:

A politização do urbanismo significa antes e mais fundamentalmente que um debate público e aberto, de essência política, sobre a organização da cidade e do estar-junto na cidade torna-se a garantia de um melhor urbanismo ou de um urbanismo ótimo mais do que a excelência técnica, estética, funcional e racional. (CHALAS, 2008, p. 39)

No debate internacional a respeito da participação popular, o trabalho de Sherry Arnstein é pioneiro, publicado em 1969 nos Estados Unidos. Arnstein atuou como consultora em participação popular junto ao Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano do governo federal norte-americano, experiência esta que contribuiu para a publicação do seu artigo “Uma Escada da Participação Cidadã” no periódico *Journal of the American Planning Association*. Com base nos exemplos de três programas sociais do governo dos Estados Unidos - o programa de renovação urbana, o programa de combate à pobreza e o programa cidades-modelo -, a autora estabelece oito categorias para os diferentes graus de poder cidadão possibilitados nestas

experiências participativas, classificando-as em três grupos: não-participação, níveis de concessão mínima de poder e níveis de poder cidadão.

Posteriormente, Marcelo Lopes de Souza (2001) adapta estes conceitos para o contexto brasileiro, traduzindo os oito degraus de Arnstein para: Coerção; Manipulação; Informação; Consulta; Cooptação; Parceria; Delegação de Poder; e Autogestão. A seguir, será apresentada a hierarquia entre estas categorias e o grau de poder cidadão ao qual correspondem:

Quadro 1 - Escada da participação cidadã

8	Autogestão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Cooptação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Manipulação	Não-participação
1	Coerção	

Fonte: Elaboração própria, com base em Arnstein (1969) e Souza (2001)

As categorias de não-participação são representadas por situações em que não há a intenção de se estabelecer um canal de diálogo ou de participação com a população, partindo para a coerção dos indivíduos ou a sua manipulação - através de propaganda, por exemplo - configurando relações tecnocráticas e clientelistas.

Já os níveis de concessão mínima de poder caracterizam-se por uma tentativa de incluir a população no planejamento, sem, entretanto, atribuir-lhe poder deliberativo. Estas categorias podem manifestar-se através da simples informação aos cidadãos das propostas pretendidas, da consulta às suas opiniões, ou da institucionalização desse canal de consulta, entendida como “Cooptação”. Em nenhuma dessas categorias há a garantia de que as sugestões da população serão incorporadas à proposta final, correspondendo a situações de pseudoparticipação (SOUZA, 2001).



A Parceria e a Delegação de Poder consistem em arranjos de co-gestão entre sociedade civil e Estado, com maior ou menor grau de poder decisório concedido à população. De acordo com Arnstein, na Parceria “Ambos os lados concordam em compartilhar o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão através de estruturas, tais como conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos.” (1969, p. 10). O desenho adotado no Plano Diretor de Antônio Carlos enquadra-se nessa situação, ao instituir um Núcleo Gestor com representação civil e poder deliberativo atuando junto à prefeitura municipal, como será analisado no próximo capítulo. Por fim, a Autogestão se situa para além dos limites da democracia representativa e do modelo capitalista, correspondendo ao maior nível possível de poder cidadão dentro dessa escala, em que não há poder do Estado acima das ações da população. Estas três categorias dizem respeito a uma participação popular efetiva, conferindo maior autonomia à sociedade, como argumenta Souza:

Somente as categorias superiores (6, 7 e, obviamente, 8) correspondem a marcos político-institucionais em que se pode, efetivamente, ter a esperança de que as soluções de planejamento e gestão possam ser encontradas de modo fortemente democrático e sobre os alicerces do emprego da racionalidade e do agir comunicativos. (SOUZA, 2001, p. 205-206)

Retomando Lüchmann (2002), o desenho institucional elegido para o processo participativo impacta significativamente a qualidade da participação atingida. Como demonstra Pereira, ao analisar os trabalhos de Lüchmann (2002) e Avritzer (2008), “[...] inovações concernentes ao desenho institucional fazem de fato a diferença, não apenas para a ampliação da participação política, mas também para o fortalecimento da sociedade civil local e, conseqüentemente, a criação de capital social.” (2015, p. 70).

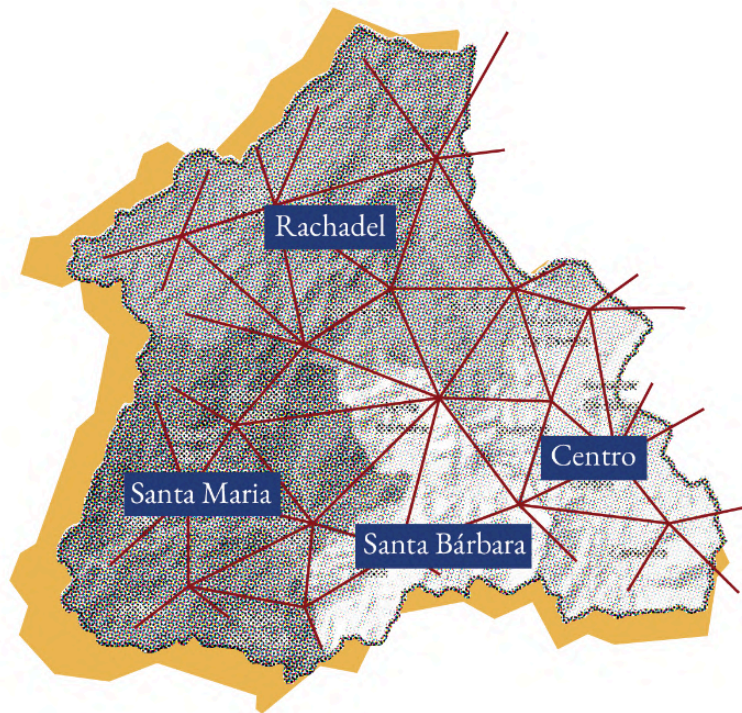
Nesse sentido, Avritzer (2008) analisa três formatos de desenhos institucionais observados em experiências de políticas participativas no Brasil, a saber: desenhos de baixo para cima, desenhos de partilha de poder e desenhos de ratificação. Em primeiro lugar, nos desenhos de baixo para cima, qualquer cidadão pode participar do processo, e a composição dos espaços institucionais de participação é definida pela população. Avritzer (2008) aponta como principal exemplo deste desenho o Orçamento Participativo de Porto Alegre, no qual os delegados e conselheiros do processo foram eleitos pela população. Em seguida, o desenho de partilha de poder se diferencia por

constituir um espaço institucional no qual sociedade e Estado participam simultaneamente, em um arranjo determinado por lei e sem uma ampla representação de atores da sociedade civil. Por último, nos desenhos de ratificação, não há participação da população nos processos decisórios, mas há a necessidade de validação pública da proposta pela sociedade.

De acordo com Avritzer (2008), os Planos Diretores Municipais encaixam-se nesse terceiro desenho, possibilitando uma capacidade democratizante menor em comparação aos anteriores. No entanto, o desenho de ratificação mostrou-se o mais frutífero em situações hostis à participação em termos de vontade política, podendo o Ministério Público intervir no processo em favor da população através de sanções. Para ilustrar, o autor aponta o exemplo de Salvador, capital brasileira que apresentava baixa participação da sociedade na gestão urbana, devido a um histórico de governos anti-participativos. Após a elaboração do Plano Diretor de Salvador em 2004 sem participação representativa da população, o Plano foi contestado judicialmente, devendo ser revisto já na gestão municipal seguinte.

As teorias até aqui discutidas permitem vislumbrar um cenário de acúmulos e amadurecimentos acerca do tema da participação popular em processos de planejamento, em especial em território brasileiro. Não obstante, segundo Pereira, “As experiências de planejamento participativo que acontecem no país ainda estão pouco sistematizadas na forma teórica, embora o esforço de alguns pesquisadores.” (2015, p. 24). Portanto, à luz dos argumentos aqui apresentados, pretende-se investigar a participação no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos, a começar pelo seu desenho institucional, que será analisado a seguir.

## Capítulo 2. Trajetórias participativas



O capítulo a seguir se dedicará à análise do arranjo participativo adotado na revisão do Plano Diretor de Antônio Carlos, aqui denominado ‘desenho institucional’. Para melhor compreender esse desenho, analisaremos brevemente também a revisão dos Planos Diretores de Nova Serrana - MG e São José - SC, experiências que influenciaram a metodologia aplicada em Antônio Carlos.

## **O desenho institucional em Antônio Carlos**

O desenho institucional e a metodologia adotados na revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos inspiram-se em experiências anteriores do Laboratório de Urbanismo, a exemplo do Plano desenvolvido para o município de Nova Serrana - MG entre os anos de 2020 e 2021, e em experiências similares do departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, como no município de São José - SC entre 2003 e 2004. Estes diferentes casos, que serão aprofundados no presente capítulo, encontram bases comuns para a sua estruturação: o Estatuto da Cidade, as resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades, as resoluções nº 13, 25 e 34 do Ministério das Cidades e a cartilha para elaboração de Planos Diretores, também desenvolvida pelo Ministério das Cidades.

O Estatuto da Cidade define que a gestão democrática deverá ser garantida através de órgãos colegiados de política urbana, bem como através de debates, audiências e consultas públicas. A lei também estabelece a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal, que materializaram-se nas Conferências das Cidades, realizadas pela primeira vez em 2003. Destaca-se aqui o segundo ciclo de conferências, realizado em 2005, que culminou na 2ª Conferência Nacional das Cidades, abordando, entre outros temas, a “Participação e Controle Social”. Dentre as resoluções aprovadas, é colocada a exigência do compartilhamento do poder decisório do governo com a sociedade na definição das políticas dos investimentos públicos, sugerindo como meio para a efetivação desse arranjo a figura do Conselho da Cidade, aplicada aos três níveis de governo.

De acordo com as resoluções da 2ª Conferência Nacional, o Conselho da Cidade é um órgão colegiado deliberativo responsável por debater, propor e definir as políticas de desenvolvimento urbano. Visando abranger os diferentes segmentos sociais da população local,

orienta-se que o Conselho seja composto em 60% pela Sociedade Civil e em 40% por representantes do Poder Público, buscando garantir diversidade de gênero, raça, idade e sexualidade, por exemplo. O Conselho promoverá também a implementação, controle e fiscalização das políticas desenvolvidas.

De forma complementar, a publicação “Plano Diretor Participativo - Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, elaborada pelo Ministério das Cidades em 2004, visa auxiliar a implementação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, estabelecendo as etapas de desenvolvimento dos Planos Diretores Municipais e sugerindo métodos para a sua aplicação. O Guia reforça a obrigatoriedade das audiências públicas enquanto condição para a aprovação do projeto de lei na Câmara Municipal, bem como a importância do Conselho da Cidade como fórum permanente para discussão sobre a cidade e mobilização dos cidadãos. Menciona-se, ainda, a constituição de um Núcleo Gestor como passo inicial para a elaboração do Plano Diretor, com as funções de preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano.

Apesar da série de recomendações dada pelo Governo Federal para a elaboração dos Planos Diretores, a definição do desenho a ser adotado cabe ao contexto local, em acordo entre prefeitura municipal, técnicos de planejamento e população. A questão central do desenho institucional é a definição de “quem decide”, ou seja, qual será a instância decisória. Conforme discutido no capítulo anterior, o grau de poder de decisão compartilhado com a população está diretamente relacionado à efetividade da participação, e o desenho participativo elegido possui estreita relação com o sucesso do planejamento. No caso do PDP de Antônio Carlos, definiu-se como instância decisória o Núcleo Gestor, constituído a partir do já existente Conselho Municipal da Cidade, instituído pelo primeiro Plano Diretor em 2010.

Assim, a deliberação acerca do projeto de lei a ser encaminhado para a Câmara de Vereadores não se dá através da totalidade da população presente na assembleia de Conferência Final, mas através de um grupo que acompanhou a elaboração do PDP de forma mais próxima, através de reuniões e capacitações. Em entrevista à autora, o professor Samuel Steiner dos Santos, coordenador da equipe técnica do PDP de Antônio Carlos, apontou qualidades e deficiências desse arranjo: enquanto a deliberação coletiva via audiência pública abrange uma parcela maior da população, ela pode ocasionar debates menos produtivos, sendo também um espaço sujeito à manipulação por interesses individuais. Já o Núcleo Gestor com poder decisório pode promover

discussões mais aprofundadas e uma deliberação mais ágil, pela proximidade de acompanhamento do processo. No entanto, a depender da sua composição, o Núcleo ou Conselho pode apresentar um desequilíbrio de forças, defendendo os interesses de uma parcela específica da sociedade.

Pupo e Bueno (2012) questionam a legitimidade de conselhos paritários como os Núcleos ou Conselhos Gestores, ao passo em que estas organizações pouco têm defendido interesses coletivos da sociedade nos processos de planejamento. Os autores apontam como problemáticas desse modelo de participação a ausência de demandas específicas a serem argumentadas pelos representantes, a falta de fiscalização e acompanhamento das ações dos representantes por parte das associações, e a eventual inexistência de organização social por trás da representação dos membros do Conselho, por vezes substituída por um envolvimento com setores imobiliários ou políticos hegemônicos.

No caso de Antônio Carlos, o Conselho Municipal da Cidade era constituído por 50% de representantes do Poder Público e 50% de representantes da Sociedade Civil, sendo estes últimos majoritariamente ligados a entidades empresariais ou setores profissionais do ramo da construção civil. Com vistas a atender às resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades e equilibrar a disputa de interesses nesse espaço que é central à revisão do Plano Diretor, a equipe técnica da UFSC sugeriu a adição de 4 representantes territoriais e 4 suplentes ao Núcleo Gestor. Essa proposta buscou também adicionar à representação setorial - aquela associada a setores empresariais, profissionais, associativos ou acadêmicos - a representação vinculada ao território, a fim de dar visibilidade às demandas de diferentes áreas do município. A seguir, é apresentada a composição adotada para o Núcleo Gestor de Antônio Carlos (Quadro 2).

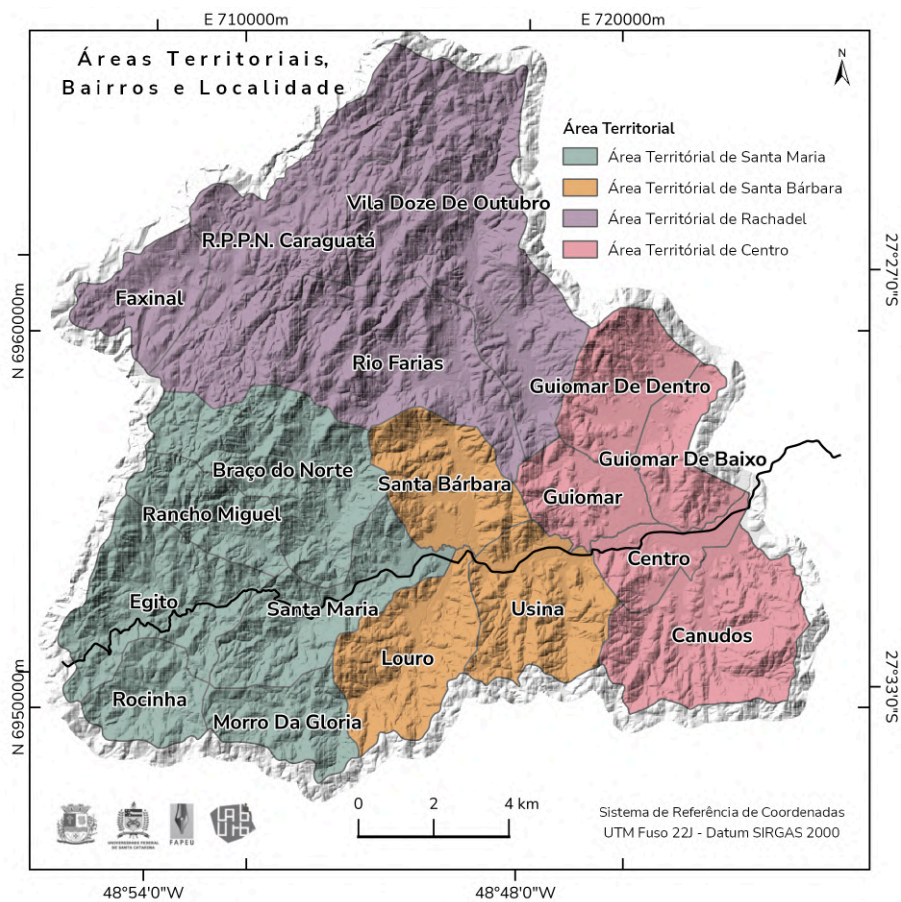
Quadro 2 - Composição do Núcleo Gestor

<b>REPRESENTANTES PODER PÚBLICO (5)</b>	<b>1</b>	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Urbano
	<b>2</b>	Administração
	<b>3</b>	Secretaria Municipal de Educação
	<b>4</b>	Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social
	<b>5</b>	Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente
<b>REPRESENTANTES SOCIEDADE CIVIL (5)</b>	<b>6</b>	Entidade do Movimento Social e Popular - Pastoral da Comunidade do Louro
	<b>7</b>	Entidade Empresarial - ACIAC
	<b>8</b>	Entidade Profissional e Acadêmica - CREA/SC
	<b>9</b>	Entidade Profissional e Acadêmica - CAU/SC
	<b>10</b>	Mútua - Caixa de Assistência aos Profissionais do CREA
<b>REPRESENTANTES TERRITORIAIS (4)</b>	<b>11</b>	Representante da Área Territorial de Santa Maria
	<b>12</b>	Representante da Área Territorial de Santa Bárbara
	<b>13</b>	Representante da Área Territorial de Rachadel
	<b>14</b>	Representante da Área Territorial de Centro

Fonte: Elaboração própria, com base em LabUrb (2023a)

Os representantes territoriais correspondem às 4 Áreas Territoriais delimitadas para auxiliar no processo de revisão do Plano Diretor do município, sendo elas: Santa Maria, Santa Bárbara, Rachadel e Centro (Figura 1). Esta divisão foi feita de forma a agrupar bairros com proximidade geográfica para a realização das oficinas de discussão com a população, possibilitando a descentralização desses eventos e a espacialização dos resultados obtidos. Assim, os representantes territoriais e suplentes foram eleitos pela própria população no momento da primeira rodada de oficinas, com a função de acompanhar e monitorar as atividades relativas ao processo de revisão do Plano, além de defender a efetiva participação social. A proposta de divisão das áreas foi sugerida pela Prefeitura Municipal de Antônio Carlos, sendo aprovada pelo Conselho da Cidade atuante e posteriormente pela população no momento da 1ª Audiência Pública.

Figura 1 - Divisão das Áreas Territoriais

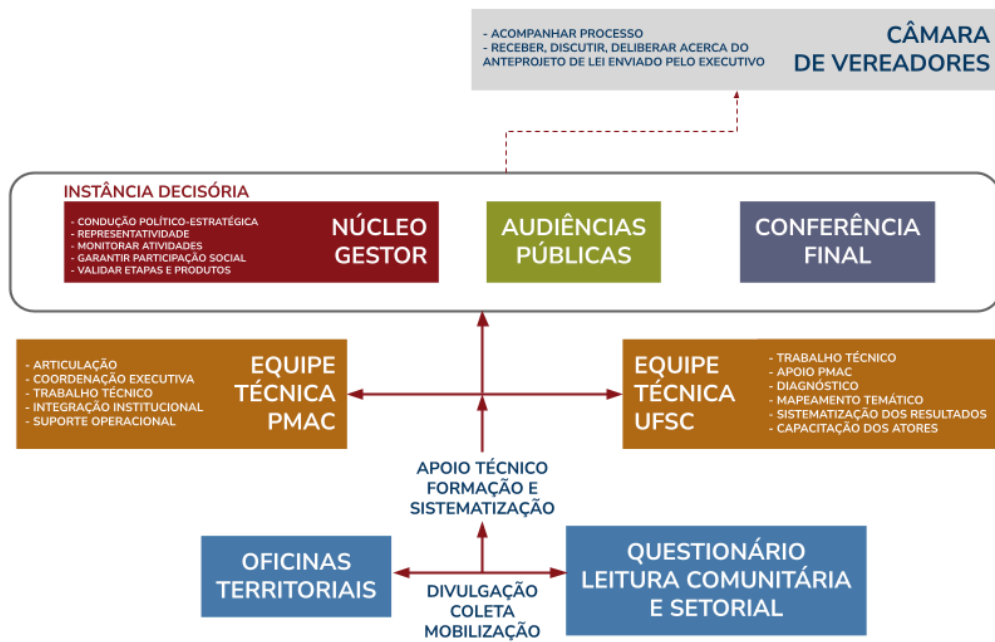


Fonte: LabUrb, 2023a

A partir da definição da instância decisória, determina-se o arranjo através do qual os diferentes atores participam desse processo. Na revisão do PDP de Antônio Carlos, o corpo técnico era formado por uma parceria entre a Prefeitura Municipal e os contratados do Laboratório de Urbanismo da UFSC. Na prática, o trabalho de leitura técnica e comunitária do território, capacitação dos atores, sistematização dos resultados e elaboração do projeto de lei foi realizado pela equipe da Universidade, enquanto os técnicos da prefeitura atuaram como suporte institucional e operacional. O contato com a população, para além do Núcleo Gestor, ocorreu através de diferentes espaços: audiências públicas, oficinas territoriais, questionários e consulta pública, que culminou na Conferência Final. Uma vez finalizado esse processo, a Versão Consolidada da revisão do Plano Diretor foi encaminhada à Câmara de Vereadores para deliberação, como é possível verificar nos esquemas abaixo (Figura 2 e Quadro 3).



Figura 2 - Esquema do desenho institucional do PDP de Antônio Carlos



Fonte: LabUrb, 2023a

Quadro 3 - Síntese das instâncias do PDP de Antônio Carlos

	Núcleo Gestor	Audiências Públicas	Oficinas Territoriais	Consulta Pública	Conferência Final
<b>Objetivo:</b>	Monitorar o processo e validar os produtos e etapas desenvolvidos	Apresentar e debater as atividades desenvolvidas	Coletar informações sobre a realidade municipal e construir as diretrizes do PDP	Consultar a opinião pública acerca da Versão Preliminar do PDP	Deliberar acerca dos pareceres da equipe técnica da UFSC advindos da consulta pública
<b>Quem participa:</b>	Representantes do NG	Toda a população	Toda a população	Toda a população	Toda a população
<b>Caráter:</b>	Discussão e aprovação das etapas e produtos do processo	Audiência 1: apresentação metodologia Audiência 2: apresentação leitura da cidade	1ª rodada: análise problemas e potencialidades 2ª rodada: discussão diretrizes e eixos estratégicos	Coleta de contribuições acerca da Versão Preliminar para votação na Conferência Final	Deliberação acerca da Versão Consolidada da Lei do PDP
<b>Poder decisório:</b>	Deliberativo	Não deliberativo	Não deliberativo	Não deliberativo	Deliberativo (apenas representantes NG)
<b>Frequência:</b>	9 reuniões do NG	2 Audiências Públicas	2 rodadas por Área Territorial (8 oficinas ao todo)	24/11/23 a 05/01/24	1 Conferência Final

Fonte: Elaboração própria

As audiências públicas tiveram caráter de apresentação e validação das etapas junto à população, enquanto as oficinas territoriais focaram na mobilização, diagnóstico e debate com os participantes. Esse arranjo, bem como a metodologia das oficinas, foi inicialmente proposto para o município mineiro de Nova Serrana, durante a primeira revisão de Plano Diretor realizada pelo LabUrb. A seguir, analisaremos brevemente essa experiência, bem como aquelas desenvolvidas no município de São José - SC, uma vez que estas propiciaram discussões e reavaliações de método que foram absorvidas no processo de revisão do PDP de Antônio Carlos.

## **Nova Serrana e São José**

Nova Serrana é um município localizado na mesorregião Centro-Oeste de Minas Gerais, situado a 112 km da capital do estado, Belo Horizonte. Com uma extensão territorial de 282,472 km<sup>2</sup> e população de 105.552 habitantes (IBGE, 2022), o município é classificado como de médio porte (LabUrb, 2020). No cenário econômico, Nova Serrana apresenta predominância dos setores terciário e secundário, sendo um importante polo calçadista a nível nacional. Os trabalhadores formais do município, por sua vez, acumulam uma média de 1,7 salários mínimos mensais, configurando uma população majoritariamente de baixa renda (IBGE, 2023).

No fim do ano de 2019, o Laboratório de Urbanismo da UFSC foi contratado pela Prefeitura Municipal de Nova Serrana para elaborar a revisão do Plano Diretor e o Plano de Mobilidade Urbana do município, enquanto o LabFSG (Laboratório de Fotogrametria, Sensoriamento Remoto e Geoprocessamento) ficou responsável pelo desenvolvimento do Cadastro Técnico Multifinalitário. A elaboração dos Planos, que deveriam ser participativos por lei, encontrou desafios ao atravessar a pandemia de COVID-19, na qual os riscos de contágio e o consequente distanciamento social impossibilitaram a realização de atividades presenciais.

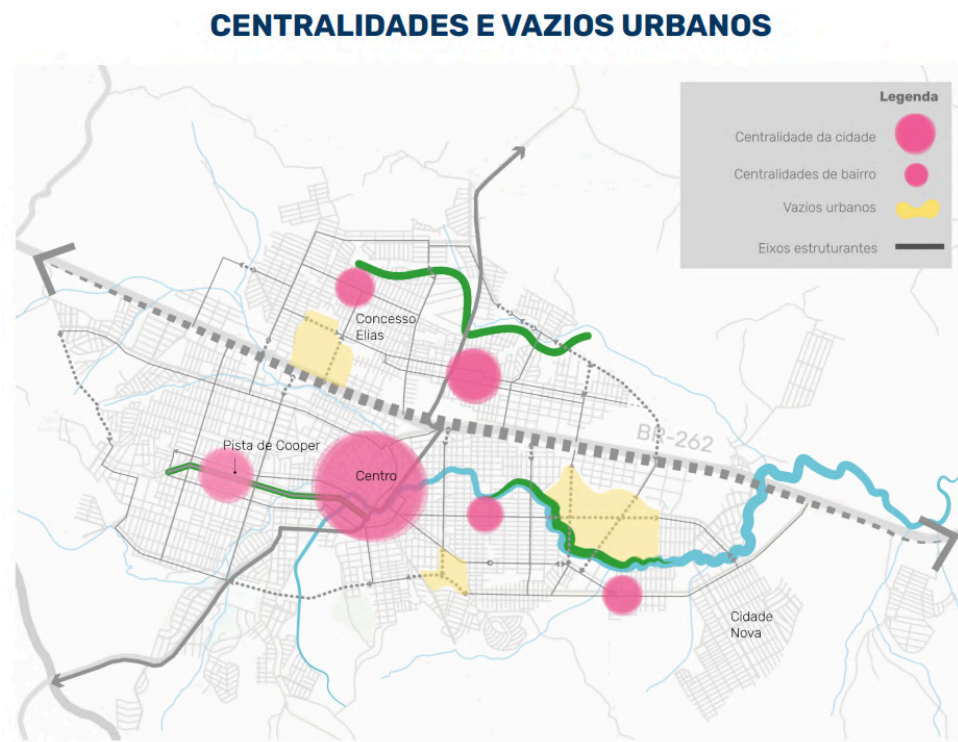
Dessa forma, as atividades participativas no município se deram de forma híbrida, com a realização de audiências públicas semi-presenciais e oficinas territoriais presenciais, com transmissão ao vivo através do YouTube. De forma complementar, foram aplicados formulários *on-line*, tanto para a etapa de leitura da cidade quanto para a consulta pública. A elaboração do Plano Diretor e do Plano de Mobilidade de Nova Serrana se estendeu de março de 2020 a setembro de 2021, totalizando a realização de 4 audiências públicas e 3 rodadas de oficinas territoriais.

Assim como em Antônio Carlos, definiu-se como instância deliberativa do processo de elaboração dos planos o Núcleo Gestor. Na ausência de Conselho da Cidade no município, o Núcleo foi composto na ocasião da revisão do Plano Diretor em 2020, sugerindo a fragilidade da tradição associativa da população. Este aspecto manifestou-se também na pequena quantidade de munícipes que compareceram aos eventos realizados, dificilmente ultrapassando 20 participantes por oficina, realizada em cada uma das 6 áreas territoriais delimitadas no município.

Como já mencionado, as principais referências para o desenvolvimento do desenho institucional em Nova Serrana foram as legislações que regulamentam o instrumento do Plano Diretor e os materiais desenvolvidos pelo Ministério das Cidades para orientar a sua implementação. Adicionalmente, serviu como apoio a obra *Participatory Design: Theory & Techniques* de Henry Sanoff, publicada em 1990. Sanoff é um arquiteto e urbanista norte-americano, e em seu livro aborda diversos métodos possíveis em processos de planejamento participativo, expõe os objetivos que podem ser alcançados através destes e analisa estudos de caso. Dinâmicas como o “poema dos desejos” - adotado na primeira rodada de oficinas territoriais - aparecem nessa obra, como estratégia de compreensão das expectativas dos participantes através de um processo de “visualização” (*visioning*) do potencial do município.

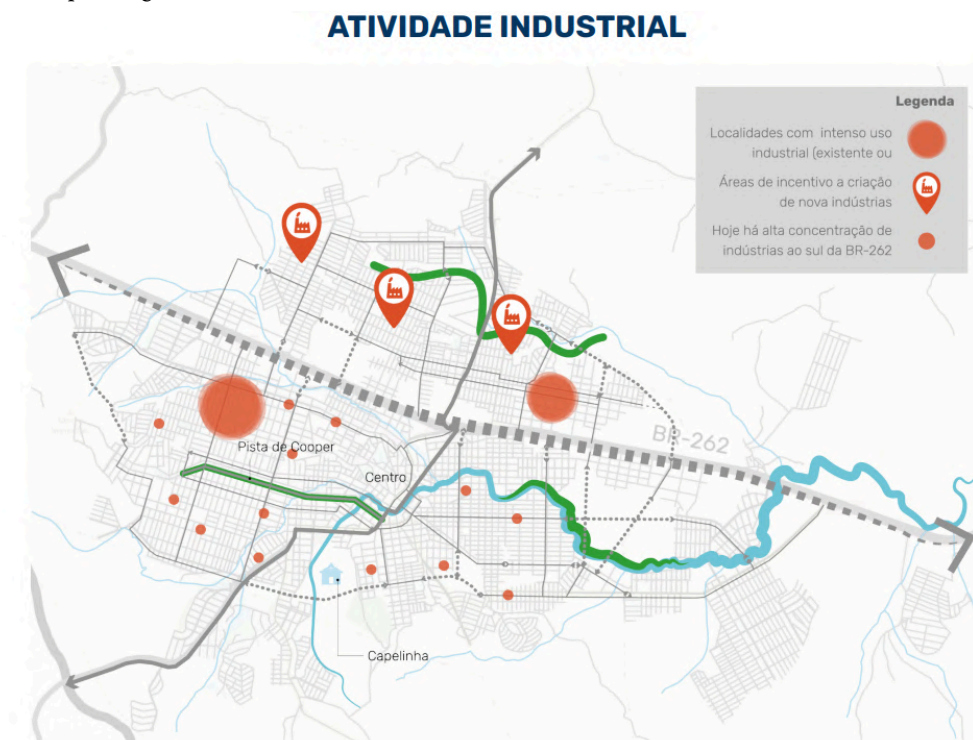
O Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Nova Serrana foi aprovado sem grandes embates na realização da Audiência Pública Final, no dia 1º de setembro de 2021, e posteriormente na Câmara de Vereadores em 8 de julho de 2022, com alterações pontuais. Em suma, obteve-se apoio da equipe técnica da Prefeitura Municipal de Nova Serrana - embora reduzida em termos de funcionários - ao longo do processo. Assim, pode-se considerar que o desfecho da revisão do PDP de Nova Serrana apresentou um cenário positivo, apesar da dificuldade em conquistar a participação da população, e das duas alterações já realizadas pela Câmara de Vereadores ao texto da lei após a sua aprovação. Os esquemas a seguir apresentam algumas das propostas contidas no Modelo Territorial do PDP, mapa que reflete espacialmente os princípios, diretrizes e objetivos do plano (Figuras 3 e 4).

Figura 3 - Esquema gráfico das centralidades e vazios urbanos do Modelo Territorial do PDP de Nova Serrana - MG



Fonte: LabUrb, 2021

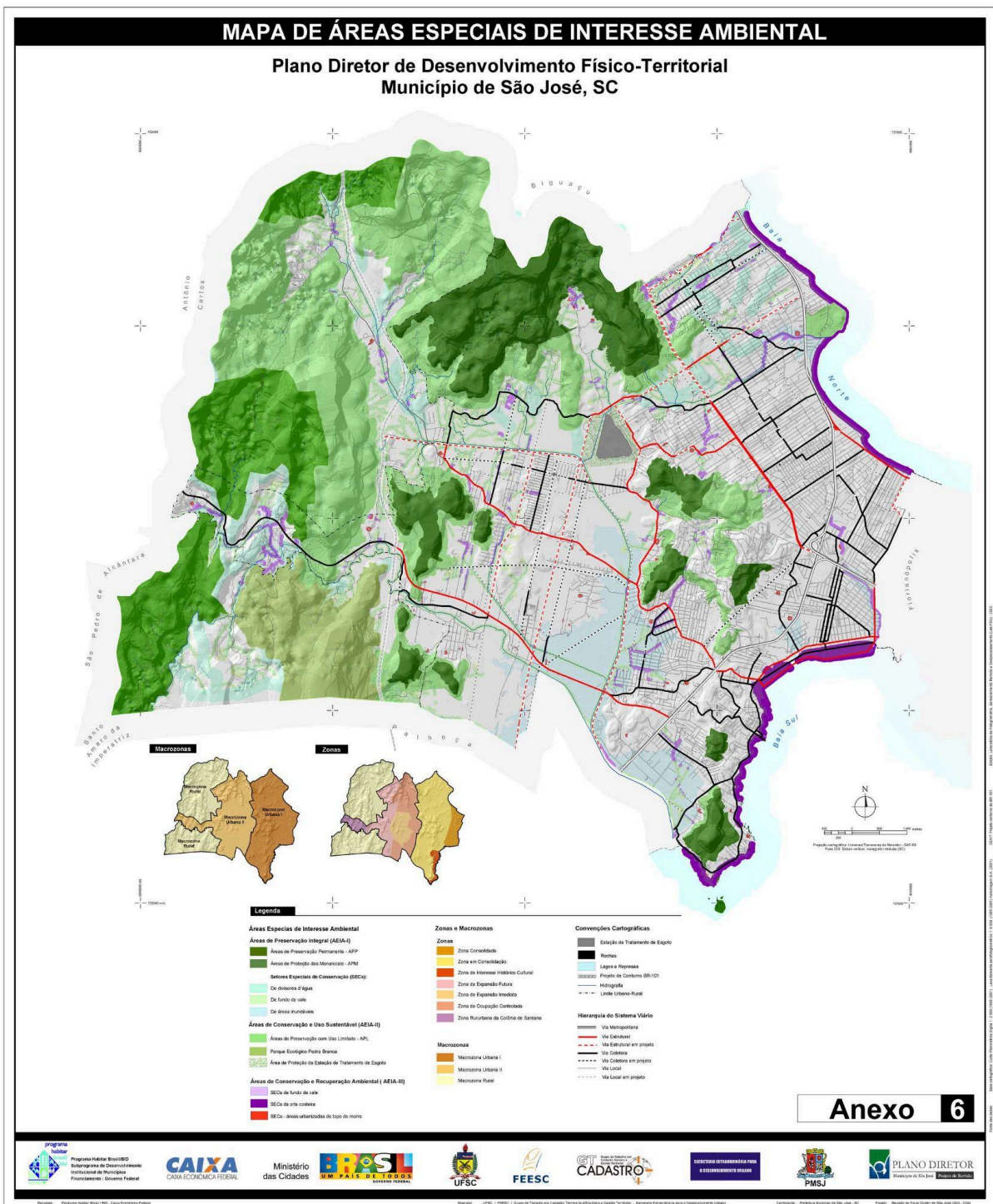
Figura 4 - Esquema gráfico da atividade industrial do Modelo Territorial do PDP de Nova Serrana - MG



Fonte: LabUrb, 2021

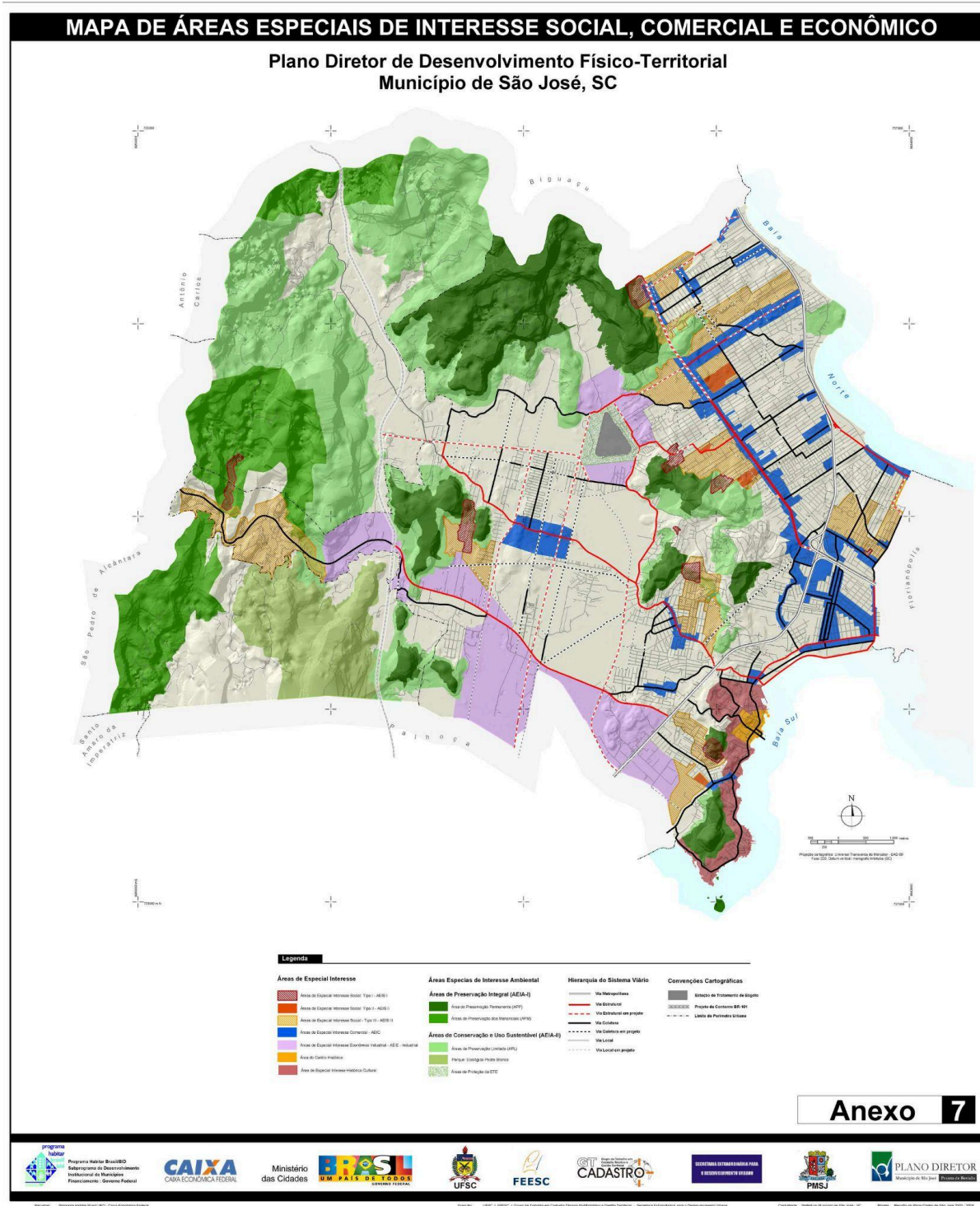
A revisão do Plano Diretor de São José, município catarinense de porte médio que faz divisa com Florianópolis, estruturou-se de forma semelhante. O Plano foi elaborado entre os anos de 2003 e 2004, em uma parceria entre a Prefeitura Municipal e a Universidade Federal de Santa Catarina. No entanto, após dois anos de leituras técnicas e participação popular, organizadas em eventos municipais, comunitários e setoriais, o processo encontrou um desfecho desanimador: a revisão nunca foi aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores. Parte das proposições desenvolvidas para este Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial são apresentadas a seguir (Figuras 5 e 6).

Figura 5 - Proposta de Áreas Especiais de Interesse Ambiental para o PD de São José - SC, 2003 - 2004



Fonte: SABOYA, 2007, *site Urbanidades*, disponível em <https://urbanidades.arq.br/plano-diretor-sao-jose-sc/>

Figura 6 - Proposta de Áreas Especiais de Interesse Social, Comercial e Econômico para o PD de São José - SC, 2003 - 2004



Fonte: SABOYA, 2007, *site* Urbanidades, disponível em <https://urbanidades.arq.br/plano-diretor-sao-jose-sc/>



Uma nova tentativa de revisão foi realizada entre os anos de 2014 e 2017, desta vez pela equipe técnica da GRANFPOLIS - Associação dos Municípios da Grande Florianópolis -, que contou com profissionais que já haviam trabalhado no Plano Diretor dez anos antes. A metodologia aplicada seguiu os moldes do processo de 2003 e 2004, definindo como instância deliberativa o Núcleo Gestor, que tratava do conteúdo proposto para o Plano. Em São José, um segundo conselho paritário foi instituído, com a função de acompanhar exclusivamente os aspectos legais e de andamento do processo, denominado Comitê de Acompanhamento e Controle.

O desfecho da tentativa de revisão anterior criou uma relação de desconfiança da população perante o poder público municipal, dificultando a conquista da adesão dos munícipes às atividades participativas propostas. Assim, a primeira rodada de encontros comunitários precisou ser refeita, devido à baixa participação popular observada nessa etapa de diagnóstico do município. Ainda assim, foi possível chegar à etapa final do processo, composta pela Conferência Final da versão preliminar do Plano Diretor, realizada ao longo de mais de 20 encontros abertos à população. Entretanto, por razão de uma denúncia feita ao Ministério Público quanto à ilegitimidade da participação social no processo, a revisão foi paralisada. Antes do Ministério Público dar o veredito, o contrato da GRANFPOLIS com a Prefeitura Municipal de São José encerrou-se, e mais uma vez a revisão do Plano Diretor foi inconclusa.

Apesar das semelhanças entre os arranjos aqui analisados, é preciso destacar que o desenho participativo deve adequar-se à realidade local, propondo um método coeso com a dimensão, geografia, estrutura política e histórico do município. Alterações como o número de áreas territoriais ou de rodadas de oficinas foram feitas entre os Planos, tanto em função de reavaliações dos resultados obtidos no processo, quanto em função de diferenças entre os municípios, em termos de extensão e população. No capítulo seguinte aprofundaremos a compreensão acerca da metodologia aplicada a essas instâncias participativas, a partir da análise dos eventos realizados em Antônio Carlos, buscando compreender os resultados por ela possibilitados e a presença dos demais fatores levantados que influenciam a qualidade da participação.

**Capítulo 3.**  
**A história da participação na revisão do PDP de**  
**Antônio Carlos**



Este capítulo abordará a dimensão da participação social no desenvolvimento da revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos. Inicialmente, será realizada uma aproximação ao município e ao contexto de desenvolvimento do Plano, seguida da apresentação dos espaços participativos realizados - compostos pelas oficinas territoriais, Audiências Públicas, reuniões com o Núcleo Gestor, questionários à população, consulta pública e Conferência Final.

## **Antônio Carlos, SC**

Antônio Carlos localiza-se em Santa Catarina, compondo um dos nove municípios da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Figura 7). Originalmente, sua área era ocupada por grupos indígenas Xokleng (REITZ, 1988). A ocupação europeia desse território deu-se a partir do século XIX, com a chegada de descendentes de açorianos provenientes de São Miguel, região hoje situada no município de Biguaçu (WILVERT, 2010). O histórico da ocupação de Antônio Carlos relaciona-se profundamente também à colonização de São Pedro de Alcântara, município em Santa Catarina que abrigou a primeira colônia alemã do estado. Os alemães chegaram por volta de 1830, ocupando lotes coloniais destinados pelo governo, mas logo migraram para outras regiões, devido à carência de infraestrutura e dificuldade de plantio em parte das propriedades (PMAC, 2017). Assim, iniciou-se a ocupação pelos colonos da região do Louro, onde atualmente localiza-se o bairro homônimo em Antônio Carlos.

O município apresentava, em 2010, uma população de 7.458 habitantes (IBGE, 2010), sendo assim classificado como uma cidade pequena pelo IBGE (VIEIRA, 2007). No entanto, segundo o censo demográfico mais recente, esse número aumentou para 11.224 habitantes (IBGE, 2022), configurando um crescimento superior a 50% de sua população. Comparativamente, o crescimento populacional no Brasil no mesmo intervalo foi de 6,46% (IBGE, 2022), reforçando a expressividade deste indicador em Antônio Carlos.

Figura 7 - Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF)



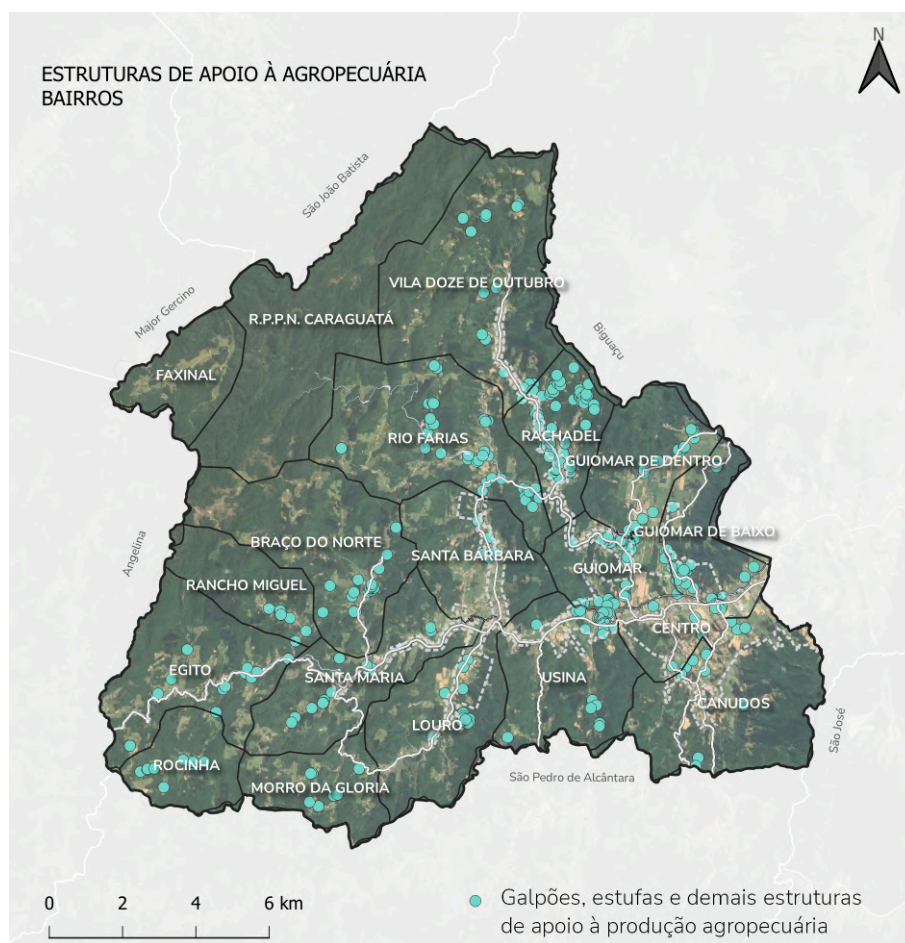
Fonte: LabUrb, 2023b

Tal crescimento populacional acelerado pode acarretar alterações nas dinâmicas urbanas do município, que já apresentava significativa interação com a capital do estado na última década, a exemplo da intensidade dos deslocamentos pendulares entre as duas cidades. De acordo com o censo do IBGE de 2010, 14,86% dos entrevistados que trabalhavam ou frequentavam escolas e creches se deslocavam diariamente a outro município para tal. De forma complementar, os dados do PLAMUS - Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2014) revelam que 18,3% dos entrevistados tinham como destino diário outro município da RMF, principalmente Florianópolis, Biguaçu ou São José.

No setor econômico, Antônio Carlos ainda hoje destaca-se pela produção agrícola, especialmente de hortaliças e caixarias (alimentos como cenoura, batata-doce, mandioca e pimentão). O perfil da produção é majoritariamente familiar, representando o maior percentual de estabelecimentos do gênero em toda a RMF e Área de Expansão, segundo o Censo Agro de 2017

(IBGE, 2017). No cartograma apresentado a seguir (Figura 8), é possível identificar a distribuição das estruturas de apoio à atividade agropecuária por bairros do município, bastante difundida pelo território, inclusive no bairro Centro. Já no cenário industrial, é notável a presença da indústria FEMSA, produtora da Coca-Cola, empresa de grande porte que constitui importante pólo gerador de empregos no município. As demais indústrias de Antônio Carlos possuem menor representatividade, variando principalmente entre o micro e pequeno porte, e desenvolvem atividades como processamento de carne de peixes e de produtos derivados da cana-de-açúcar.

Figura 8 - Estruturas de apoio à agropecuária por bairros de Antônio Carlos



Fonte: LabUrb, 2023b

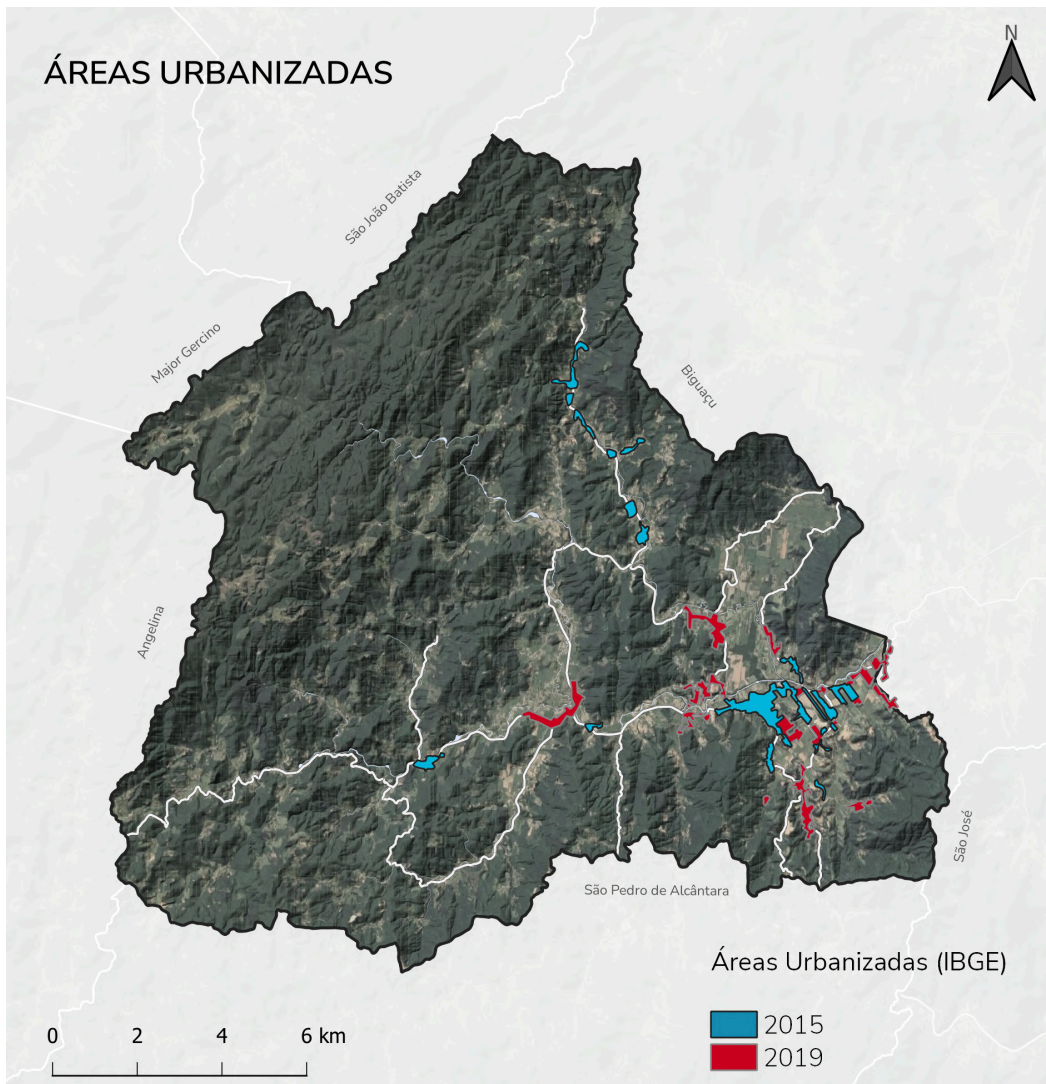
Figura 9 - Estruturas de apoio à agropecuária na Rua Pedro Jerônimo Guesser, bairro Rachadel



Fonte: Google Street View, 2024

Em 2021, a população antônio-carlense apresentava uma média salarial de 2,3 salários mínimos para os trabalhadores formais, com 37,86% da sua população total ocupada. Em comparação, Florianópolis lidera o ranking salarial catarinense, com uma média mensal de 4,5 salários mínimos (IBGE, 2023). A população ocupa uma porção restrita do território municipal, sendo a maior parte da sua superfície ainda coberta por formações vegetais. No cartograma a seguir (Figura 10), é possível visualizar a porção urbanizada mais consolidada no núcleo central do município, situada próxima ao limite com Biguaçu, bem como algumas áreas menores dispersas pelo território. Apesar do curto intervalo de tempo entre os levantamentos, a expansão da mancha urbanizada do município foi de 70,23% entre 2015 e 2019, demonstrando espacialmente o crescimento demográfico da população.

Figura 10 - Áreas Urbanizadas segundo o IBGE



Fonte: LabUrb, 2023b

Figura 11 - Vista da Rua Daniel Petry, uma das principais ruas comerciais no Centro da cidade

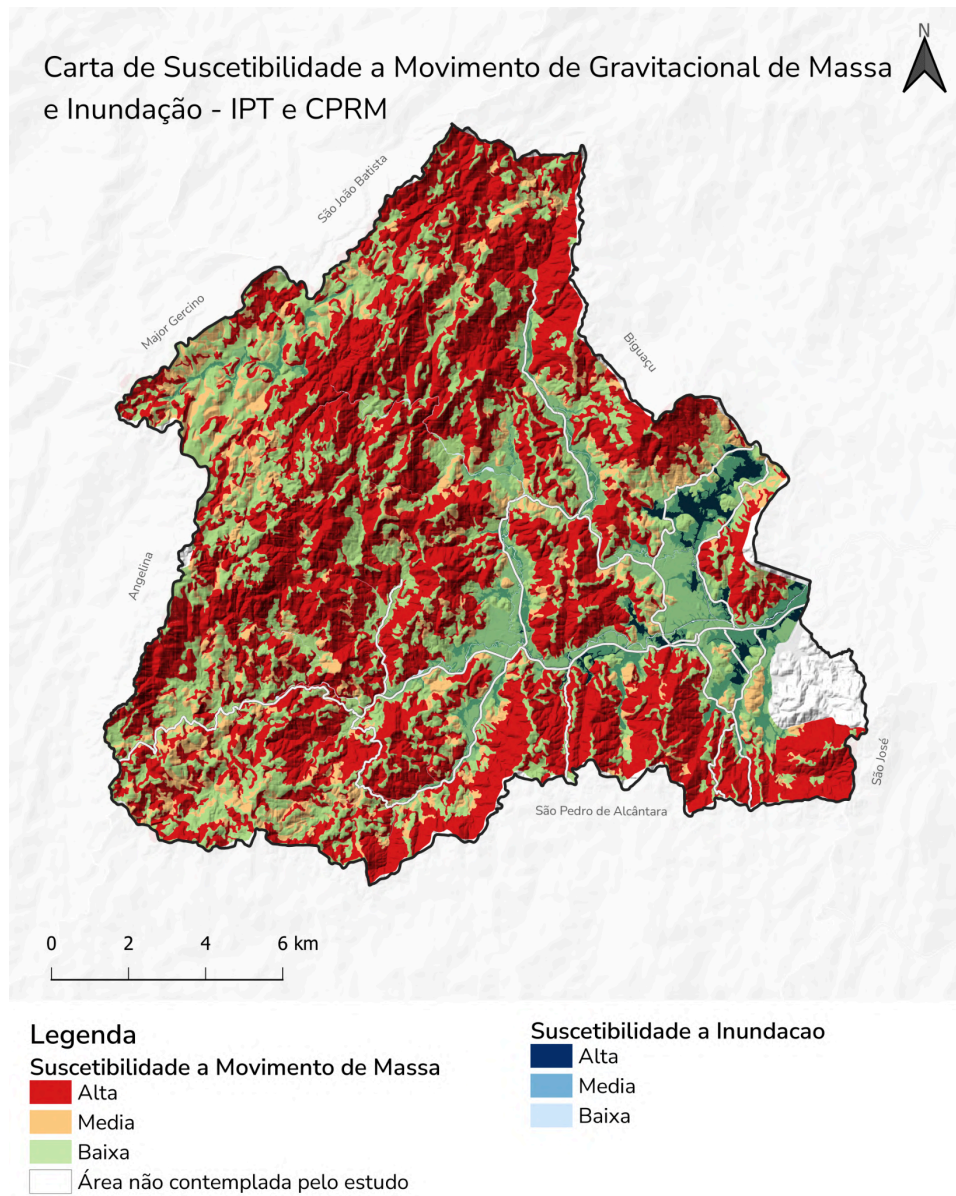


Fonte: Google Street View, 2024

A paisagem rural e o caráter de preservação ambiental são atrações do município, o qual chama a atenção principalmente pelos seus cursos d'água e pela quantidade de nascentes no seu território. Atualmente, Antônio Carlos apresenta 4 parques aquáticos, bem como cachoeiras e morros, que tornaram-se destino de turistas locais. Entretanto, a vasta rede hidrográfica do município, associada à topografia acidentada (Figura 12), ao modelo de ocupação territorial e à deficiente infraestrutura de drenagem urbana, foi também motivo de graves inundações e deslizamentos de terra no ano de 2022 (Figura 13), que resultaram em perdas materiais e dezenas de famílias desabrigadas (PMAC, 2022).

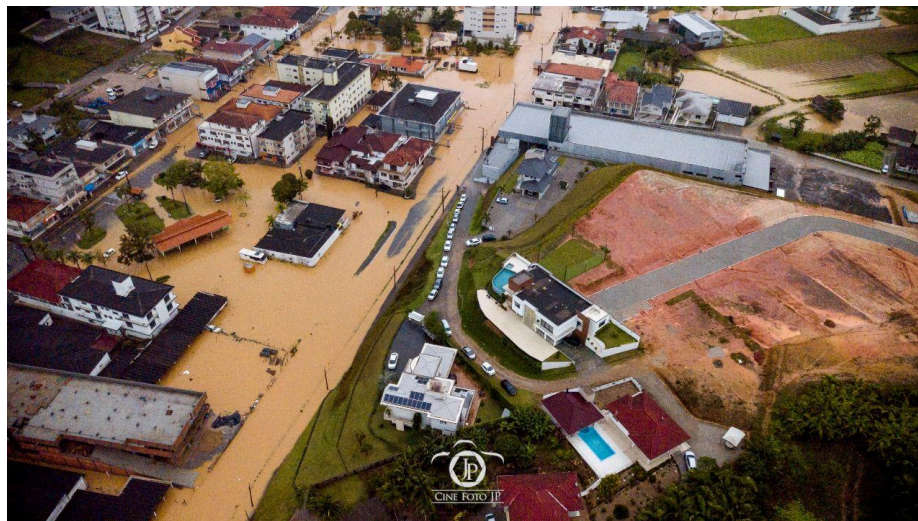


Figura 12 - Carta de Suscetibilidade a Movimento Gravitacional de Massa e Inundação



Fonte: LabUrb, 2023b

Figura 13 - Inundação em Antônio Carlos em 2022



Fonte: PMAC (2022)

Os dados apresentados revelam um município em expressivo crescimento demográfico, que apresenta potencialidades ambientais e econômicas a serem exploradas, bem como problemáticas a serem mitigadas. O planejamento urbano é essencial nesse cenário para auxiliar na orientação do crescimento da cidade, buscando acomodar de maneira socialmente sustentável a população, em harmonia com os aspectos naturais do município. Nas palavras de Elson Pereira, “O planejamento urbano nascerá a partir daquilo que já existe, e já exerce influência. [...], um planejamento contemporâneo não pode prescindir da compreensão geográfica do espaço.” (2015, p. 30). Portanto, entende-se a pesquisa e compreensão acerca de uma população e seu território como condição para a realização de um planejamento urbano comprometido com cidades mais justas e equilibradas.

## **O Laboratório de Urbanismo em Antônio Carlos**

Como passo anterior à discussão dos espaços participativos ocorridos em Antônio Carlos, faz-se necessário compreender em qual contexto foi desenvolvida a revisão do Plano Diretor, e como se deu a aproximação entre o poder público municipal e a equipe técnica da Universidade Federal de Santa Catarina. O Artigo 41 do Estatuto da Cidade estipula que, dentre outros critérios,

o Plano Diretor é obrigatório para municípios inseridos na área de influência de empreendimentos com significativos impactos ambientais de âmbito regional ou municipal. Devido à obra de duplicação da rodovia BR-101 iniciada em 2005, no trecho entre Biguaçu - SC e Passo de Torres - RS, Antônio Carlos se enquadrava nessa situação, tendo os recursos para execução do Plano incluídos entre as medidas de compensação previstas para a execução da obra.

Nesse cenário, foi desenvolvido o primeiro Plano Diretor de Antônio Carlos, pela empresa Consórcio Hardt/Engemin, com acordo firmado em agosto de 2008. O processo teve supervisão da CODESC - Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, e o Plano foi instituído em 2010 pela Lei Municipal Nº 1.292/2010. Após doze anos de vigência do primeiro Plano Diretor desenvolvido para o município, a Lei já excedia o prazo de dez anos estipulado pelo Estatuto da Cidade para sua revisão, indicando a necessidade de contratação de nova equipe técnica para tal.

Simultaneamente, outros municípios da Região Metropolitana da Grande Florianópolis e de sua Área de Expansão, como Biguaçu e Angelina, cujos primeiros Planos Diretores foram desenvolvidos em período semelhante, extrapolavam o prazo de dez anos para revisão de seus respectivos instrumentos de política urbana. O respaldo institucional proporcionado pela Universidade Federal de Santa Catarina, a indicação dada pela GRANFPOLIS - que havia desenvolvido o Plano Diretor para alguns destes municípios - e a influência que estas prefeituras exerceram umas sobre as outras, possivelmente fomentaram a procura pela equipe técnica do Laboratório de Urbanismo da UFSC. Assim, a Prefeitura Municipal de Antônio Carlos também firmou em 2022 o acordo para revisão do Plano, em um prazo inicial de 13 meses, posteriormente ampliado para 16 meses.

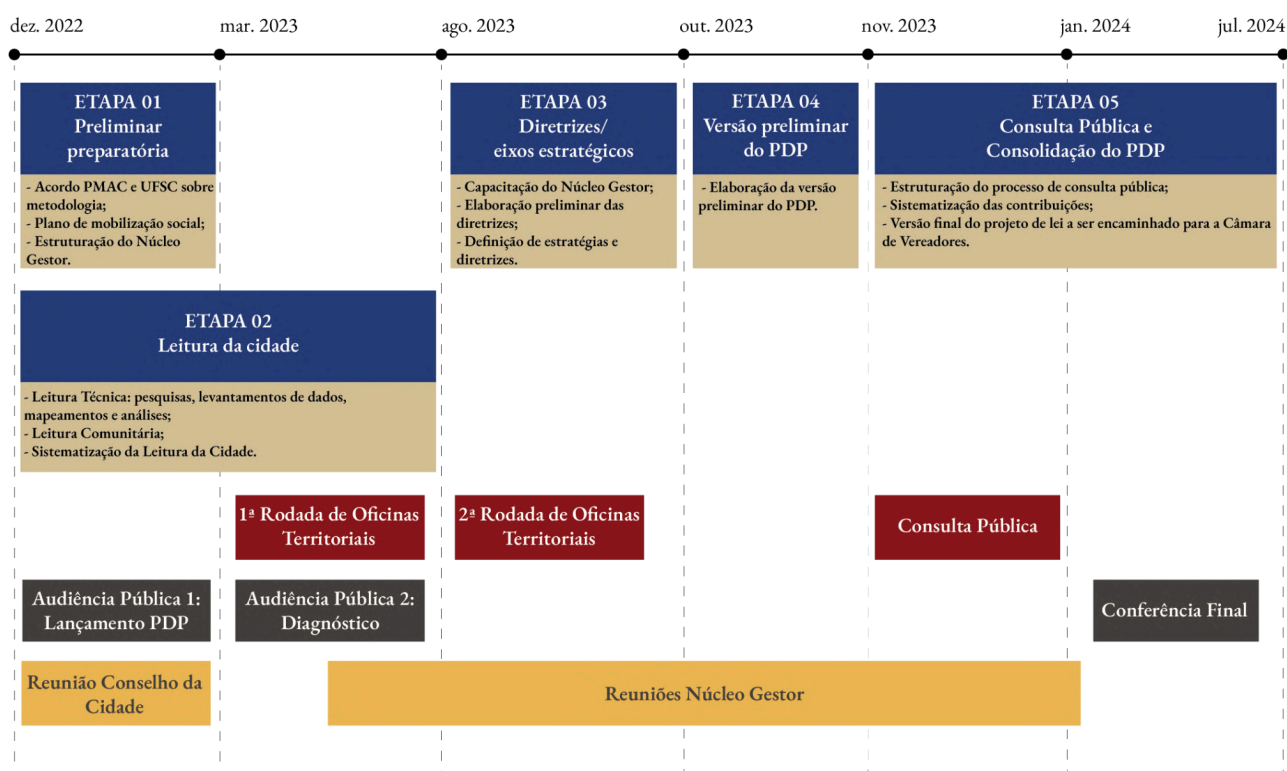
Apesar dos trabalhos de levantamento de dados e reuniões de alinhamento de equipe terem iniciado ainda em dezembro de 2022, o lançamento oficial da revisão do Plano Diretor junto à população ocorreu através da 1ª Audiência Pública (Quadro 4). Nela, foram apresentados os membros da equipe, o cronograma e a metodologia de desenvolvimento do Plano. Para melhor compreensão da sequencialidade das etapas e eventos realizados em Antônio Carlos, a linha do tempo do processo é apresentada a seguir (Figura 14).

Quadro 4 - Síntese da realização da 1ª Audiência Pública

1ª Audiência Pública	
Data	08/03/2023
Horário	19 h
Local	Auditório da Prefeitura Municipal de Antônio Carlos
Nº de participantes do município	80
Nº de participantes da equipe técnica da UFSC	11

Fonte: Elaboração própria, com base em LabUrb (2023)

Figura 14 - Linha do tempo da revisão do PDP de Antônio Carlos



Fonte: Elaboração própria, com base em LabUrb (2023a)

A Audiência Pública de lançamento representou o primeiro dos espaços que compõem o ‘desenho da participação’ ou ‘desenho institucional’, nome dado ao conjunto de eventos e métodos através dos quais se possibilita a participação popular nos processos de planejamento urbano. No

caso de Antônio Carlos, fazem parte desse conjunto as oficinas territoriais, as Audiências Públicas, as reuniões com o Núcleo Gestor, os questionários e formulários divulgados à comunidade, a consulta pública e a Conferência Final. São estas instâncias que receberão o foco do presente capítulo, visando discutir a participação da população na revisão do Plano Diretor.

## **1ª Rodada de Oficinas Territoriais - Diagnóstico**

A partir da 1ª Audiência Pública, foi divulgado um questionário com 48 perguntas para os habitantes de Antônio Carlos, visando “colher a opinião pública como mecanismo de investigação a respeito da percepção dos moradores de Antônio Carlos/SC sobre os pontos positivos e negativos do município” (LabUrb, 2023a). O questionário foi estruturado em 3 partes: a primeira buscava compreender o perfil dos respondentes, reunindo informações sobre gênero, idade, raça, local de moradia, entre outros; a segunda correspondia a uma avaliação de diversos aspectos do município, como mobilidade, disponibilidade de áreas de lazer, equipamentos públicos, infraestruturas de saneamento básico e energia elétrica; e a terceira parte era voltada à espacialização das questões avaliadas, buscando identificar os bairros e Áreas Territoriais em que cada um dos pontos analisados se manifestava.

O questionário foi divulgado através das redes sociais e do *site* do projeto e da prefeitura, bem como através de mensagens no WhatsApp aos moradores e *QR Codes* impressos nas escolas do município. Também houve a divulgação do questionário nos eventos realizados pela equipe técnica em conjunto com a Prefeitura Municipal, na 1ª Audiência Pública e nas oficinas territoriais. Este formulário digital ficou aberto para respostas entre os dias 03 de março de 2023 e 03 de maio de 2023, totalizando 61 dias.

Foi possível obter 207 respostas de residentes de Antônio Carlos, sendo 73,4% destas de moradores da Área Territorial Centro, e 55,1% de moradores do bairro Centro. Os números também revelaram uma predominância de mulheres entre os respondentes, correspondendo a 59,9% das respostas, e uma significativa maioria da população branca, igual a 92,8% das respostas. Compreende-se que o número de respostas obtidas não é suficiente para representar dados estatísticos, e que o questionário obteve maior adesão por parte de alguns grupos sociais específicos,

não representando a totalidade da população. Ainda assim, são uma importante fonte de informações no que tange a visão dos moradores sobre o seu município.

As respostas do questionário, posteriormente analisadas e sistematizadas, fazem parte da Leitura Comunitária, que junto da Leitura Técnica, dão origem à Leitura da Cidade, etapa inicial da revisão do PDP que corresponde ao diagnóstico da realidade municipal. Na organização interna da equipe técnica do LabUrb, a elaboração do questionário cabe à frente de Participação Comunitária, enquanto o levantamento de informações técnicas cabe à frente de Análise, e a elaboração de materiais gráficos e divulgação das etapas do processo é responsabilidade da frente de Comunicação.

Junto do questionário, constitui a Leitura Comunitária a primeira rodada de oficinas territoriais realizadas, importante momento de contato, consulta e diálogo com a população. O objetivo era discutir problemáticas, potencialidades e propostas de cada área do município junto à comunidade, visando incorporar as visões expressas ao desenvolvimento do Plano Diretor e construir a legitimidade e representatividade do processo perante a população. Assim como o questionário, as oficinas foram divulgadas nas redes sociais do projeto e da Prefeitura Municipal, através de pôsteres em equipamentos públicos como escolas e hospitais, e adicionalmente em programas de rádio e eventos em igrejas, informando sobre o propósito das oficinas e convidando todos os munícipes a participarem.

Cada oficina territorial foi dividida essencialmente em quatro momentos: uma breve apresentação da equipe técnica, da metodologia de desenvolvimento do Plano Diretor, e dos temas que o permeiam; uma atividade interativa com a população para elencar pontos positivos e negativos do município; o poema dos desejos; e a eleição dos representantes territoriais. A apresentação trouxe novamente esquemas acerca da metodologia e do cronograma do Plano apresentados na 1ª Audiência Pública, posto que a maior parte dos participantes não estava presente no primeiro evento. O moderador, representado pelo Prof. Dr. Samuel Steiner dos Santos, buscou também tornar o conteúdo do PDP mais acessível, distanciando-o da complexidade da legislação e estimulando a adesão e a identificação da população com o processo.

A atividade interativa consistiu em entregar aos participantes três fichas verdes de papel, para que individualmente refletissem e preenchessem cada ficha com um ponto positivo do seu município ou localidade. As fichas foram então recolhidas e agrupadas por temas pela equipe

técnica, para que o moderador da oficina apresentasse à população cada um dos pontos elencados, na ordem de frequência dos temas. Em seguida, repetiu-se o mesmo procedimento, desta vez com três fichas cor-de-rosa, para que os munícipes as preenchessem com os pontos negativos da sua cidade, que também foram apresentados a todos. Cabe ressaltar que os temas não foram previamente selecionados ou induzidos pela equipe técnica, e que após a leitura dos pontos levantados o moderador buscava confirmar com o coletivo a pertinência dos temas ali apresentados.

Figura 15 - Atividade dos aspectos positivos na oficina territorial



Fonte: LabUrb, 2023

Figura 16 - Organização das respostas pela equipe técnica



Fonte: LabUrb, 2023

Figura 17 - Apresentação dos resultados pelo moderador da oficina



Fonte: LabUrb, 2023



Os participantes receberam então uma folha com a indagação “Qual Antônio Carlos você quer para os próximos 10 anos?”, na qual foram orientados a se expressar de maneira livre, como através de textos, desenhos ou palavras soltas. Essas folhas foram apenas recolhidas para posterior análise pela equipe técnica, não sendo compartilhadas com o público no momento da oficina. Essa atividade é denominada “Poema dos Desejos”, e tem por objetivo compreender os anseios e visões da população para o município em um futuro próximo, considerando o prazo de 10 anos após o qual os Planos Diretores usualmente são revistos.

Por fim, realizou-se a eleição dos representantes territoriais, através de votação aberta. Os candidatos manifestaram-se voluntariamente, e puderam apresentar-se aos presentes antes da votação. O participante mais votado foi eleito como representante titular da sua Área Territorial, enquanto o segundo mais votado foi eleito como suplente. A função dos representantes territoriais é participar das reuniões do Núcleo Gestor, acompanhando de maneira mais próxima o desenvolvimento do Plano Diretor, assumindo também a responsabilidade de deliberação acerca de temas estruturantes do PDP.

O quadro a seguir (Quadro 5) apresenta uma síntese da realização da 1ª rodada de oficinas territoriais, das quais participaram ao todo 189 munícipes. A maior parte das oficinas foi realizada em salões de igrejas, dada a relevância destes espaços na organização comunitária do município e a sua alta capacidade de público.

Quadro 5 - Síntese da realização da 1ª rodada de oficinas territoriais

	Área Territorial 01 - Santa Maria	Área Territorial 02 - Santa Bárbara	Área Territorial 03 - Rachadel	Área Territorial 04 - Centro
Data	04/04/2023	05/04/2023	12/04/2023	13/04/2023
Horário	19 h	19 h	19 h	19 h
Local	Salão da Igreja de Santa Maria	Salão da Igreja de Santa Bárbara	Galpão da Igreja de Rachadel	Auditório da Prefeitura Municipal
Nº de participantes do município	53	58	24	54
Nº de participantes da equipe técnica	11	9	8	10

Fonte: Elaboração própria, com base em LabUrb (2023a)

De modo geral, a adesão da população às dinâmicas sugeridas em oficina foi positiva, marcada por uma participação ativa e pela permanência até o encerramento dos eventos. No entanto, algumas problemáticas puderam ser identificadas, como: i) a dificuldade de compreensão do que deveria ser feito em cada atividade proposta; ii) a recorrência de temas com baixa adesão ao conteúdo do Plano Diretor, a exemplo do sistema de ensino; iii) a utilização do espaço das oficinas como “palanque” para manifestações pessoais e alheias ao PDP.

Em entrevista à autora, os três participantes antônio-carlenses questionados relataram contentamento com a condução e o formato das oficinas, em especial por seu caráter pedagógico, propiciando aos munícipes o contato com diversos temas relacionados ao planejamento da cidade. Também foi destacada a clareza com que os conteúdos foram apresentados pelo moderador da oficina, bem como a abertura a dúvidas e esclarecimentos.

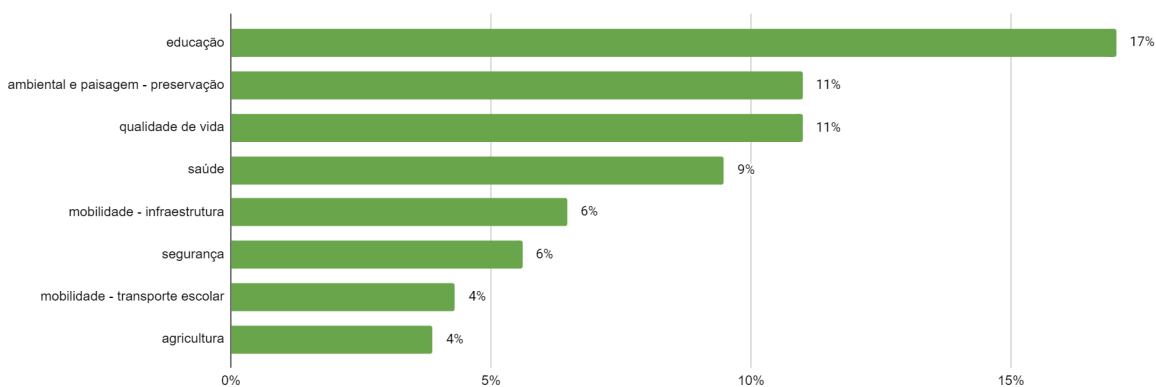
### **Sistematização da 1ª Rodada de Oficinas Territoriais**

Após a realização da 1ª rodada de oficinas territoriais e da consulta à população via questionário, uma importante etapa é a sistematização dos resultados obtidos. A sistematização

torna possível a incorporação das manifestações mais representativas da população ao conteúdo do Plano Diretor, de forma que os espaços participativos não se limitem a um processo de consulta infrutífero.

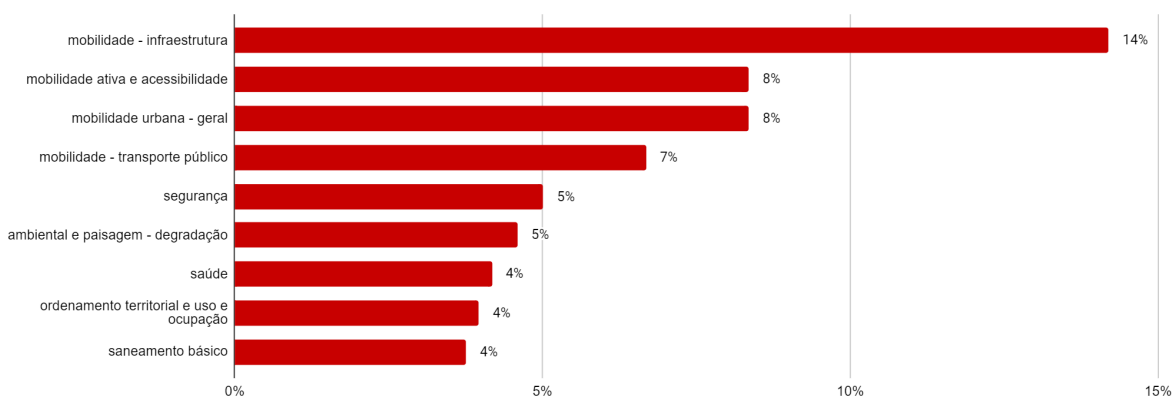
As respostas das fichas com os pontos positivos e negativos das oficinas territoriais foram transcritas para uma planilha digital, onde foram agrupadas por grandes temas e subtemas comuns. Assim, foi possível identificar com qual frequência e porcentagem das respostas cada tema apareceu em determinada localidade, bem como no panorama geral do município. O conteúdo dos Poemas dos Desejos também foi transcrito integralmente, possibilitando a extração das principais temáticas. A seguir, são apresentados gráficos elaborados com os temas mais recorrentes nas respostas dos moradores de todo o município, obtidos através da soma dos resultados de cada área territorial.

Figura 18 - Principais aspectos positivos destacados nas oficinas territoriais



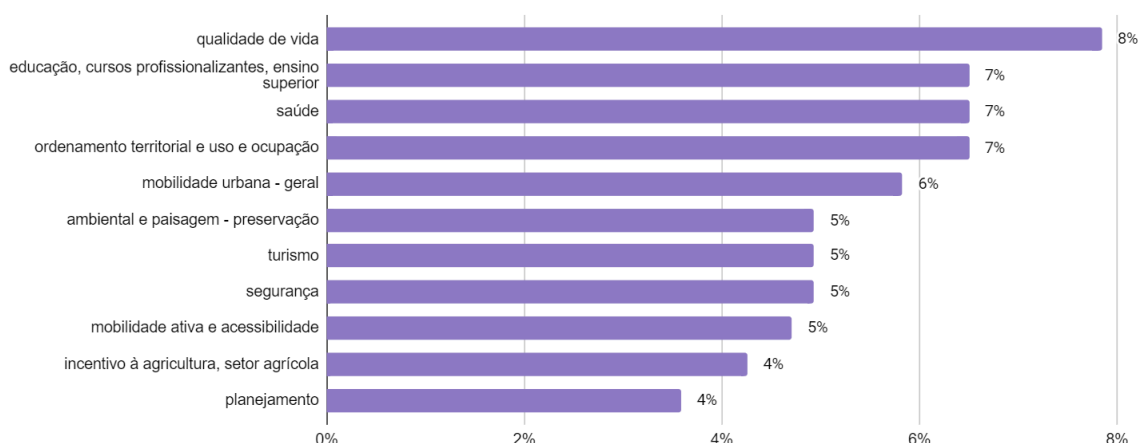
Fonte: LabUrb, 2023a

Figura 19 - Principais aspectos negativos destacados nas oficinas territoriais



Fonte: LabUrb, 2023a

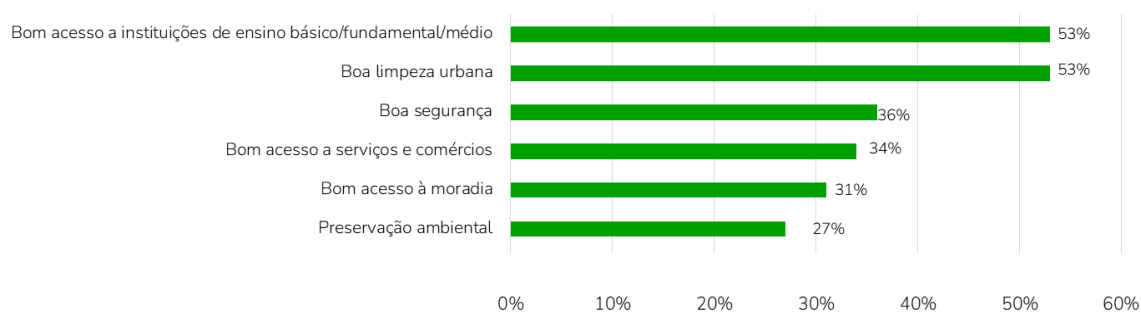
Figura 20 - Principais desejos expressos nas oficinas territoriais



Fonte: LabUrb, 2023a

A sistematização também foi realizada com as respostas do questionário, traçando correlações entre estas e os principais pontos observados nas oficinas territoriais. Assim, destacaram-se entre os aspectos positivos a qualidade e o acesso às instituições de ensino, a preservação ambiental, a segurança, a qualidade de vida e o acesso à moradia. Já entre os pontos negativos, predominaram os aspectos ligados à mobilidade, acompanhados pela degradação ambiental e pela carência da infraestrutura de esgoto. Por último, os desejos mais recorrentes referiram-se à melhoria da mobilidade urbana, da preservação ambiental, e do planejamento como um todo, requisitando maiores investimentos em infraestruturas urbanas e em espaços para o lazer e a prática esportiva.

Figura 21 - Principais aspectos positivos destacados no questionário



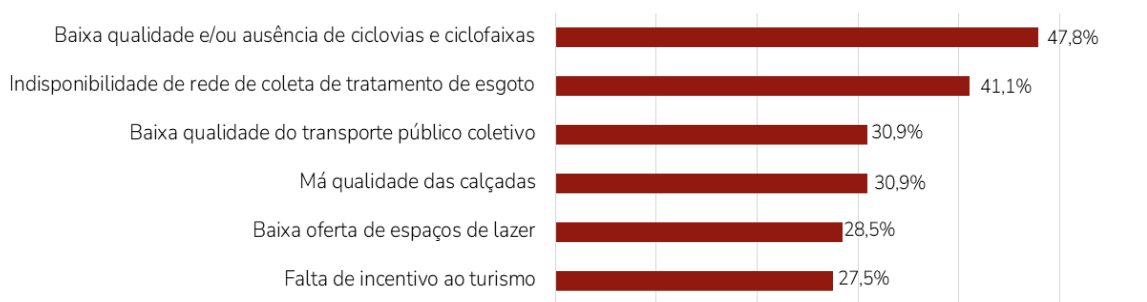
Fonte: LabUrb, 2023a

Quadro 6 - Correlação entre os aspectos positivos das oficinas e do questionário

Principais Aspectos Positivos Comuns	
Oficina	Questionário
Educação	Bom acesso a instituições de Ensino
Ambiental e paisagem - preservação	Preservação Ambiental
Segurança	Boa Segurança
Qualidade de vida	Bom acesso à moradia

Fonte: LabUrb, 2023a

Figura 22 - Principais aspectos negativos destacados no questionário



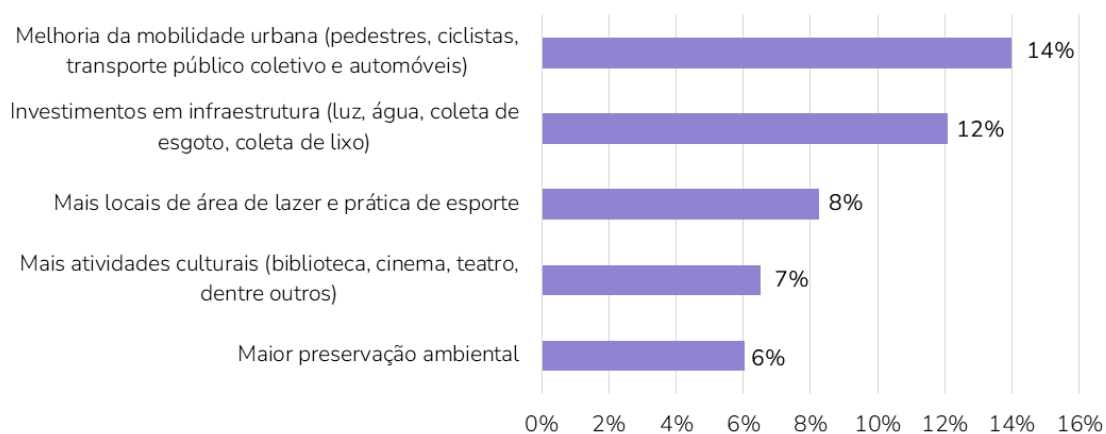
Fonte: LabUrb, 2023a

Quadro 7 - Correlação entre os aspectos negativos das oficinas e do questionário

Principais Aspectos Negativos Comuns	
Oficina	Questionário
Mobilidade - Infraestrutura	-
Mobilidade ativa e acessibilidade	Baixa qualidade e/ou ausência de ciclovias e ciclofaixas
Mobilidade urbana - geral	Má qualidade das calçadas
Mobilidade - transporte público	-
Ambiental e paisagem - degradação	Indisponibilidade de rede de coleta de tratamento de esgoto

Fonte: LabUrb, 2023a

Figura 23 - Principais desejos expressos no questionário



Fonte: LabUrb, 2023a

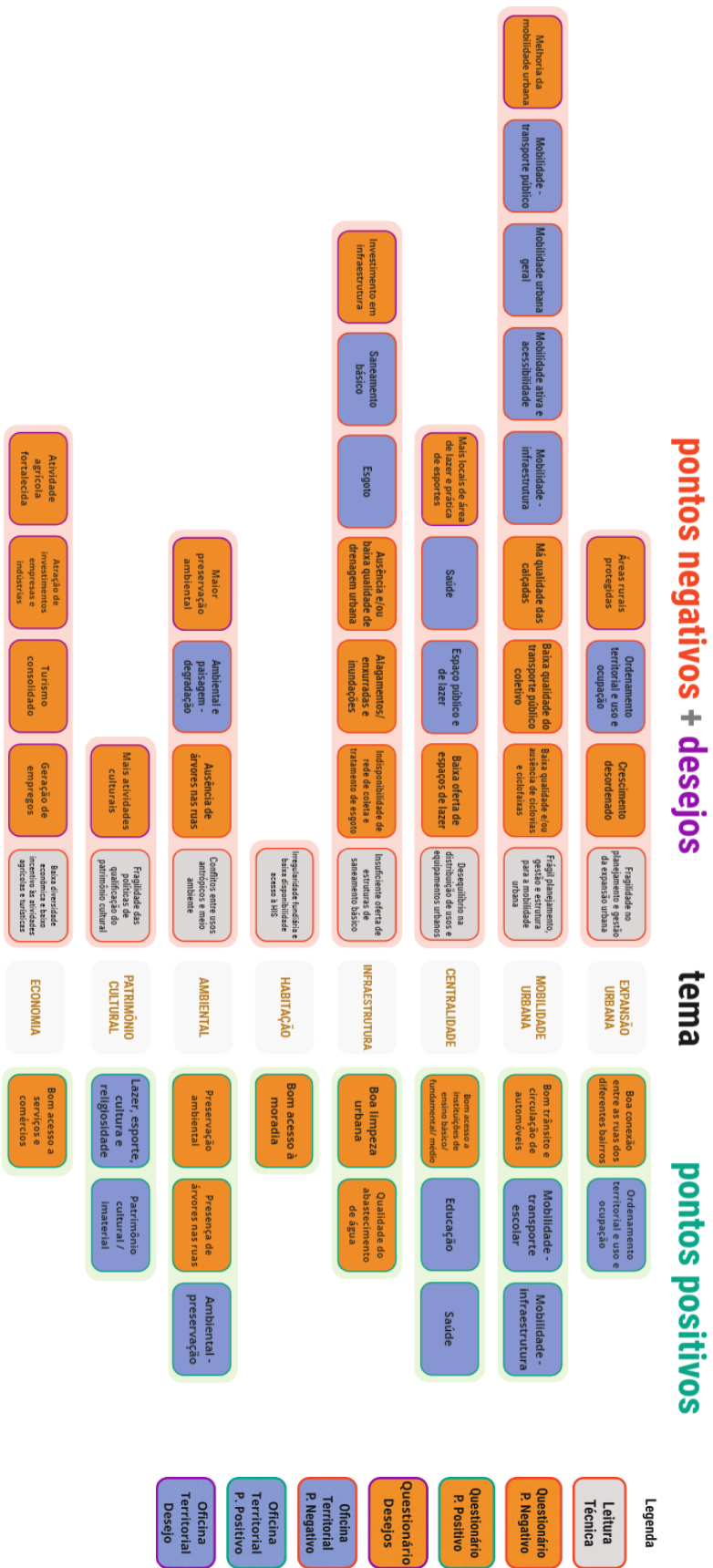
Quadro 8 - Correlação entre os desejos das oficinas e do questionário

Principais Desejos Comuns	
Oficina	Questionário
Mobilidade urbana - geral	Melhoria da mobilidade (pedestres, ciclistas, transporte público coletivo e automóveis)
Mobilidade ativa e acessibilidade	
Ambiental e paisagem - preservação	Maior preservação ambiental
Planejamento	Investimento em infraestrutura (luz, água, coleta de esgoto, coleta de lixo)
	Mais locais de área de lazer e prática de esportes

Fonte: LabUrb, 2023a

Posteriormente, as temáticas que apareceram com maior frequência na Leitura Comunitária foram associadas aos pontos estruturantes levantados pela Leitura Técnica, de forma a facilitar a visualização das conexões feitas. Essa análise é realizada de modo a identificar as problemáticas e potencialidades prioritárias do município para serem abordadas pelas diretrizes do Plano Diretor, cuja elaboração constitui a etapa conseguinte à Leitura da Cidade. É fundamental ressaltar que as temáticas identificadas pela Leitura Comunitária e pela Leitura Técnica possuem igual peso na determinação das diretrizes de atuação do Plano Diretor Participativo, equiparando o saber técnico e o saber popular em nível de apreciação.

Figura 24 - Síntese dos temas mais recorrentes nas Leituras Técnica e Comunitária



Fonte: LabUrb, 2023c



A partir dessa análise, foram identificados 8 temas estruturantes: expansão urbana; mobilidade urbana; centralidades; infraestrutura; habitação; ambiental; patrimônio cultural; e economia. A presença destes temas simultaneamente entre aspectos positivos e negativos do município, aparentemente contraditória, revela uma realidade urbana complexa e multifacetada, exigindo propostas adequadas ao contexto local. Essas 8 temáticas nortearam a apresentação da Leitura da Cidade à população no momento da 2ª Audiência Pública do Plano Diretor (Quadro 9), onde novamente foram introduzidos a equipe de trabalho da UFSC e o cronograma do processo de revisão, seguidos da metodologia e aspectos estruturantes das leituras técnica e comunitária, encerrando com o momento de discussão e manifestações da população.

Quadro 9 - Síntese da realização da 2ª Audiência Pública

<b>2ª Audiência Pública</b>	
Data	28/06/2023
Horário	19 h
Local	Auditório da Prefeitura Municipal de Antônio Carlos
Nº de participantes do município	113
Nº de participantes da equipe técnica da UFSC	10

Fonte: Elaboração própria, com base em LabUrb (2023)

As análises desenvolvidas pela equipe técnica da UFSC apresentadas até aqui forneceram base para a elaboração das diretrizes - intenções expressas em ações para resolver os problemas elencados - e dos eixos estratégicos, conjunto de objetivos finais dessas ações, expressando onde se deseja chegar com as diretrizes. Estas ações e objetivos foram desenvolvidos preliminarmente pelos técnicos do LabUrb e validados junto à população durante a 2ª rodada de oficinas territoriais, que será detalhada a seguir.

## 2ª Rodada de Oficinas Territoriais - Diretrizes e Eixos Estratégicos

A segunda rodada de oficinas territoriais, realizada entre os meses de agosto e setembro de 2023, seguiu os mesmos moldes da primeira, em aspectos de localização, horário, divulgação e divisão das áreas territoriais. Dessa vez, o objetivo era discutir as diretrizes e eixos estratégicos do Plano Diretor, dando início à etapa propositiva da revisão.

As oficinas foram divididas em quatro momentos, sendo eles: uma introdução geral à Revisão do Plano Diretor, assim como na primeira rodada de oficinas; uma síntese dos resultados da Leitura da Cidade e dos princípios de atuação do Plano Diretor; a apresentação do primeiro bloco de temas das diretrizes e eixos estratégicos, seguida da dinâmica das primeiras três perguntas a respeito destes; e a apresentação do segundo bloco de temas, também seguida pela dinâmica das últimas duas perguntas.

Figura 25 - Apresentação introdutória na oficina



Fonte: LabUrb, 2023

O primeiro bloco temático abarcou questões acerca da expansão urbana, das centralidades e da mobilidade no município. O moderador da oficina, novamente representado pelo Prof. Dr. Samuel Steiner dos Santos, introduziu os temas com o auxílio de levantamentos feitos pela leitura técnica, e apresentou as propostas preliminares para enfrentamento das problemáticas identificadas,

estimulando a reflexão através de questionamentos. Este momento expositivo foi seguido por uma dinâmica em que os participantes receberam fichas contendo três perguntas, apresentadas a seguir. Nestas fichas, os munícipes puderam manifestar a concordância, discordância, ou concordância parcial com as propostas, além de sugerir estratégias para atingir os objetivos pretendidos. Os mapeamentos, dados técnicos como custos de urbanização e simulações de cenários futuros do município apresentados no momento expositivo visaram instrumentalizar a população para uma participação mais proveitosa nesta dinâmica.

**Pergunta 01 - Expansão Urbana:** O plano diretor deve prever maior densidade na parte mais estruturada da área central, qualificar as demais centralidades e evitar a ocupação linear, orientando o crescimento urbano para áreas com menor risco ambiental? Como?

**Pergunta 02 - Centralidades:** O plano diretor deve incentivar novas centralidades, em diferentes escalas, com a distribuição mais equilibrada dos serviços, equipamentos comunitários, empregos e comércios? Como?

**Pergunta 03 - Mobilidade:** O plano diretor deve orientar a estruturação de eixos de mobilidade, priorizando a valorização dos modais ativos (caminhada e bicicleta) e do transporte público, articulando as centralidades e concentrando densidade nas vias estruturantes da área central? Como?

Figura 26 - Entrega das fichas com as perguntas



Fonte: LabUrb, 2023

Posteriormente, os membros da equipe técnica recolheram as fichas e as agruparam por temas, bem como por grau de concordância com a proposta. Em seguida, iniciou-se a apresentação do segundo bloco, abordando temáticas acerca do meio ambiente e áreas livres, bem como do patrimônio cultural, novamente acompanhadas de dados da leitura técnica, de explicações e contextualizações por parte do moderador da oficina. Os munícipes receberam então fichas com as seguintes perguntas, visando validar o conteúdo proposto:

**Pergunta 04 - Meio Ambiente e Áreas Livres:** O plano diretor deve demarcar áreas de interesse ambiental prioritárias à implantação de espaços de lazer, reforçando a integração entre as paisagens naturais, as centralidades e equipamentos comunitários? Como?

**Pergunta 05 - Patrimônio:** O plano diretor deve incorporar diretrizes de salvaguarda e qualificação do patrimônio cultural do município e valorizar sua apropriação a partir de estratégias de integração com as centralidades, equipamentos e sistemas de áreas livres? Como?

Figura 27 - Dinâmica das perguntas em oficina



Fonte: LabUrb, 2023

Novamente, as respostas foram sistematizadas, mas o seu conteúdo não foi discutido com a população. Para encerrar a oficina, o moderador abriu a palavra para qualquer um que quisesse manifestar-se, sugerindo temas complementares aos apresentados em oficina ou fazendo objeção às propostas trazidas.

No mesmo período, foi divulgado um questionário virtual à população, que ficou disponível entre os dias 29 de agosto e 17 de setembro de 2023. O questionário continha as mesmas 5 perguntas realizadas nas oficinas territoriais, visando viabilizar a participação daqueles que não puderam estar presentes nas oficinas, ou acolher contribuições complementares àquelas manifestadas presencialmente. Apesar da divulgação nas oficinas territoriais, nas mídias sociais do projeto e da prefeitura, e em equipamentos públicos do município, o questionário obteve um retorno ínfimo, totalizando 6 respostas. A mesma redução na participação foi observada entre o número de participantes das oficinas territoriais, como é possível identificar no quadro 10.

Quadro 10 - Síntese da realização da 2ª rodada de oficinas territoriais

	<b>Área Territorial 01 - Santa Maria</b>	<b>Área Territorial 02 - Santa Bárbara</b>	<b>Área Territorial 03 - Rachadel</b>	<b>Área Territorial 04 - Centro</b>
Data	29/08/2023	30/08/2023	05/09/2023	06/09/2023
Horário	19 h	19 h	19 h	19 h
Local	Salão da Igreja de Santa Maria	Salão da Igreja de Santa Bárbara	Galpão da Igreja de Rachadel	Auditório da Prefeitura Municipal
Nº de participantes do município	15	24	22	23
Nº de participantes da equipe técnica	9	11	9	9

Fonte: Elaboração própria, com base em LabUrb (2023d)

A segunda rodada de oficinas contou com o total de 84 munícipes, um número inferior a 50% da participação na primeira rodada. Em entrevista à autora, a representante do Núcleo Gestor Lidiane Fraga comentou não haver no município uma tradição participativa, condição vista no primeiro capítulo como essencial para a efetivação da participação social, e que propiciou o sucesso de experiências como o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Enquanto Secretária da Educação e Cultura em Antônio Carlos, a representante relatou a dificuldade do poder municipal em conquistar a adesão da população em eventos públicos. No entanto, o fenômeno da desmobilização ao longo do processo participativo foi observado em todas as experiências de desenvolvimento de Planos Diretores acompanhadas pelo Laboratório de Urbanismo da UFSC, revelando um problema que extrapola a realidade local de Antônio Carlos.

### **Sistematização da 2ª Rodada de Oficinas Territoriais**

Apesar da amostragem reduzida, a sistematização das respostas obtidas nas oficinas e no questionário é essencial para compreender a percepção da população acerca das estratégias

apresentadas pela equipe técnica. Novamente, os resultados foram organizados através de planilhas digitais, facilitando a visualização dos dados.

Com relação ao questionário, a maior parte dos respondentes manifestou concordância com as diretrizes e eixos estratégicos apresentados, com exceção de uma objeção ao conteúdo da Pergunta 02, relativa ao incentivo de novas centralidades no município. O participante justificou a discordância sugerindo o fornecimento de transporte público para a melhor acessibilidade aos equipamentos presentes na centralidade já existente. No quadro 11 a seguir, é possível conferir a síntese quantitativa destas respostas.

Quadro 11 - Quantitativos finais das respostas do questionário

Relação	Concordância	Parcial	Discordância
Pergunta 01	6	-	-
Pergunta 02	5	-	1
Pergunta 03	6	-	-
Pergunta 04	6	-	-
Pergunta 05	6	-	-
total	29	0	1

Fonte: LabUrb, 2023d

Nas oficinas territoriais, a soma dos resultados das quatro áreas também permitiu observar a expressiva predominância das manifestações favoráveis aos conteúdos expostos. As discordâncias e concordâncias parciais concentraram-se nas Perguntas 03 e 04, relativas à mobilidade e ao meio ambiente. A maior parte das discordâncias diz respeito à proposta de concentração da densidade nas vias estruturantes da área central, manifestando preocupação com relação ao aumento de veículos e à sobrecarga nessa região. O quadro 12 apresenta a síntese desses números.

Quadro 12 - Quantitativos finais das respostas das Oficinas Territoriais

Relação	Concordância	Parcial	Discordância
Pergunta 01	69	-	-
Pergunta 02	67	-	-
Pergunta 03	62	2	4
Pergunta 04	63	1	1
Pergunta 05	65	-	-
<b>total</b>	<b>326</b>	<b>3</b>	<b>5</b>

Fonte: LabUrb, 2023d

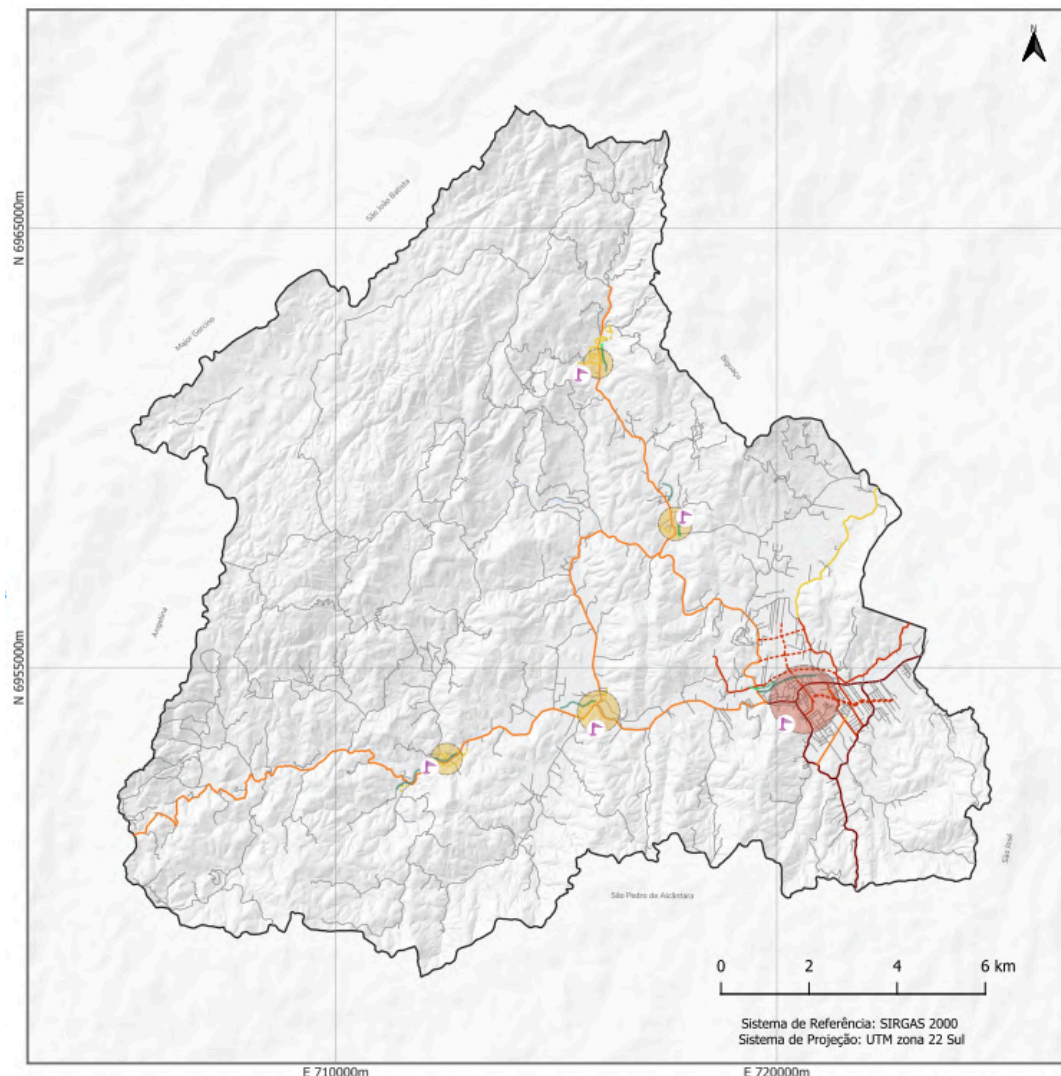
A validação das diretrizes e eixos estratégicos perante a população possibilitou construir consensos que serviram de base para a elaboração da versão preliminar do Plano Diretor, etapa subsequente que deu continuidade ao processo propositivo dentro dessa revisão. O debate proporcionado pela segunda rodada de oficinas territoriais permitiu reforçar os temas de maior prioridade de enfrentamento pelo conteúdo do Plano Diretor, bem como instigar a população a pensar em soluções para essas problemáticas e nos desdobramentos do planejamento urbano a longo prazo. Cabe ressaltar que os pontos de divergência identificados nessa etapa também forneceram importante subsídio para o desenvolvimento da revisão do PDP, indicando aspectos sensíveis da realidade municipal que demandaram atenção e discussão.

### **Consulta Pública e Conferência Final**

Com base na Leitura da Cidade, nas contribuições da segunda rodada de oficinas territoriais e nas discussões com o Núcleo Gestor, a equipe técnica da UFSC elaborou o documento da versão preliminar do Plano Diretor de Antônio Carlos, publicado no dia 24 de novembro de 2023 no *site* do projeto. A partir de então, teve início outra etapa essencial da participação popular na revisão do PDP, a Consulta Pública. Essa etapa tem caráter consultivo e propositivo, garantindo à população o poder de opinar e sugerir alterações ao conteúdo da versão preliminar do Anteprojeto de Lei, antes que este seja votado pelo Núcleo Gestor na Conferência Final e encaminhado à Câmara de Vereadores. O mapa a seguir ilustra o Modelo Territorial apresentado na versão preliminar do PDP, esquema que sintetiza as estratégias espaciais estruturantes do ordenamento territorial (Figura 28).



Figura 28 - Mapa do Modelo Territorial - Versão Preliminar para Consulta Pública do PDP de Antônio Carlos



**Legenda**

**Sistema de Eixos Estruturantes**

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| <b>Vias Existentes</b>          | <b>Vias Propostas</b>                        |
| — Estrutural                    | --- Estruturante                             |
| — Coletora                      | --- Coletora                                 |
| — Local e integradora           | --- Local                                    |
| — Local                         | --- Pedestre (Parque)                        |
| — demais vias                   |  |
| <b>Sistema de Centralidades</b> | Ⓜ Sistema de Patrimônio Cultural e Histórico |
| ■ Centralidade Sede             | — Sistema de Espaços Livres                  |
| ■ demais Centralidades          |  |

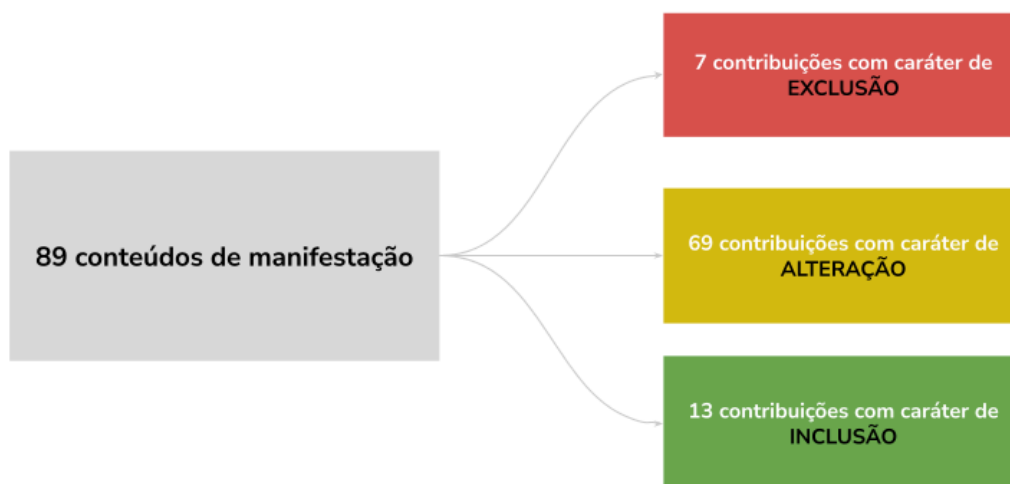
Fonte: LabUrb, 2023e

A Consulta Pública foi viabilizada através de formulários digitais e físicos. O formulário digital foi divulgado nas redes sociais do projeto e da prefeitura, enquanto os formulários físicos foram disponibilizados em quatro localidades do município, sendo três delas escolas públicas e a quarta a sede da Prefeitura Municipal, acompanhados de versões impressas da versão preliminar do

PDP. Nestes, a população podia apresentar propostas de inclusão, alteração ou exclusão de conteúdos da versão preliminar, podendo também inserir anexos. A identificação pessoal e a apresentação de justificativa à proposta eram exigidas para a apreciação da contribuição.

A Consulta, inicialmente prevista para ficar disponível à população entre os dias 24 de novembro e 8 de dezembro de 2023, foi estendida até o dia 5 de janeiro de 2024, a pedido de representantes do Núcleo Gestor e do poder executivo municipal. Essa alteração teve impacto no restante do cronograma previsto para o projeto, que deveria encerrar-se ainda em dezembro de 2023, e acabou sendo prorrogado até abril de 2024. Ao todo, foi possível colher 21 contribuições ao formulário *online* e 10 contribuições físicas, contendo 89 diferentes conteúdos de manifestação, como é possível observar na figura 29.

Figura 29 - Esquema síntese das contribuições da Consulta Pública

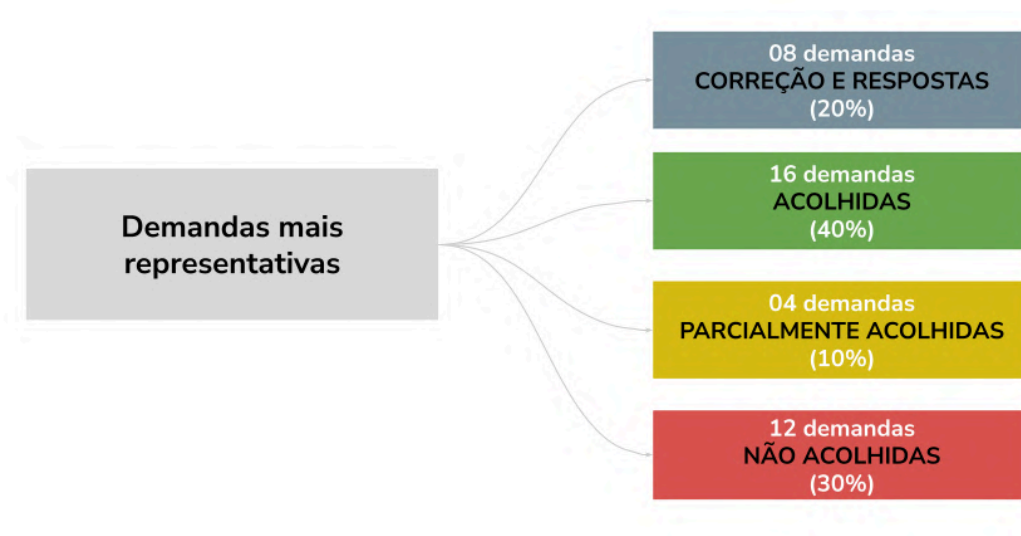


Fonte: LabUrb, 2024

Após a sistematização das contribuições pela equipe técnica, os 89 conteúdos das manifestações foram condensados em 40 demandas, agrupando solicitações comuns ou excluindo aquelas que não cumpriram com o regimento da Consulta Pública. As contribuições foram também codificadas, permitindo a sua publicização anônima e o acompanhamento das respostas pelo contribuinte. Cada demanda foi então analisada pela equipe, avaliando a pertinência do acolhimento ou da recusa das sugestões, sempre acompanhadas de parecer técnico. Ao fim, foi proposto o acolhimento de 40% dessas demandas, o acolhimento parcial de 10% delas e a recusa de

30%, sendo os últimos 20% representados por correções pontuais ou respostas a dúvidas, conforme a figura 30 a seguir.

Figura 30 - Sistematização das contribuições da Consulta Pública



Fonte: LabUrb, 2024

As recomendações de adesão ou não às contribuições foram então levadas para discussão no Núcleo Gestor, na nona reunião realizada pelo grupo no dia 7 de março de 2024, como passo anterior à realização das votações na Conferência Final. A etapa de Consulta Pública caracterizou-se como o momento de maior tensão na revisão do Plano Diretor, pois através da versão preliminar foram apresentadas pela primeira vez propostas detalhadas para aspectos como mapa de zoneamento, perímetro urbano e parâmetros urbanísticos e edífícios. Tais aspectos colocam em jogo interesses particulares, coletivos, políticos e econômicos, suscitando objeções mais veementes ao conteúdo do Plano. Da mesma forma, foi observado certo desentendimento por parte da população com relação ao caráter preliminar da proposta, por vezes confundido com a versão definitiva do Anteprojeto de Lei.

Assim, a última reunião com o Núcleo Gestor teve também caráter de negociação, buscando mediar os diferentes interesses presentes e defender os princípios de atuação do Plano, dentre eles: a equidade territorial e garantia ao pleno acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a função social da cidade e da propriedade urbana, e a gestão democrática da cidade. Cabe ressaltar o

acompanhamento próximo que o Núcleo teve do desenvolvimento do plano, promovendo discussões a cada etapa da sua elaboração, incluindo reuniões formativas acerca de instrumentos urbanísticos.

No dia 16 de abril de 2024 foi realizada a Assembleia de Conferência Final, no auditório da Prefeitura Municipal de Antônio Carlos. A Conferência ainda integra a etapa de Consulta Pública, representando o último espaço participativo desenvolvido e a etapa final dos trabalhos do Laboratório de Urbanismo na revisão do Plano Diretor de Antônio Carlos, sucedida apenas pela publicação da Versão Consolidada do PDP. O objetivo era discutir junto à população as contribuições vindas dos formulários da Consulta Pública e seus respectivos pareceres técnicos, elaborados pela equipe da UFSC com argumentos embasados nas leituras técnica e comunitária como sugestão às decisões do Núcleo Gestor, a quem cabe a votação acerca da versão preliminar.

A Conferência iniciou-se com a apresentação do regimento da assembleia e da sistematização das contribuições da Consulta Pública, seguida do momento deliberativo, composto pela exposição das contribuições por blocos temáticos, discussão e votação dos pontos apresentados. As votações ocorreram por maioria simples dos representantes titulares do Núcleo Gestor, através de cartões de votação, conforme disposto em regimento.

Quadro 13 - Síntese da realização da Conferência Final

<b>Assembleia de Conferência Final</b>	
Data	16/04/2024
Horário	19 h
Local	Auditório da Prefeitura Municipal de Antônio Carlos
Nº de participantes do município	66
Nº de participantes da equipe técnica da UFSC	10
Nº de participantes do Núcleo Gestor	18

Fonte: Elaboração própria, com base em LabUrb (2024)

Inicialmente foram apresentadas as temáticas “menos polêmicas”, cujas sugestões técnicas de adesão ou não às contribuições foram aprovadas unanimemente pelos representantes. No entanto, ao abordar aspectos como número de pavimentos, áreas computáveis de edificações, coeficiente de aproveitamento básico e taxa de ocupação dos lotes, as proposições da equipe técnica foram recusadas pela maioria do Núcleo Gestor. As contra-propostas partiram majoritariamente de atores ligados diretamente ao setor imobiliário do município, sugerindo parâmetros construtivos mais permissivos, frequentemente retornando às disposições do Plano Diretor vigente, sendo assim aprovadas pelo Núcleo Gestor.

Os quadros a seguir indicam o voto de cada um dos representantes presentes acerca de três pareceres: áreas computáveis das edificações (Quadro 14), gabarito máximo e coeficiente básico de aproveitamento dos terrenos na área central (Quadro 15). No quadro 14, estavam presentes 13 representantes com direito a voto, enquanto no quadro 15 havia apenas 11 representantes. Esta análise foi feita pela autora com base no cruzamento dos dados presentes na ata da conferência e nos registros audiovisuais do evento, disponíveis no YouTube. Como podemos observar, as votações revelaram um alinhamento de interesses principalmente entre os representantes da sociedade civil e das áreas territoriais.

Quadro 14 - Resultado da votação do parecer da equipe técnica acerca das áreas computáveis nas edificações

	<b>Representação</b>	<b>Favorável</b>	<b>Desfavorável</b>	<b>Abstenção</b>
<b>REPRESENTANTES PODER PÚBLICO (5)</b>	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Urbano	<b>X</b>		
	Administração	<b>X</b>		
	Secretaria Municipal de Educação	<b>X</b>		
	Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social	<b>X</b>		
	Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente	<b>X</b>		
<b>REPRESENTANTES SOCIEDADE CIVIL (5)</b>	Entidade do Movimento Social e Popular - Pastoral da Comunidade do Louro		<b>X</b>	
	Entidade Empresarial - ACIAC		<b>X</b>	
	Entidade Profissional e Acadêmica - CREA/SC		<b>X</b>	
	Entidade Profissional e Acadêmica - CAU/SC		<b>X</b>	
	Mútua - Caixa de Assistência aos Profissionais do CREA	<b>X</b>		
<b>REPRESENTANTES TERRITORIAIS (4)</b>	Representante da Área Territorial de Santa Maria	-	-	-
	Representante da Área Territorial de Santa Bárbara		<b>X</b>	
	Representante da Área Territorial de Rachadel		<b>X</b> <sup>1</sup>	
	Representante da Área Territorial de Centro		<b>X</b>	

Fonte: Elaboração própria

<sup>1</sup> O registro deste voto é impreciso, devido a dificuldades encontradas na gravação de vídeo da votação.

Quadro 15 - Resultado das votações dos pareceres da equipe técnica acerca do gabarito máximo das edificações e do coeficiente básico de aproveitamento na área central

	<b>Representação</b>	<b>Favorável</b>	<b>Desfavorável</b>	<b>Abstenção</b>
<b>REPRESENTANTES PODER PÚBLICO (5)</b>	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Urbano		<b>X</b>	
	Administração	<b>X</b>		
	Secretaria Municipal de Educação	<b>X</b>		
	Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social	-	-	-
	Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente	-	-	-
<b>REPRESENTANTES SOCIEDADE CIVIL (5)</b>	Entidade do Movimento Social e Popular - Pastoral da Comunidade do Louro		<b>X</b>	
	Entidade Empresarial - ACIAC		<b>X</b>	
	Entidade Profissional e Acadêmica - CREA/SC		<b>X</b>	
	Entidade Profissional e Acadêmica - CAU/SC		<b>X</b>	
	Mútua - Caixa de Assistência aos Profissionais do CREA		<b>X</b>	
<b>REPRESENTANTES TERRITORIAIS (4)</b>	Representante da Área Territorial de Santa Maria	-	-	-
	Representante da Área Territorial de Santa Bárbara		<b>X</b>	
	Representante da Área Territorial de Rachadel		<b>X</b>	
	Representante da Área Territorial de Centro		<b>X</b>	

Fonte: Elaboração própria

Os principais embates presenciados relacionaram-se a demandas do mercado imobiliário, requerendo gabaritos ainda superiores aos propostos pela versão preliminar, maiores índices construtivos, e menor número de áreas computáveis no cálculo de áreas totais construídas. Em resposta, foram apresentados pela equipe técnica cálculos de população projetada, simulações de verticalização e seus impactos na paisagem, custos de urbanização, dentre outros argumentos, visando demonstrar os possíveis ônus ao município a longo prazo, caso adotadas as sugestões propostas. Também foi recorrente nas manifestações dos representantes do Núcleo Gestor a queixa acerca do ‘retrocesso’ representado pela versão preliminar, incorrendo na perda de direitos

adquiridos através do Plano Diretor vigente, nas situações em que a nova proposta apresentava-se menos permissiva que a anterior. O argumento foi combatido com a explicação de que o Plano Diretor não oferece direitos adquiridos, apenas a expectativa de direito.

Com a finalização das votações, a Versão Preliminar foi aprovada, restando apenas a alteração dos pontos definidos em assembleia e o encaminhamento da Versão Consolidada para a Câmara de Vereadores. Dos 32 pontos deliberados, 7 sofreram alterações no momento da Conferência Final. Para ilustrar, os 8 pavimentos máximos sugeridos pela equipe técnica para a área central do município transformaram-se em 10, e áreas como varandas, áticos e áreas de lazer em edificações multifamiliares permaneceram como não computáveis, a despeito dos pareceres técnicos. Apesar da estrutura geral da Versão Preliminar do Plano Diretor não ter sido descaracterizada, o que se pôde observar foi uma clara sobreposição dos interesses setoriais aos coletivos durante as votações, em particular dos interesses de aumento de renda imobiliária. A composição do Núcleo Gestor, fortemente ligada ao setor da construção civil até mesmo entre os representantes territoriais, e a ausência de articulação comunitária no município contribuíram para o cenário observado na Conferência.

O desenvolvimento da revisão do Plano Diretor de Antônio Carlos permitiu observar os diversos atores, espaços e fatores que concorrem para a realização de um processo participativo. No próximo capítulo, será avaliada a complexa correlação entre vontade política, desenho institucional, tradição associativa e postura da equipe técnica identificada neste processo.



**Capítulo 4.**  
**Os horizontes desse desenho**



O quarto e último capítulo se dedicará a discutir os horizontes de replicação da metodologia participativa adotada em Antônio Carlos, ao analisar essa experiência sob as teorias discutidas no primeiro capítulo, considerando as seguintes categorias de avaliação: tradição associativa, desenho institucional, vontade política e postura dos técnicos de planejamento urbano (VELÁSQUEZ, 1999; LÜCHMANN, 2002; PEREIRA, 2015). Objetiva-se identificar os ganhos possibilitados por essa experiência, bem como as problemáticas que destacaram-se e suas possíveis alternativas. Ao fim, abordaremos também os impactos propiciados pelo envolvimento da universidade enquanto ator no processo de revisão do Plano Diretor, articulando discentes, docentes e comunidade.

### **Tradição associativa**

Conforme brevemente exposto no primeiro capítulo, a tradição associativa refere-se ao grau de mobilização comunitária preexistente entre a sociedade civil, conceito diretamente relacionado ao de capital social (LÜCHMANN, 2002). De acordo com Boschi (1999), o capital social diz respeito ao acúmulo histórico de práticas associativas que atuam no sentido contrário às relações clientelistas e autoritárias, práticas estas que podem manifestar-se através de associações de moradores ou outras entidades de organização comunitária e que relacionam-se a uma melhor implementação de formas institucionais de participação no território.

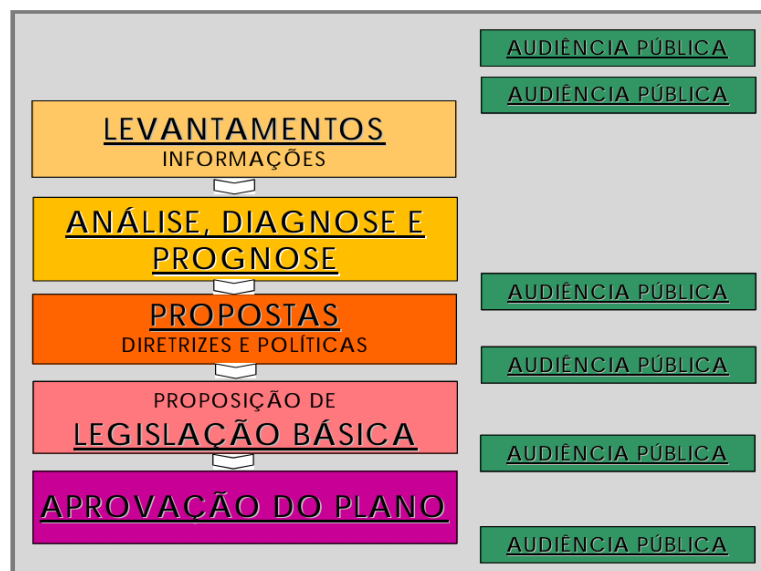
A fim de incluir esses meios de mobilização civil no processo de desenvolvimento do PDP, o já mencionado guia para elaboração de Planos Diretores publicado pelo Ministério das Cidades em 2004 sugere a identificação dos “(...) atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização” como parte da etapa preparatória do processo de planejamento (p. 47). Em Antônio Carlos, a realização desse levantamento pela equipe técnica da UFSC no período inicial da revisão do plano revelou um número reduzido de associações, no entanto, com uma atuação longa. Entre elas, estão a ACIAC - Associação Empresarial de Antônio Carlos, registrada desde 2000; o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Antônio Carlos, desde 1972; e a APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, em funcionamento desde 2009.

A baixa diversidade de entidades comunitárias no município refletiu diretamente na composição do Conselho da Cidade, que posteriormente deu origem ao Núcleo Gestor (Quadro

2). Assim, os postos reservados a representantes dos setores sociais foram ocupados por membros da ACIAC, do CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, do CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo, da Mútua - Caixa de Assistência aos Profissionais do CREA e da Entidade do Movimento Social e Popular - Pastoral da Comunidade do Louro, organizações em sua totalidade vinculadas a setores profissionais ou econômicos e religiosos.

Esse cenário leva a indagações quanto ao caráter participativo do primeiro Plano Diretor de Antônio Carlos, elaborado entre os anos de 2008 e 2010 pela empresa Consórcio Hardt/Engemin. Através de pesquisa em meios digitais realizada para o presente trabalho, não foi possível encontrar registros de atividades participativas desenvolvidas à época. O único produto do processo publicado refere-se à leitura técnica, que apresenta um diagrama de etapas do processo envolvendo 6 audiências públicas (Figura 31), mas não inclui contribuições da população. Adicionalmente, os habitantes de Antônio Carlos entrevistados declararam à autora terem participado pela primeira vez do planejamento urbano da cidade através da revisão do PDP em 2023 e 2024. Assim, a escassez de informações e de transparência quanto ao processo de elaboração do Plano Diretor de 2010 sugere uma “pseudoparticipação” que pouco contribuiu para o fomento da mobilização da população.

Figura 31 - Diagrama das fases de desenvolvimento do Plano Diretor Municipal de Antônio Carlos



Fonte: CONSÓRCIO HARDT/ENGEMIN, 2008

As dimensões da realidade municipal aqui analisadas auxiliam na compreensão do comportamento da participação ao longo do processo de revisão do PDP, que apesar de ter sido significativa na 1ª rodada de oficinas territoriais, decaiu a cada etapa realizada, culminando em uma participação frágil no momento decisório representado pela Conferência Final. De acordo com Villaça (2005), no entanto, a baixa participação popular nos processos de planejamento urbano relaciona-se a aspectos mais estruturais: para o autor, o problema reside na natureza pouco objetiva e aplicável do Plano Diretor, e no fato de que o plano não interessa à maioria da população, por não apresentar propostas às reivindicações das camadas populares. Ao analisar o processo de elaboração do Plano Diretor de São Paulo entre os anos de 2002 e 2004, Villaça aponta que:

Numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico como a brasileira a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento das necessidades da minoria poderosa, em detrimento da maioria. Se a maioria - as camadas de baixa renda - não se interessa pelos debates é porque o assunto não diz respeito aos seus interesses, aos seus problemas. (VILLAÇA, 2005, p. 54)

Em contraposição a Villaça (2005), Marcelo Guesser, agricultor e representante suplente da Área Territorial do Rachadel no Núcleo Gestor, comentou em entrevista à autora a postura dos munícipes ante a participação, destacando aspectos próprios de Antônio Carlos:

O nosso município, de maneira geral, ele é assim. Agricultor é uma classe que levanta muito cedo. Daí já trabalha até um horário estendido. E, querendo ou não, às vezes eles acham, **“Ah, eu não vou, eu não entendo disso, eu não sei fazer nada disso, isso aí não é para mim”**. Eu até cheguei a escutar, **“O que um cara que nem tu, desculpe falar dessa forma, um agricultor vai saber lá, tu não sabe nada disso”**. Mas eu sei, porque dependendo do que é feito no plano diretor, vai influenciar lá na minha rua, lá onde eu planto, o que é que eu vou poder fazer lá na minha agricultura. Querendo ou não, tudo que a cidade tem depende de mim do interior, porque se eu aqui não preservar nascentes d'água, se eu não plantar, lá na cidade eles dependem muito mais de mim do que eu deles. Porque eu vou neles lá quando eu preciso de algum meio, mas eles para comer precisam de mim todo dia, né?

A fala de Marcelo Guesser revela uma série de complexos fatores que influenciam a participação: as especificidades populacionais e econômicas do município, as relações entre o espaço urbano e o rural, a escolha individual por participar e o mito da competência dos técnicos. Por outro lado, revela um profundo entendimento por parte do entrevistado da relevância da sua contribuição para o planejamento, e da importância da compreensão da cidade como um todo de

partes distintas e interdependentes. Marcelo já havia participado de reuniões do Conselho Municipal de Agricultura e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o que demonstra uma trajetória pessoal de envolvimento no debate público e construção de cidadania. Todavia, como vimos, a tradição associativa é apenas um dos fatores que interferem no sucesso do planejamento. Assim, analisaremos a seguir de que forma o desenho institucional influenciou na participação observada em Antônio Carlos.

## **Desenho institucional**

Retomando Lüchmann (2002), o desenho institucional diz respeito ao conjunto de regras, métodos e instâncias que possibilitam a participação. Uma vez que a estrutura desse arranjo na revisão do PDP de Antônio Carlos já foi apresentada no 2º capítulo, nos ateremos a avaliar os resultados alcançados por este desenho ao longo do processo.

As oficinas territoriais desenvolveram-se positivamente, ao adotarem uma metodologia que priorizou atividades de baixa complexidade e que possibilitassem a flexibilidade de público. Em oposição, muitos municípios optam por atividades envolvendo a divisão da população em grupos menores e a interação com fotos ou mapas impressos, como feito durante a revisão do Plano Diretor em Camboriú - SC entre 2011 e 2012 na etapa de leitura da cidade (VIEIRA et al, 2013). A metodologia proposta pela equipe técnica da UFSC para a 1ª rodada de oficinas, no entanto, visou proporcionar um momento de reflexão individual a cada participante e não selecionar previamente as temáticas para discussão, resultando em um conjunto de problemáticas e potencialidades que fez jus à realidade municipal, de acordo com a anuência dos próprios munícipes ao fim da atividade.

A realização das oficinas por áreas do município, em locais familiares à comunidade como os salões de igrejas e a menor formalidade na condução desses eventos permitiram uma participação mais diversa e direta em comparação às audiências públicas. Enquanto a dinâmica que se apresenta nas audiências coloca a equipe técnica em local de fala e a população em postura de escuta, essa relação inverte-se nas oficinas territoriais, e a lógica de contribuição individual destas últimas dá voz a cada um dos participantes. Não obstante, as audiências públicas constituíram um espaço essencial para a garantia da transparência do processo e para o acompanhamento por parte da população das

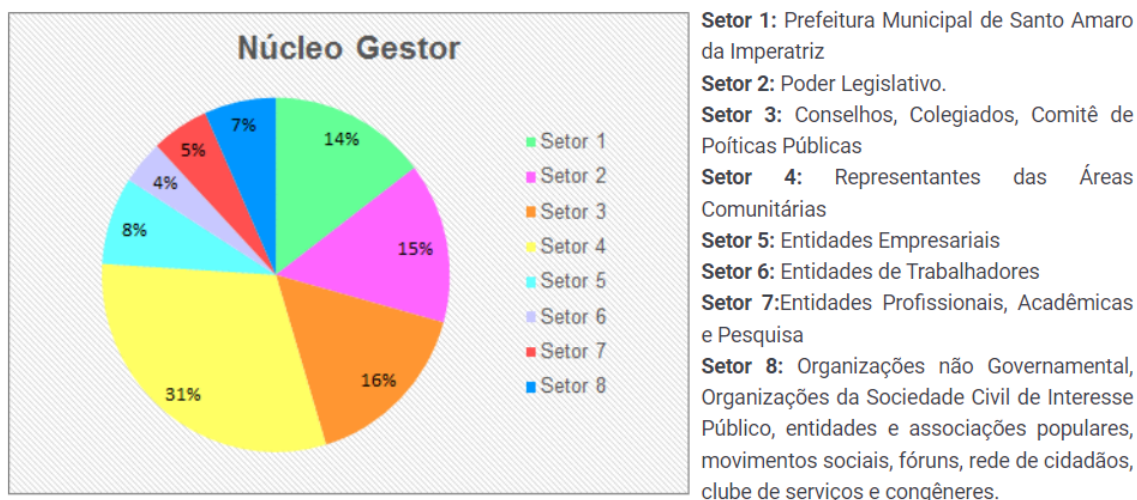
atividades desenvolvidas pela equipe técnica, posto que publicizaram os métodos de trabalho adotados e abriram espaço para o debate.

O uso de ferramentas digitais como os formulários *on-line* para coleta de dados e consulta da opinião pública também apresentou-se como um importante instrumento para a ampliação da participação. O número de respostas ao formulário de diagnóstico do município superou o número de participantes na 1ª rodada de oficinas territoriais, possibilitando a contribuição daqueles que não puderam estar presentes por limitações de horário, deslocamento ou similares. De forma complementar, a divulgação dos eventos através de mídias sociais desempenhou papel fundamental na comunicação das etapas do processo, sendo apontada pelos entrevistados desta pesquisa como principal canal de informação acerca das atividades da revisão do Plano Diretor.

No entanto, uma vez que o poder decisório concentra-se nas mãos dos representantes do Núcleo Gestor, distanciando o restante da população do momento de deliberação, a principal limitação do desenho institucional de Antônio Carlos reside na composição deste conselho. Conforme anteriormente exposto, a forte presença de profissionais vinculados ao ramo da construção civil entre os representantes do Núcleo Gestor influenciou os resultados da Conferência Final em prol de interesses econômicos e imobiliários.

Para garantir que os representantes defendam efetivamente interesses coletivos é preciso buscar equilíbrio e diversidade na composição destes órgãos colegiados. Um exemplo é o Núcleo Gestor do Plano Diretor de Santo Amaro da Imperatriz - SC de 2018 a 2019, onde cada Área Territorial da cidade - sete ao todo - tinha direito a eleger quatro representantes e quatro suplentes, em contraste com apenas um representante e suplente por área de Antônio Carlos. Dessa forma, quase um terço do conselho era composto pela população não vinculada a setores econômicos ou entidades específicas, com a missão de defender as demandas da sua localidade e do município como um todo. Destaca-se também a presença de representantes do Poder Legislativo no Núcleo Gestor, pois uma vez que o projeto de lei necessitará de aprovação pelos vereadores, o acompanhamento mais próximo do processo por parte desses atores pode reduzir as chances de distorção do Plano Diretor durante a sua tramitação na Câmara Municipal (Figura 32).

Figura 32 - Composição do Núcleo Gestor em Santo Amaro da Imperatriz



Fonte: Prefeitura de Santo Amaro Da Imperatriz, 2024, disponível em <https://www.santoamaro.sc.gov.br/planodiretor/quemparticipa>

Outro importante aspecto para o fortalecimento dos conselhos deliberativos enquanto instâncias verdadeiramente democráticas é a capacitação dos atores envolvidos. Nas palavras de Freitas e Bueno (2018, p. 311), referentes à análise do desenvolvimento de Planos Diretores no estado de São Paulo, a atividade de capacitação é “[...] o meio pelo qual a sociedade organizada, os movimentos sociais e a equipe da Prefeitura nivelam e aprofundam seu conhecimento técnico, realizam questionamentos e passam a construir um vocabulário comum”. Essa estratégia foi adotada em Antônio Carlos, através de reuniões com os integrantes do Núcleo Gestor abordando temas como o zoneamento, índices e instrumentos urbanísticos do Plano Diretor, mobilidade urbana, gestão pública, orçamento municipal, entre outros, como forma de instrumentação para a participação. Como destacam Vieira et al. (2013, p. 123), “[...] somente mediante capacitação poderá haver participação plena dos cidadãos, em busca de uma democracia participativa emancipatória”.

Em suma, os conselhos deliberativos apresentam-se como uma alternativa para a participação qualificada, desde que suas composições busquem romper com as estruturas de poder arraigadas em nossa sociedade, e que seus representantes sejam incluídos em um processo formativo sobre a gestão e o planejamento urbano municipais. Embora seja importante trabalhar para que o

número de munícipes presentes nos eventos participativos aumente, essa forma de participação perde força quando, ao fim, aqueles com direito ao voto não representam os interesses da maioria.

## **Vontade política**

O conceito de vontade política é aqui entendido como o comprometimento do governo em efetivar um projeto de gestão pública de caráter participativo (LÜCHMANN, 2002). De acordo com Abers (1998), a partir da análise da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, a ação estatal é capaz de estimular a organização civil, mesmo em contextos de baixa tradição associativa.

No caso de Antônio Carlos, a administração municipal manteve uma postura de neutralidade durante a revisão do PDP. Cabe destacar que, dada a obrigação legal da revisão do Plano Diretor a cada dez anos e da participação popular nesse processo, a construção de políticas junto à população nem sempre está alinhada às prioridades político-partidárias da gestão em vigor.

Assim, o prefeito municipal Geraldo Pauli, filiado ao MDB - Movimento Democrático Brasileiro, manteve-se distante durante o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos. Em 2024 encerra-se o quinto mandato como prefeito de Geraldo Pauli, que também esteve à frente da administração municipal entre 1997 e 2000, 2001 e 2004, 2009 até 2012 - período que abrange o desenvolvimento do primeiro Plano Diretor do município - e de 2017 a 2020, além de ter atuado como vice-prefeito e Secretário de Obras. A representação do poder executivo foi assumida pelo vice-prefeito Filipe Schmitz, filiado ao mesmo partido, que esteve presente nas audiências públicas e demais eventos e realizou falas institucionais em nome da Prefeitura Municipal. Segundo Lüchmann (2002), também com base na experiência do OP, a presença dos representantes do executivo nas instâncias participativas inspirou a confiança da população na seriedade do governo com relação ao projeto em construção.

O então Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano Willian Fraga teve notável participação no desenvolvimento da revisão do plano, representando a principal ponte de comunicação entre a equipe técnica da UFSC e a gestão municipal. Durante o processo, a prefeitura foi responsável principalmente pelo fornecimento do espaço físico para a realização das reuniões,



oficinas e audiências públicas e pela divulgação dos materiais de comunicação elaborados pela equipe do LabUrb, além de viabilizar as contribuições físicas durante a etapa de consulta pública.

A coincidência do ano de eleições municipais com as etapas finais da revisão do Plano Diretor suscitou movimentações políticas entre os atores envolvidos no processo. Em 2024, ainda antes da Conferência Final do Plano Diretor, Willian Fraga foi exonerado do cargo de Secretário para concorrer a vereador, também pelo partido MDB, deixando o papel de articulação do processo para o coordenador da Secretaria de Planejamento, Rodrigo Conrat. Já o representante do CREA no Núcleo Gestor e proprietário da construtora Koch Engenharia, Delmo Koch, candidatou-se a prefeito municipal pelo Partido Progressistas, em sua primeira candidatura política.

Durante as votações no momento da Conferência Final, os quadros 14 e 15 apresentados no capítulo anterior revelam como a maior parte dos representantes do poder municipal no Núcleo Gestor manifestaram-se favoráveis aos pareceres propostos pela equipe técnica da UFSC, mesmo quando em discordância com os representantes da sociedade civil e das Áreas Territoriais. Ainda assim, o incentivo à participação promovido pela prefeitura municipal pode ser considerado sutil quando comparado ao investimento promovido pelo poder executivo em Porto Alegre à época do Orçamento Participativo, guardadas as proporções entre os dois casos. De acordo com Lüchmann (2002), a prefeitura de Porto Alegre disponibilizou ônibus para viabilizar o transporte até as assembleias do OP, produziu materiais informativos, capacitou delegados e conselheiros do processo e dedicou técnicos para a mobilização das comunidades, demonstrando o comprometimento do governo em efetivar uma participação popular legítima na gestão da cidade.

Na contramão do observado em Antônio Carlos e em Porto Alegre, no entanto, muitas prefeituras contentam-se em proporcionar uma estrutura mínima para que o processo possa ser considerado participativo aos olhos da lei. Este foi o cenário observado em Florianópolis, através de análise de Coelho e Dellagnelo (2015) acerca da revisão do Plano Diretor entre os anos de 2001 e 2011, processo que teve conclusão apenas em 2014. De acordo com as autoras, a postura da Prefeitura Municipal de Florianópolis incluiu a realização de eventos participativos sem o chamamento da população, a escassez de recursos destinados à mobilização comunitária nas localidades do município e a dissolução do Núcleo Gestor.

Dessa forma, pode-se concluir que em Antônio Carlos a prefeitura municipal prestou apoio à realização das atividades participativas e manteve-se aberta ao diálogo com a equipe técnica da

UFSC, ainda que não tenha dedicado esforços excepcionais para ampliar o envolvimento da população com o Plano Diretor. Destaca-se também os interesses políticos que permearam o processo, evidenciados pelas candidaturas a cargos municipais envolvendo atores bastante presentes na revisão do plano. A seguir, analisaremos outra dimensão do envolvimento da administração municipal nesse processo, representada pelos técnicos de planejamento urbano da prefeitura, em conjunto com a atuação da equipe técnica da UFSC.

### **Postura dos técnicos de planejamento urbano**

De acordo com Pereira (2015), a postura dos técnicos de urbanismo, enquanto adesão ou comprometimento destes técnicos com o princípio participativo, desempenha importante papel para o sucesso do planejamento. Em Antônio Carlos, dois grupos de técnicos atuaram no processo de revisão do Plano Diretor: aqueles vinculados à prefeitura municipal e a equipe técnica do Laboratório de Urbanismo da UFSC. Conforme abordado no segundo capítulo, a atuação dos técnicos da prefeitura teve caráter de apoio operacional, cabendo a elaboração da Leitura da Cidade e demais produtos desenvolvidos ao longo do processo à equipe de trabalho da UFSC. Um dos fatores que contribuíram para este panorama é o fato do corpo de profissionais de planejamento urbano da prefeitura de Antônio Carlos ser bastante reduzido, assim como em muitos municípios de pequeno porte. O quadro a seguir representa este cenário:

Quadro 16 - Equipe técnica do município de Antônio Carlos

<b>Cargo</b>	<b>Formação</b>
Procuradora Municipal	Direito
Secretário de Desenvolvimento Urbano	Engenharia Civil
Secretária de Administração e Finanças	Engenharia Civil
Superintendente de Obras e Fiscalização	Ciências Contábeis
Gerente de Defesa Civil e Segurança	Arquitetura e Urbanismo

Fonte: Elaboração própria, com base em LabUrb (2023b)

Assim, o número de profissionais dedicados ao planejamento urbano é apenas suficiente para suprir as demandas cotidianas do município, sendo necessária a contratação de uma equipe externa para o desenvolvimento do Plano Diretor. Essa condição revela também uma preocupação com relação à posterior implementação do plano desenvolvido, uma vez que este institui novos regulamentos e instrumentos de planejamento que requerem a aplicação e o monitoramento por parte dos técnicos do município.

A equipe técnica da UFSC, por sua vez, apresenta a singularidade de compor um grupo vinculado à universidade pública, agregando professores, alunos de graduação e pós-graduação e profissionais de diversas áreas do conhecimento. Essa condição implica algumas limitações, como as burocracias relativas a pagamentos, a vinculação ao calendário acadêmico e a responsabilidade da representação institucional.

Quadro 17 - Equipe técnica do LabUrb da UFSC

<b>Técnico</b>	<b>Formação</b>
Samuel Steiner dos Santos	Arquiteto-Urbanista, Mestre e Doutor em Geografia
Sérgio Torres Moraes	Arquiteto-Urbanista, Mestre e Doutor em Arquitetura e Urbanismo
Juliana de Godoy	Arquiteta-Urbanista, Mestre, doutoranda em Geografia
Mariana Panzera	Arquiteta-Urbanista, Mestre em Arquitetura e Urbanismo
Nathália Sander	Arquiteta-Urbanista, Mestre em Arquitetura e Urbanismo
Amanda Cristina Pádova	Arquiteta-Urbanista, mestranda em Arquitetura e Urbanismo
Bárbara Guimarães Fernandes	Arquiteta-Urbanista, mestranda em Arquitetura e Urbanismo
Marcelo Leão	Advogado, mestrando em Arquitetura e Urbanismo
Leandro Lino Freitas	Geólogo, mestrando em Desastres Naturais
Marcio de França Santos	Geógrafo, Especialista em análise ambiental

Ana Paula Cabral	Graduanda em Arquitetura e Urbanismo
Eduarda Vieira Florindo	Graduanda em Arquitetura e Urbanismo
Hellen Hoffmann	Graduanda em Arquitetura e Urbanismo
Isadora Imthon	Graduanda em Arquitetura e Urbanismo
Pâmela Cristina Conradi Galiotto	Graduanda em Arquitetura e Urbanismo
Vinicius Pauli	Graduando em Arquitetura e Urbanismo

Fonte: Elaboração própria, com base em LabUrb (2023b)

Outras dificuldades encontradas pela equipe do LabUrb dizem respeito às condições colocadas pela prefeitura de Antônio Carlos. O prazo inicial de 13 meses, restringido pelo orçamento municipal, configurou um intervalo de tempo bastante limitado para o desenvolvimento desde os levantamentos técnicos até a Versão Consolidada do Plano Diretor, prazo este que foi prorrogado para 16 meses já na etapa de consulta pública por solicitação do Presidente do Núcleo Gestor, Secretário de Desenvolvimento Urbano. O orçamento acordado para elaboração do plano, por sua vez, viabilizou apenas o pagamento dos técnicos e das bolsas dos estudantes envolvidos, além de cobrir custos operacionais como os de deslocamento, não retornando qualquer tipo de recurso ao LabUrb. Por fim, a escassez de dados atualizados e geoespecializados acerca do município e da sua população consistiu em um empecilho à etapa de leitura da cidade, resultando no levantamento manual e moroso de dados pela equipe técnica ou em lacunas no diagnóstico municipal.

Apesar desse cenário, a equipe técnica da UFSC buscou envolver a população de Antônio Carlos em todas as etapas do desenvolvimento do Plano Diretor, através das diversas instâncias apresentadas neste trabalho. Entre eventos presenciais, formulários físicos e digitais o objetivo destes espaços variou entre a informação, a escuta, a consulta de opiniões, o debate, a construção e a deliberação coletiva. No entanto, em todos eles o intuito da equipe da UFSC era manter-se aberta ao diálogo, garantir a transparência do processo, incentivar a ampla participação e valorizar o saber e as experiências dos moradores. A fala de Marcelo Guessier, em entrevista à autora, reforça a postura participativa adotada pelo LabUrb no município:

[A equipe da UFSC] veio com a ideia dela técnica, mas sempre muito aberta, muito disposta a acolher toda a ideia de qualquer pessoa que veio, seja ela mais humilde ou de mais instrução de estudo, independente da pessoa, muito participativa assim, a comunidade pôde dar as suas opiniões e foi bem acolhida, na minha visão.

Um dos fatores que contribuíram para o comprometimento com a efetiva participação endossada pelo LabUrb é a possibilidade de realizar um planejamento urbano associado à teoria veiculada em sala de aula. Internamente à UFSC, o desenvolvimento da revisão do PDP de Antônio Carlos é entendido como um projeto de extensão, um dos três pilares indissociáveis da universidade, ao lado da pesquisa e do ensino, como estabelece a Constituição Federal de 1988. De acordo com a Resolução nº 7 de 2018 do MEC - Ministério da Educação, a extensão busca cumprir com a função social das instituições de ensino superior através do compartilhamento do conhecimento produzido na universidade, estabelecendo uma interação dialógica com a sociedade. Dessa forma, este processo desempenha também um importante papel na formação cidadã e profissional dos estudantes de graduação e de pós-graduação, bem como dos professores envolvidos.

Além de propiciar aos alunos e professores a oportunidade de trabalhar e aprender sobre o planejamento urbano através do instrumento do Plano Diretor, experiência pouco usual no mercado de trabalho convencional, o envolvimento com o Laboratório de Urbanismo abre portas para a produção de conhecimento científico através da pesquisa acadêmica. Diversos temas que permeiam o Plano Diretor, como as dimensões ambientais, de patrimônio histórico-cultural, infraestrutura, mobilidade e instrumentos urbanísticos possibilitam reflexões a partir da prática desenvolvida nos municípios, ainda que as atividades de pesquisa tenham sido pouco desenvolvidas nos últimos 4 anos do LabUrb. O presente trabalho visa incentivar a produção acadêmica nesse sentido, refletindo criticamente acerca da participação popular que possibilitamos através da nossa atuação.

O caráter pedagógico associado a este processo estende-se também à comunidade externa à universidade, aqui representada pelos moradores de Antônio Carlos. Experiências participativas têm demonstrado grande potencial de formação político-cidadã da população, bem como de construção do entendimento acerca da cidade e das dinâmicas que nela ocorrem, como apontado por Abers (1998) acerca da experiência com o Orçamento Participativo de Porto Alegre. De acordo com o guia para elaboração de Planos Diretores do Ministério das Cidades, o PD tem o mesmo

intuito: “O processo de elaborar o Plano Diretor Municipal tem uma dimensão pedagógica de capacitação e troca de saberes entre técnicos e as lideranças da sociedade civil, para qualificar continuamente a relação entre ambos” (2004, p. 48).

Em Antônio Carlos, este potencial formativo se confirmou, de acordo com os próprios munícipes. Em entrevista à autora, os participantes relataram mudanças na forma como enxergam o planejamento no município, passando a compreender a complexidade das problemáticas urbanas e os possíveis desdobramentos negativos a longo prazo de determinadas ações, como a excessiva verticalização ou densificação de determinadas áreas. Os entrevistados também demonstraram compreensão acerca da importância da participação de todos, do respeito aos diferentes pontos de vista, e do conhecimento da população com relação ao dia-a-dia na cidade. Maricato reforça a relevância deste processo ante o seu resultado:

O processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes. A constituição e consolidação dessa esfera de participação política é que poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações ao plano. (MARICATO, 2000, p. 180)

Portanto, espera-se que este processo possa criar caminhos para a fiscalização da implementação do Plano Diretor por parte da população, e que possa fomentar a participação em experiências futuras, contribuindo para fortalecer a tradição associativa em Antônio Carlos. Assim, evidencia-se como as quatro categorias de avaliação analisadas neste capítulo estão profundamente relacionadas, exercendo influência umas sobre as outras: a postura dos políticos e dos técnicos pode determinar o desenho institucional, que interferirá na forma como a população participa, podendo contribuir ou não para o associativismo, e assim por diante.

Ao longo deste capítulo, discutimos as principais dimensões que interferiram na participação popular observada em Antônio Carlos, investigando as potencialidades e limitações impostas por cada uma delas. A seguir, organizaremos algumas das contribuições viabilizadas por esta pesquisa, seus possíveis caminhos de continuidade, e os ganhos que a experiência de atuar na revisão do PDP proporcionou à autora.

## Considerações finais

No decorrer destes quatro capítulos buscamos, em consonância com o objetivo geral da pesquisa, discutir a participação popular na revisão do Plano Diretor de Antônio Carlos. A partir da análise da atuação dos agentes envolvidos, do funcionamento das instâncias e dos resultados obtidos, procurou-se indicar os horizontes possibilitados por esse processo.

A fim de atingir o objetivo específico “i) discutir as bases teóricas e históricas sobre as quais este PDP foi revisado”, o primeiro capítulo apresentou uma síntese dos acontecimentos históricos que influenciaram a legislação urbanística brasileira, representados principalmente pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana e suas conquistas no que tange à função social da cidade e da propriedade. Em seguida, discutiu-se os principais autores e teorias que versam sobre o planejamento participativo. Compreendemos como, apesar da obrigatoriedade da participação popular no planejamento urbano ter representado avanços, as formas institucionais de implementá-la apresentam limitações, e o modo como o poder público e os técnicos de planejamento têm se apropriado destes instrumentos sugerem uma “pseudoparticipação”. Por fim, apresentamos critérios para a avaliação da participação, propostos por Velázquez (1999), Lüchmann (2002) e Pereira (2015), posteriormente adotados na análise do Plano Diretor de Antônio Carlos.

No segundo capítulo, iniciamos o estudo de uma importante dimensão que refletiu na participação observada em Antônio Carlos, o desenho institucional. Enquanto conjunto de instâncias e métodos que viabilizam a participação, vimos que este arranjo seguiu as orientações dispostas em lei pelo Estatuto da Cidade, as resoluções da Conferência Nacional das Cidades e a cartilha para elaboração de Planos Diretores do Ministério das Cidades, refletindo uma forma de planejamento já institucionalizada no Brasil. Destacamos também a relevância da escolha do Núcleo Gestor enquanto instância decisória na revisão do PDP, suas funções e composição de representantes. A partir do entendimento de que o desenho institucional de Antônio Carlos espelha-se em experiências anteriores dos agentes envolvidos com o LabUrb, apresentou-se uma síntese dos Planos Diretores desenvolvidos em Nova Serrana - MG e em São José - SC, seus resultados e aspectos que ressoaram na revisão do PDP aqui analisado.

O objetivo específico “ii) descrever a metodologia participativa utilizada na revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos” foi desenvolvido ao longo do terceiro capítulo, a partir da narração da realização das diversas etapas do processo, possibilitada pela participação da autora nessas atividades e pela consulta a fontes disponibilizadas pelo Laboratório de Urbanismo, como atas, fotos, gravações e relatórios publicados. Dessa forma, publicizamos os métodos adotados nos momentos participativos e a forma como as contribuições desses espaços foram transformadas em propostas para o Plano Diretor. Através da análise dos resultados obtidos após a votação do anteprojeto de lei na Conferência Final, compreendemos como algumas decisões foram dominadas pelos interesses do setor imobiliário, manifestadas pelos próprios representantes da sociedade civil e das áreas territoriais no Núcleo Gestor, por vezes vinculados ao ramo da construção civil.

Por fim, o quarto e último capítulo foi dedicado a “iii) refletir acerca da metodologia participativa adotada no município, sua replicabilidade e limitações”. Para tal, nos utilizamos dos quatro critérios expostos no primeiro capítulo: tradição associativa, desenho institucional, vontade política e postura dos técnicos de planejamento. Verificamos um nível limitado de mobilização civil em Antônio Carlos, sinalizado pelo baixo número de associações no município e pelo seu histórico de processos de planejamento pouco participativos. Observamos as qualidades apresentadas pelo arranjo institucional proposto, as limitações relativas principalmente à composição do Núcleo Gestor, e os possíveis caminhos de aprimoramento desse desenho. Investigamos a vontade política demonstrada pelo governo municipal ao longo do processo, que prestou apoio à realização dos eventos, embora não tenha realizado maiores investimentos na capacitação dos atores e na mobilização da população. Por fim, analisamos a postura dos profissionais de urbanismo, as diferenças entre a atuação dos técnicos da prefeitura e do LabUrb da UFSC, e o potencial pedagógico propiciado por este processo à comunidade, aos estudantes, professores e representantes do poder público.

Portanto, este trabalho apresenta como horizonte de continuação a aplicação dessa metodologia de pesquisa ao processo de desenvolvimento de Planos Diretores em outros municípios, buscando traçar paralelos e compreender como diferentes arranjos entre tradição associativa, vontade política, desenho institucional e postura dos técnicos de planejamento podem alcançar resultados diversos. Para além desse formato de pesquisa, enxerga-se a importância de avaliar em trabalhos futuros quais limitações as formas institucionais de participação no



planejamento urbano no Brasil têm apresentado, bem como elaborar as alternativas que se colocam a este cenário.

Enquanto agente com atuação direta na revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos, sob a forma de bolsista de graduação na equipe técnica do LabUrb da UFSC, a possibilidade de participar deste projeto possibilitou inúmeras contribuições à minha formação como arquiteta e urbanista, e sobretudo, como cidadã. Pude auxiliar nos levantamentos, mapeamentos e análises da realidade do município, na formulação de propostas para o uso e ocupação do solo, e na realização dos eventos participativos com a comunidade. Assim, desenvolvi habilidades, construí novos conhecimentos e aprofundei meu já descoberto interesse pelo planejamento urbano, área na qual almejo continuar atuando. Pela primeira vez, pude observar como a população pode contribuir ativamente para a construção da política urbana e da tomada de decisões quanto ao futuro do seu município, tornando públicas funções comumente reservadas ao governo local.

Apesar do envolvimento tão próximo à revisão do Plano Diretor, muitos amadurecimentos com relação a este processo vieram apenas com a realização da presente pesquisa. A possibilidade de refletir criticamente sobre as diversas dimensões que permeiam um processo participativo, com base em fundamentação teórica, realização de entrevistas e consulta a fontes pertinentes permitiram uma compreensão mais aprofundada e holística do todo, das suas construções históricas e das suas repercussões no território. Dessa forma, a análise crítica acerca da atuação com planejamento urbano participativo faz-se essencial, a fim de evitar replicações de estruturas já institucionalizadas, porém falhas, e que exigem constantes reavaliações e melhorias.

A reflexão acerca deste processo leva também à desconstrução de ingenuidades, causada por uma melhor compreensão das limitações que a ‘boa intenção’ dos técnicos de planejamento pode encontrar. Ao elaborar o Plano Diretor de um município, lida-se com interesses políticos, limites de prazo e orçamento, e com a dificuldade de conquistar a adesão da população. Esta população, por sua vez, não é um grupo homogêneo que luta por causas comuns: há uma diversidade de classes sociais, interesses econômicos e motivações pessoais que interferem na participação.

Assim, acredita-se que a principal contribuição do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos tenha sido disseminar a preocupação e o comprometimento com uma participação popular de qualidade em diversos meios, apontando caminhos para a sua

efetivação, dentre os representantes do governo municipal e da sociedade civil, os munícipes, os profissionais e técnicos de planejamento, os estudantes e professores da universidade. Nas palavras de Marcelo Lopes de Souza (2001, p. 333), “Daí a importância (...) de se valorizarem também as pequenas conquistas, desde que estas possuam um potencial político-pedagógico de pavimentação do caminho para experiências ulteriores mais arrojadas”.

## Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca. Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 47-78, jan./jul. 1998.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: PAZ E TERRA, 2002.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, [S.L.], v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/k5s64mnJsDckHSfTkFvF7Xx/?lang=pt>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004. 160 p.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 11 abr. 2024.

CHALAS, Yves. O urbanismo: pensamento "fraco" e pensamento prático. In: PEREIRA, Elson Manoel (org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008. p. 19-42.

COELHO, Kellen da Silva; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento. O plano diretor "participativo" de Florianópolis sob a ótica organizacional. In: PEREIRA, Elson Manoel (org.). **A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade**. Florianópolis: Insular, 2015. p. 1-254.

CONSÓRCIO HARDT/ENGEMIN. **Plano Diretor Municipal de Antônio Carlos: levantamentos**. Curitiba, 2008. 275 p.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de; BUENO, Laura Machado de Melo. Processos participativos para elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S.L.], v. 10, n. 2, p. 304-321, 26 fev. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **PLAMUS - Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis: Diagnóstico da Oferta e Demanda de Transporte**, 2014.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agro 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 06 jul. 2023.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 05 ago. 2024.

LABURB, LABORATÓRIO DE URBANISMO (Santa Catarina). **Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos**: produto 01 - leitura comunitária. Florianópolis, 2023a. Disponível em: <https://participac.ufsc.br/biblioteca/>. Acesso em: 02 maio 2024.

LABURB, LABORATÓRIO DE URBANISMO (Santa Catarina). **Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos**: produto 02 - leitura técnica. Florianópolis, 2023b. Disponível em: <https://participac.ufsc.br/biblioteca/>. Acesso em: 02 maio 2024.

LABURB, LABORATÓRIO DE URBANISMO (Santa Catarina). **Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos**: produto 03 - leitura da cidade. Florianópolis, 2023c. Disponível em: <https://participac.ufsc.br/biblioteca/>. Acesso em: 02 maio 2024.

LABURB, LABORATÓRIO DE URBANISMO (Santa Catarina). **Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos**: produto 04 - relatório da segunda rodada de oficinas territoriais. Florianópolis, 2023d. Disponível em: <https://participac.ufsc.br/biblioteca/>. Acesso em: 02 maio 2024.

LABURB, LABORATÓRIO DE URBANISMO (Santa Catarina). **Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos**: produto 05 - versão preliminar do anteprojeto de lei do pdp. Florianópolis, 2023e. Disponível em: <https://participac.ufsc.br/biblioteca/>. Acesso em: 02 maio 2024.

LABURB, LABORATÓRIO DE URBANISMO (Santa Catarina). **Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos**: produto 07 - relatório das atividades participativas e divulgação. Florianópolis, 2024. Disponível em: <https://participac.ufsc.br/biblioteca/>. Acesso em: 02 maio 2024.

LABURB, LABORATÓRIO DE URBANISMO (Santa Catarina). **Plano Diretor Participativo de Nova Serrana**: produto 01 - subsídios técnicos para a leitura da cidade. Florianópolis, 2020.

LABURB, LABORATÓRIO DE URBANISMO (Santa Catarina). **Plano Diretor Participativo de Nova Serrana**: produto 13 - versão consolidada do anteprojeto de lei do plano diretor participativo (pdp). Florianópolis, 2021.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de porto alegre. 2002. 225 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

PEREIRA, Elson Manoel (org.). **A alegoria da participação**: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade. Florianópolis: Editora Insular, 2015.

PMAC, Prefeitura Municipal de Antônio Carlos. **A chegada dos imigrantes**, 2017. Disponível em: <https://antoniocarlos.sc.gov.br/pagina-6591/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

PMAC, Prefeitura Municipal de Antônio Carlos. **O município de Antônio Carlos é atingido por inundações e moradores precisam sair de suas casas**, 2022. Disponível em: <https://antoniocarlos.sc.gov.br/noticia-753139/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

PUPO, Samuel; BUENO, Laura Machado de Mello. Entre avanços e retrocessos: as contradições ou armadilhas da participação no planejamento urbano participativo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 135, 31 maio 2012.

REITZ, Raulino. **Alto Biguaçu: narrativa cultural tetrarracial**. Florianópolis. Florianópolis: Ed. Lunardelli; UFSC, 1988.

SANOFF, Henry. **Participatory Design: theory and techniques**, 1990. 212 p.

SANTOS, Samuel Steiner dos. Da crise urbana à crise do planejamento urbano: qual papel para os quadros técnicos do planejamento urbano institucionalizado?. In: PEREIRA, Elson Manoel (org.). **A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade**. Florianópolis: Insular, 2015. p. 1-254.

SILVA, Sílvio Domingos Mendes da. Vontade política e condições institucionais: o papel do Estado no planejamento urbano participativo. In: PEREIRA, Elson Manoel (org.). **A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade**. Florianópolis: Insular, 2015. p. 1-254.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

VELÁSQUEZ, Fabio E. A observadoria cidadã na Colômbia: em busca de novas relações entre o estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (org.). **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 257-292.

VIEIRA, Alexandre Bergamin. CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS: UMA LEITURA GEOGRÁFICA. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 1, n. 29, p. 133-155, 2007. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7415>. Acesso em: 06 jul. 2023.

VIEIRA, Rafaela et al. Participação popular no processo de planejamento urbano: a universidade como "decodificadora" de um sistema de muitos códigos. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S.L.], v. 5, n. 480, p. 115-130, jul./dez. 2013.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005.

WILVERT, Solange Richartz. **ANÁLISE DAS ÁREAS DE RISCO RELACIONADAS À DINÂMICA DO MEIO FÍSICO NA CIDADE DE ANTÔNIO CARLOS - SC**, 2010. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010.