

# “QUEM VIVE NA CIDADE SABE COMO A CIDADE VIVE”: A REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO EM ANTÔNIO CARLOS, SC (ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

Isadora Imthorn

Universidade Federal de Santa Catarina | isadora.ki@gmail.com

---

## Sessão Temática 03: estado, planejamento e políticas públicas

---

**Resumo:** Este artigo apresenta o estudo de caso da revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos, município catarinense de pequeno porte, tomando como objeto central dessa reflexão a qualidade da participação popular possibilitada neste processo. Para tal, discutimos alguns dos principais autores e teorias que versam sobre a participação no planejamento urbano, narramos o desenvolvimento do Plano Diretor em Antônio Carlos e refletimos sobre este processo a partir de quatro critérios: tradição associativa, vontade política, desenho institucional e postura dos técnicos de planejamento urbano.

**Palavras-chave:** participação popular; plano diretor; planejamento urbano.

## **“WHO LIVES IN THE CITY KNOWS HOW THE CITY LIVES”:** THE REVISION OF THE PARTICIPATORY MASTER PLAN OF ANTÔNIO CARLOS, SC

**Abstract:** *This article presents a case study on the revision of the Participatory Master Plan of Antônio Carlos, a small municipality in the state of Santa Catarina, focusing on the quality of popular participation enabled in this process. To this end, we discuss some of the main authors and theories related to participation in urban planning, narrate the development of the Master Plan in Antônio Carlos, and reflect on this process based on four criteria: associative tradition, political will, institutional design, and the stance of urban planning technicians.*

**Keywords:** *popular participation; master plan; urban planning.*

---

## **“QUIEN VIVE EN LA CIUDAD SABE COMO LA CIUDAD VIVE”:** LA REVISIÓN DEL PLAN DIRECTOR PARTICIPATIVO DE ANTÔNIO CARLOS, SC

**Resumen:** *Este artículo presenta el estudio de caso de la revisión del Plan Director Participativo de Antônio Carlos, un municipio pequeño del estado de Santa Catarina, tomando como objeto central de esta reflexión la calidad de la participación popular posibilitada en este proceso. Para ello, discutimos algunos de los principales autores y teorías que abordan la participación en la planificación urbana, narramos el desarrollo del Plan Director en Antônio Carlos y reflexionamos sobre este proceso a partir de cuatro criterios: tradición asociativa, voluntad política, diseño institucional y postura de los técnicos de planificación urbana.*

**Palabras clave:** *participación popular; plan director; planificación urbana.*

## INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988, o Plano Diretor 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 (PDP) de Antônio Carlos - SC, desenvolvido a partir de um acordo de cooperação técnica tripartite entre 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), no período de 2022 a 2024.

A motivação para este trabalho encontra-se na participação da autora durante todo o processo de elaboração do Plano, ainda enquanto bolsista de graduação do Laboratório de Urbanismo (LabUrb). Posteriormente, esta experiência deu origem à pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso que intitula o presente artigo, enxergando como oportunidade reunir os materiais produzidos pelo LabUrb e refletir criticamente acerca dos resultados obtidos no que tange à participação da população nesse processo.

Inicialmente, realizaremos uma abordagem teórica ao tema da participação popular no planejamento urbano, buscando dialogar com os principais autores que versam sobre a participação e encontrar critérios e formas de avaliá-la. Em seguida, nos aproximaremos do caso da revisão do PDP de Antônio Carlos, apresentando brevemente o município e descrevendo o processo e os métodos de elaboração do Plano Diretor. Por fim, buscaremos avaliar a qualidade da participação promovida por este processo, com base em quatro critérios que serão trabalhados mais adiante: tradição associativa, vontade política, desenho institucional e postura dos técnicos de planejamento urbano.

Para tal, o trabalho utiliza como fontes o levantamento bibliográfico que embasa a fundamentação teórica e os registros e materiais produzidos pelo Laboratório de Urbanismo ao longo da elaboração do Plano Diretor, como atas, fotos e gravações dos eventos realizados no município, além dos relatórios publicados. Foram analisadas e comparadas as versões preliminar e final do PDP, além de realizadas entrevistas semi-estruturadas, gravadas e transcritas com o consentimento dos participantes, com membros da equipe técnica, do poder público municipal e da sociedade civil, visando identificar as diferentes visões e atores que concorrem em um processo participativo.

## O QUE É PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO?

### ASPECTOS TEÓRICOS

A reivindicação da participação popular na formulação e deliberação de políticas públicas obteve destaque no Brasil principalmente a partir dos anos 1980, momento histórico marcado pela redemocratização do país. Naquele período, diversos movimentos sociais urbanos ganharam força, sob o nome de Movimento Nacional por Reforma Urbana (MNRU), questionando a abordagem tecnocrática e a centralização da tomada de decisão nos processos de planejamento urbano até então (Avritzer, 2008; Maricato, 2000).

A luta do Movimento Nacional por Reforma Urbana, composto por sindicatos, associações de bairro, associações profissionais, Organizações Não Governamentais e setores de tendência progressista da Igreja Católica, conquistou a inserção de um capítulo referente à política urbana na Constituição Federal de 1988. Através dos artigos 182 e 183, foi instituída na legislação brasileira a função social da propriedade, além do plano diretor e da usucapião, dentre outros instrumentos urbanísticos (Avritzer, 2008). No entanto, estes artigos tardaram mais de uma década para serem regulamentados, através da Lei 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade.

Com o Estatuto da Cidade, a política urbana brasileira ganha complexidade, e uma série de instrumentos são dispostos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, dentre outros, visando cumprir a função social da cidade e da propriedade. A maioria destes, no entanto, vinculados à necessidade de elaboração de um plano diretor municipal, obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes, situados em regiões metropolitanas, em áreas de interesse turístico, ou próximos a grandes obras. A Lei 10.257/2001 tornou indispensável, também, a gestão democrática - ou seja, a participação da sociedade através de audiências públicas, consultas e debates no desenvolvimento dos planos diretores, orçamentos municipais e demais assuntos de interesse urbano. Silva (2015) argumenta que essas condições transferiram parte significativa da responsabilidade sobre a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento urbano à esfera municipal:

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).

Diante desse cenário, novos arranjos institucionais emergiram, buscando articular população, poder público municipal e técnicos de planejamento na elaboração de políticas públicas urbanas. É nesse contexto que destacaram-se os orçamentos participativos, instrumento também previsto no Estatuto da Cidade, cuja primeira experiência foi

desenvolvida no município de Porto Alegre - RS e tornou-se referência internacional no campo da participação e da gestão urbana. 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 (Lüchmann, 2002). Cabe ressaltar, nesse arranjo, a atuação das associações de moradores, que ao apresentarem forte grau de organização comunitária e politização, propiciaram a base para a implementação da proposta.

No entanto, 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).

Lígia Lüchmann (2002), tomando como objeto empírico o OP de Porto Alegre, propõe 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.

No debate internacional a respeito da participação popular, o trabalho de Sherry Arnstein é pioneiro, publicado em 1969 nos Estados Unidos. Através do seu artigo "Uma Escada da Participação Cidadã", publicado no periódico *Journal of the American Planning Association*, a autora estabelece oito categorias para os diferentes graus de poder cidadão possibilitados nas 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, conforme apresentado a seguir (Quadro 1).

**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: Elaborado pela autora, 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 mais adiante. 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).

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, investigaremos a participação no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Antônio Carlos, a começar pelo seu desenho institucional.

## O DESENHO INSTITUCIONAL EM ANTÔNIO CARLOS

De acordo com as resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades, 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. De forma complementar, a publicação “Plano Diretor Participativo - Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, elaborada pelo Ministério das Cidades em 2004, reforça a importância do Conselho da Cidade como fórum permanente para discussão sobre a cidade e da 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 das recomendações dadas 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. 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.

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. Para 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, a fim de adicionar à representação setorial a representação vinculada ao território e dar visibilidade às demandas de diferentes áreas do município (Quadro 2).

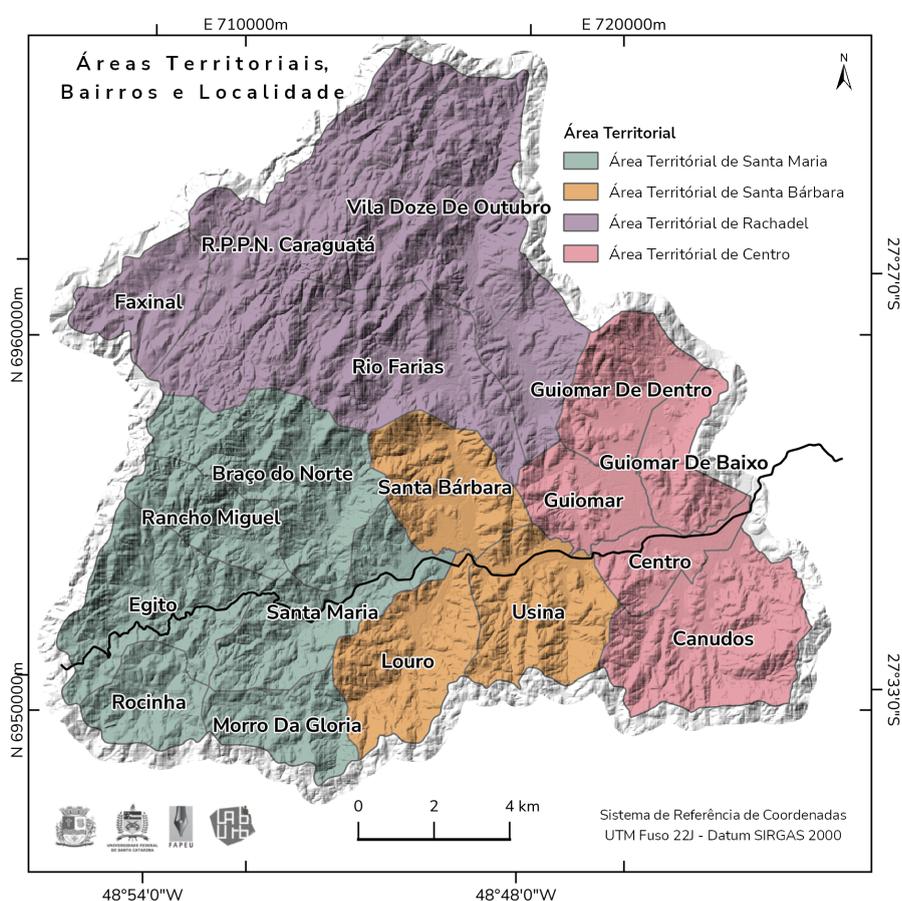
**Quadro 2: Composição do Núcleo Gestor**

<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: Elaborado pela autora, 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. 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

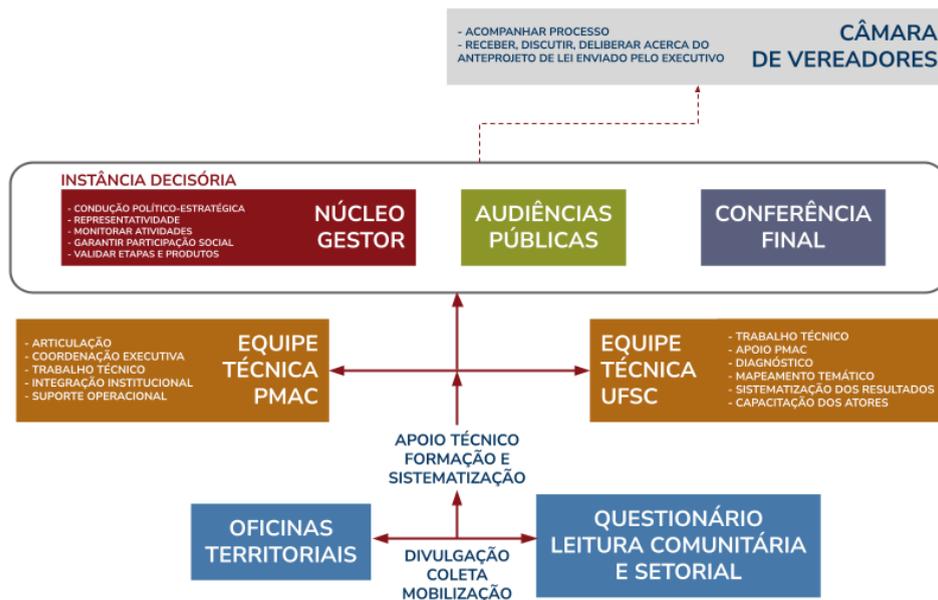


Fonte: LabUrb, 2023a

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 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 no esquema abaixo (Figura 2). A seguir, nos debruçaremos sobre os principais espaços participativos que constituíram esse processo.

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



Fonte: LabUrb, 2023a

## A REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO EM ANTÔNIO CARLOS, SC

O município de Antônio Carlos localiza-se em Santa Catarina, na Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), a aproximadamente 30 km da capital do estado (Figura 3). 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.

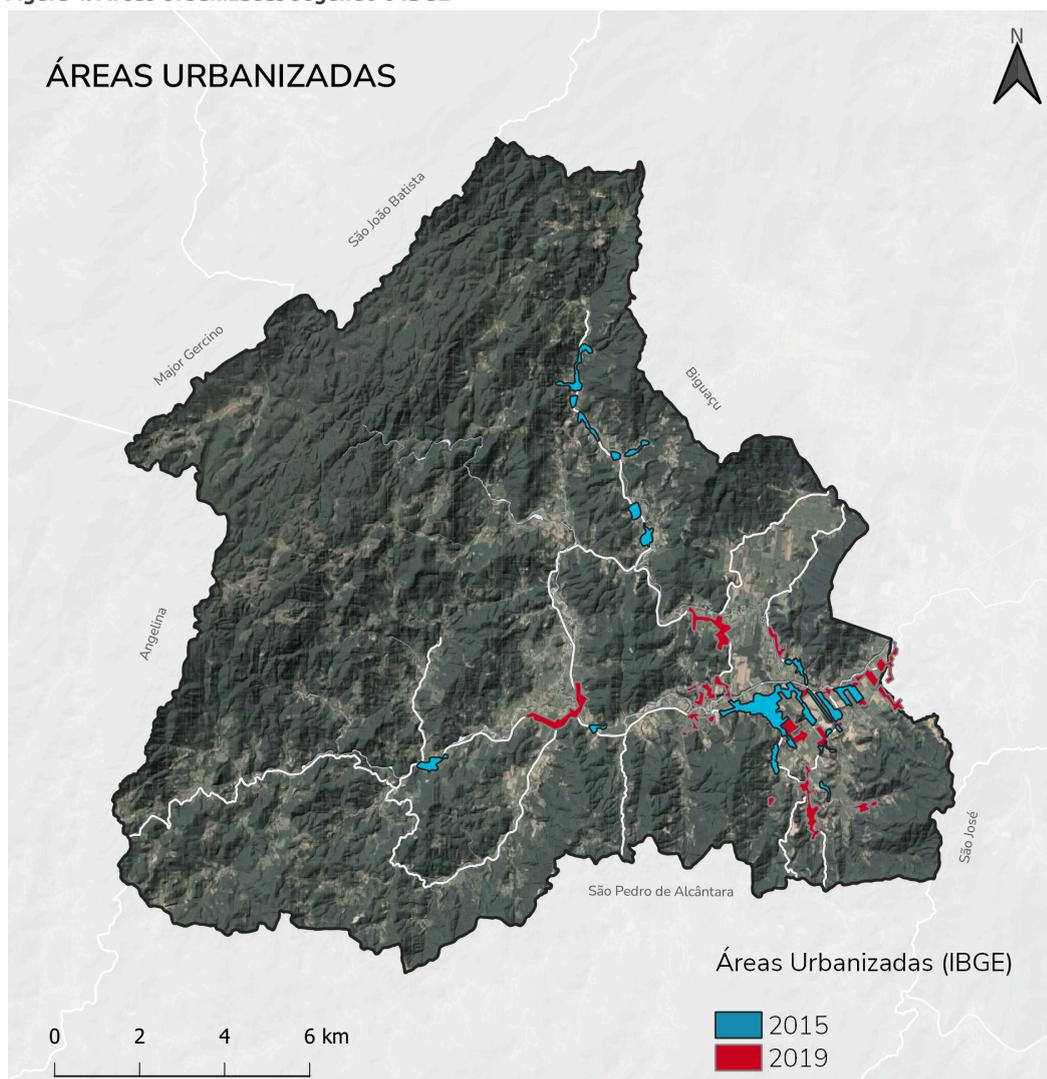
Figura 3: Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF)



Fonte: LabUrb, 2023b

No setor econômico, Antônio Carlos destaca-se pela produção agrícola, especialmente de hortaliças e caixarias (alimentos como cenoura, batata-doce 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). 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 4), 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 especialmente o crescimento demográfico da população.

Figura 4: Áreas Urbanizadas segundo o IBGE



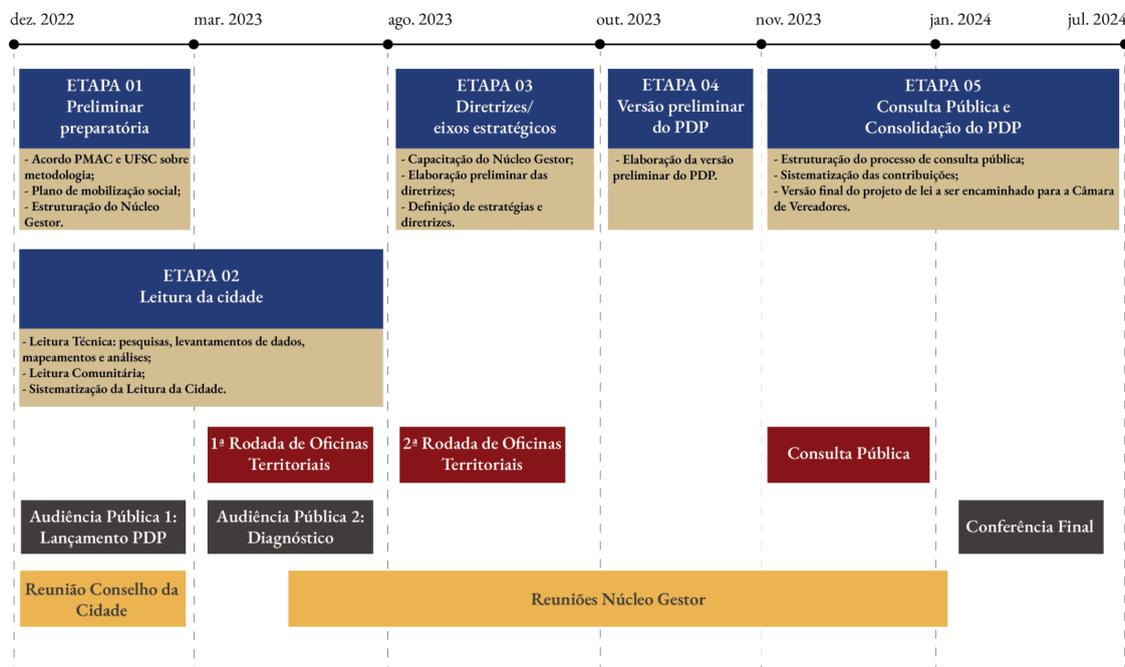
Fonte: LabUrb, 2023b

O primeiro Plano Diretor de Antônio Carlos foi desenvolvido pela empresa Consórcio Hardt/Engemin, com acordo firmado em agosto de 2008, como medida de compensação ao município devido à obra de duplicação da rodovia BR-101 iniciada em 2005, no trecho entre Biguaçu - SC e Passo de Torres - RS. 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.

Assim, a Prefeitura Municipal de Antônio Carlos firmou em 2022 o acordo com o LabUrb da UFSC 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. 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 5).

**Figura 5: Linha do tempo da revisão do PDP de Antônio Carlos**



Fonte: Elaborada pela autora, com base em LabUrb (2023a)

### 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; a segunda correspondia a uma avaliação de diversos aspectos do município, como mobilidade, disponibilidade de áreas de lazer, entre outros; e a terceira 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 do projeto e da prefeitura, de QR Codes impressos nas escolas do município e nos eventos realizados pela equipe técnica em conjunto com a Prefeitura Municipal.

Este formulário digital ficou aberto para respostas durante 61 dias, totalizando 207 respondentes de Antônio Carlos. As respostas do questionário 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.

Junto do questionário, constitui a Leitura Comunitária a primeira rodada de oficinas territoriais, 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 e em equipamentos públicos e comunitários do município.

Cada oficina territorial foi dividida 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, buscando distanciar o conteúdo da complexidade da legislação e estimular a adesão e a identificação da população com o processo.

A atividade interativa consistiu em entregar aos participantes três fichas verdes, para que individualmente preenchessem cada ficha com um ponto positivo do seu município ou localidade (Figura 6). 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 com fichas cor-de-rosa, destinadas aos pontos negativos da cidade. Cabe ressaltar que os temas não foram previamente selecionados ou induzidos pela equipe técnica.

**Figura 6: Atividade dos aspectos positivos na oficina territorial**



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. 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 dois participantes mais votados foram eleitos como representante titular e suplente da sua Área Territorial, acompanhando de maneira mais próxima o desenvolvimento do Plano Diretor e assumindo a responsabilidade de deliberação acerca de temas estruturantes do PDP.

Participaram da 1ª rodada de oficinas territoriais, ao todo, 189 munícipes. 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 a dificuldade de compreensão do que deveria ser feito em cada atividade proposta, a recorrência de temas com baixa adesão ao conteúdo do Plano Diretor e 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.

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, negativos e desejos das oficinas territoriais foram transcritas para uma planilha e agrupadas por grandes temas e subtemas comuns, a fim de identificar com qual frequência cada tema apareceu em determinada localidade, bem como no panorama geral do município. A sistematização também foi realizada com as respostas do questionário, traçando correlações entre estas e os principais pontos observados nas oficinas territoriais, como pode-se observar nos quadros a seguir (Quadros 3, 4 e 5).

**Quadro 3: Correlação entre os aspectos positivos das oficinas e do questionário**

<b>Principais Aspectos Positivos Comuns</b>	
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

**Quadro 4: Correlação entre os aspectos negativos das oficinas e do questionário**

<b>Principais Aspectos Negativos Comuns</b>	
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

**Quadro 5: 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 modo a identificar as problemáticas e potencialidades prioritárias do município para serem abordadas pelas diretrizes do Plano Diretor. 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.

A partir dessa análise, foram identificados 8 temas estruturantes: expansão urbana; mobilidade urbana; centralidades; infraestrutura; habitação; ambiental; patrimônio cultural; e economia, que nortearam a apresentação da Leitura da Cidade à população no momento da 2ª Audiência Pública. 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.

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 foi realizada entre os meses de agosto e setembro de 2023, com o objetivo de discutir as diretrizes e eixos estratégicos do Plano Diretor, dando início à etapa propositiva da revisão.

As oficinas foram divididas em quatro momentos: 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.

O primeiro bloco temático abarcou questões acerca da expansão urbana, das centralidades e da mobilidade no município. O moderador da oficina, 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. 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 (Figura 7).

**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 7: Entrega das fichas com as perguntas



Fonte: LabUrb, 2023

Em seguida, iniciou-se a apresentação do segundo bloco, abordando temáticas acerca do meio ambiente e áreas livres, bem como do patrimônio cultural. 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?

As respostas foram recolhidas e sistematizadas pela equipe técnica, 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, contendo as mesmas 5 perguntas realizadas nas oficinas territoriais, visando viabilizar a participação daqueles que não puderam estar presentes nas oficinas. Apesar da ampla divulgação, o questionário obteve um retorno ínfimo, totalizando 6 respostas. A mesma redução na participação foi observada entre o número de participantes das oficinas territoriais.

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, uma representante do Núcleo Gestor comentou não haver tradição participativa no município, relatando 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 LabUrb da UFSC, revelando um problema que extrapola a realidade local de Antônio Carlos.

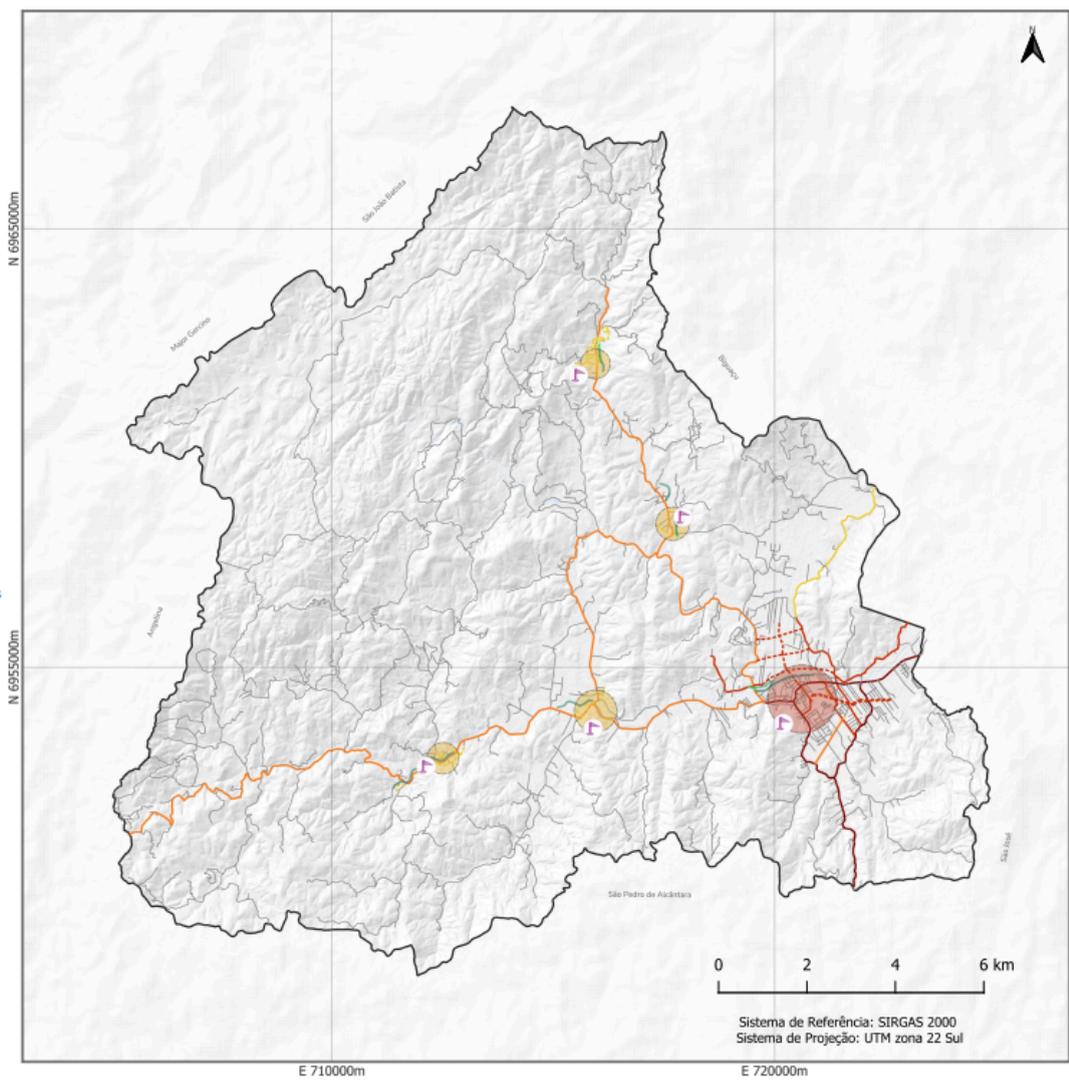
Apesar da amostragem reduzida, a expressiva maioria dos respondentes do questionário e dos participantes das oficinas territoriais manifestou concordância com as diretrizes e eixos estratégicos apresentados. No que tange às discordâncias, grande parte diz respeito à proposta de concentração da densidade nas vias estruturantes da área central, manifestando preocupação com relação ao aumento de veículos e à sobrecarga nessa área.

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. O debate proporcionado pela segunda rodada de oficinas territoriais permitiu reforçar os temas de maior prioridade de enfrentamento pelo conteúdo do PDP, 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, publicado no dia 24 de novembro de 2023 no site do projeto. A partir de então, teve início a Consulta Pública, etapa de caráter consultivo e propositivo que garante 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 8).

Figura 8: Modelo Territorial da Versão Preliminar do PDP de Antônio Carlos



**Legenda**

**Sistema de Eixos Estruturantes**

Vias Existentes

- Estrutural
- Coletora
- Local e integradora
- Local
- demais vias

Vias Propostas

- - - Estruturante
- - - Coletora
- - - Local
- - - Pedestre (Parque)

**Sistema de Centralidades**

- Centralidade Sede
- demais Centralidades

- Ⓜ Sistema de Patrimônio Cultural e Histórico
- Sistema de Espaços Livres

Fonte: LabUrb, 2023c

A Consulta Pública foi viabilizada através de formulários digitais e físicos, divulgados através das redes sociais ou disponibilizados em quatro localidades do município, 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, o que impactou o restante do cronograma previsto para o projeto. Ao todo, foi possível colher 21 contribuições ao formulário online e 10 contribuições físicas, contendo 89 diferentes conteúdos de manifestação (Figura 9).

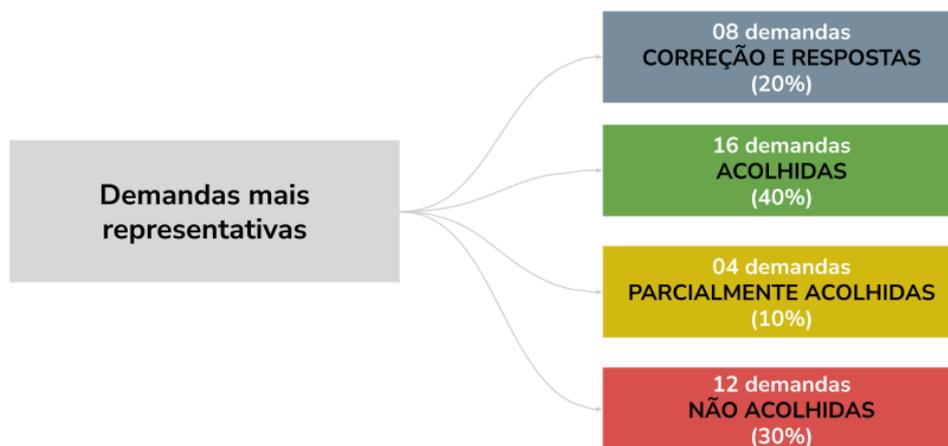
**Figura 9: Esquema síntese das contribuições da Consulta Pública**



Fonte: LabUrb, 2024

Após a sistematização das contribuições pela equipe técnica, os 89 conteúdos das manifestações foram condensados em 40 demandas comuns, que foram então analisadas 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 (figura 10).

Figura 10: Sistematização das contribuições da Consulta Pública



Fonte: LabUrb, 2024

As recomendações de adesão ou não às contribuições foram 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 edifícios. 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.

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.

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 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.

## CONDIÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO

### TRADIÇÃO ASSOCIATIVA

Conforme brevemente exposto anteriormente, 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 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 no período inicial da revisão do plano revelou um número reduzido de associações, o que 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 - Associação Empresarial de Antônio Carlos, 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 realizada para o presente trabalho, não foi possível encontrar registros de atividades participativas desenvolvidas à época, e 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 atuação que pouco contribuiu para o fomento da mobilização da população.

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. Em entrevista à autora, o representante suplente da Área Territorial do Rachadel no Núcleo Gestor comentou 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 do entrevistado 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. O representante já havia participado de reuniões do Conselho Municipal de Agricultura e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, demonstrando uma trajetória pessoal de envolvimento no debate público e construção de cidadania.

## 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, avaliaremos 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. Objetivou-se também 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.

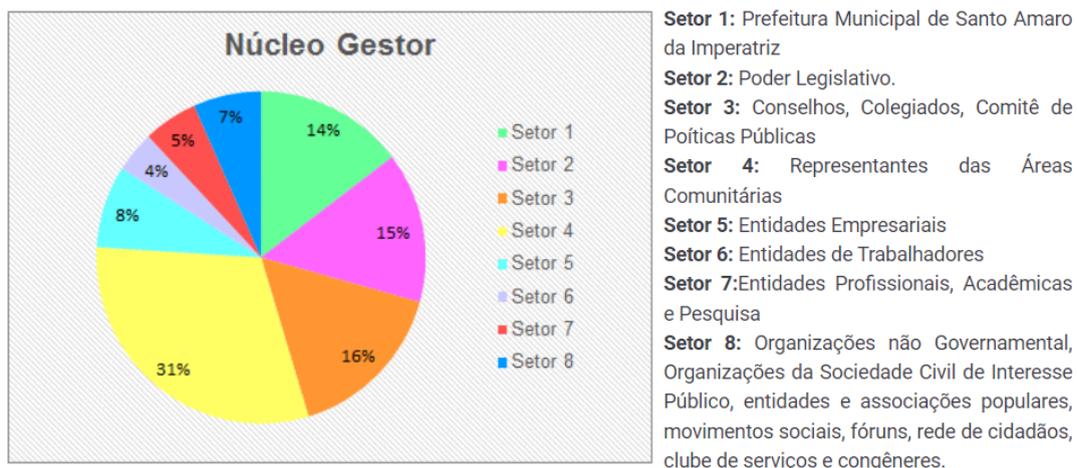
A realização das oficinas por áreas do município, em locais familiares à comunidade como os salões de igrejas e a menor formalidade na condução desses eventos permitiram uma participação mais diversa e direta em comparação às audiências públicas. Enquanto a dinâmica que se apresenta nas audiências coloca 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. O uso de ferramentas digitais, como os formulários *on-line* para consulta da opinião pública e a divulgação dos eventos através de mídias sociais, também apresentou-se como um importante instrumento para a ampliação da participação.

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, e representantes do Poder Legislativo também estavam presentes no Núcleo Gestor, reduzindo as chances de distorção do Plano Diretor durante a sua tramitação na Câmara Municipal (Figura 11).

**Figura 11: 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, estratégia 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, 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.

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, no exercício de seu quinto mandato como prefeito. 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. 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, 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, 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.

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.

## 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 anteriormente, 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, sendo necessária a contratação de uma equipe externa para o desenvolvimento do Plano Diretor.

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. Apesar das limitações relacionadas a burocracias institucionais, restrições de prazo e orçamento, a equipe do LabUrb 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 um dos munícipes, 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. Dessa forma, este processo desempenha um importante papel na formação cidadã e profissional dos estudantes de graduação e de pós-graduação, bem como dos professores envolvidos, além de abrir portas para a produção de conhecimento científico através da pesquisa acadêmica.

O caráter pedagógico associado a este processo estende-se também à comunidade externa à universidade. 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. Em entrevista à autora, os participantes de Antônio Carlos 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 nesta seção 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da discussão dos acontecimentos históricos que influenciaram a legislação urbanística brasileira e dos 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”. Portanto, identificamos a necessidade de estabelecer critérios para avaliar a qualidade da participação, adotando aqueles propostos por Lüchmann (2002) e Pereira (2015) na análise do Plano Diretor de Antônio Carlos.

A 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, teve por objetivo publicizar 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.

Ao refletir acerca da metodologia participativa adotada no município, utilizando-se dos quatro critérios expostos na primeira seção deste artigo, 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.

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.

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. 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

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/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 11 abr. 2024.

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

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.

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 05 - versão preliminar do anteprojeto de lei do pdp. 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 07 - relatório das atividades participativas e divulgação. Florianópolis, 2024. Disponível em: <https://participac.ufsc.br/biblioteca/>. Acesso em: 02 maio 2024.

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, Otília; 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.

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.

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.