

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**SÍLVIO DOMINGOS MENDES DA SILVA**

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO LOCAL NOS PROCESSOS  
PARTICIPATIVOS DE PLANOS DIRETORES EM SANTA  
CATARINA**

Florianópolis  
2014



SÍLVIO DOMINGOS MENDES DA SILVA

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO LOCAL NOS PROCESSOS  
PARTICIPATIVOS DE PLANOS DIRETORES EM SANTA  
CATARINA**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Geografia, área de concentração Desenvolvimento Regional e Urbano, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elson Manoel Pereira

Florianópolis  
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

SILVA, SÍLVIO DOMINGOS MENDES DA  
O PAPEL DO PODER PÚBLICO LOCAL NOS PROCESSOS  
PARTICIPATIVOS DE PLANOS DIRETORES EM SANTA CATARINA /  
SÍLVIO DOMINGOS MENDES DA SILVA ; orientador, Elson Manoel  
Pereira - Florianópolis, SC, 2014.  
349 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa  
de Pós-Graduação em Geografia.

Inclui referências

1. Geografia. 2. planejamento urbano. 3. democracia  
participativa. 4. plano diretor. 5. condições  
institucionais. I. Pereira , Elson Manoel. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-  
Graduação em Geografia. III. Título.

Sílvio Domingos Mendes da Silva

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO LOCAL NOS PROCESSOS  
PARTICIPATIVOS DE PLANOS DIRETORES EM SANTA  
CATARINA**

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de “Doutor em Geografia”, e aprovada em sua forma final pelo programa de Pós-graduação em Geografia.

Florianópolis, 10 de março de 2014.

Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira  
Coordenador do PPGG/UFSC

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Elson Manoel Pereira  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Erni José Seibel  
Universidade Federal de Santa Catarina

Dr. André Luiz Santos  
Fundação de Amparo ao Meio Ambiente de Bombinhas

Profa. Dra. Rita de Cassia Lucena Veloso  
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Luiz Alberto de Souza  
Universidade Regional de Blumenau

Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira  
Universidade do Estado de Santa Catarina



Dedico este trabalho à minha querida irmã  
Maria Cristina  
*(In memoriam)*



## AGRADECIMENTOS

Certamente contar com o apoio de todos facilitou o desenvolvimento do trabalho agora concluído, por isso neste momento agradeço com imenso prazer...

Primeiramente a Deus, pela existência e pela oportunidade em concluir este trabalho.

Ao meu amigo e Orientador Elson por sua dedicação.

À minha família, em especial à minha mãe e meu pai que souberam entender minha ausência em momentos importantes de suas vidas.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC, ao Corpo Docente e Discente, pelo apoio e disciplinas ministradas. Em especial aos professores que mantive contato direto.

Ao grande incentivador desse trabalho, meu amigo e corretor ortográfico Luiz Célio de Souza e sua família, por ter suportado sua ausência, no período de férias, quando ele dedicava-se a correção desta tese.

Aos amigos do LABCIS: em especial ao André por ter me acompanhado em todos os trabalhos de campo que fiz; mas, também ao Samuel, companheiro e parceiro em muitas jornadas; ao Márcio, Eduardo, Naum, Nilinho, Senoel, Luiz, Juliana, Livia, Janea, Geisa, Patricia, Caio, Janota, Juliano, Edson, Elaine, Kellen e a Margaux, bem como seus companheiros e suas companheiras.

A todos os colegas de doutorado, tanto de minha turma, quanto das que me antecederam e das que me sucederam. Em especial ao Afrânio Broppé, José Giovanni Farias, Felipe S. de Souza, Maeli Faé, Márcia de Vicente Cesa, Marcilei Vignatti, Orlando Ferreti, Carlos Casaril e Amarildo que se tornaram de fato meus amigos. Valeu o convívio com cada um de vocês.

Ao Pedro Sagaz, pela dedicação, amizade e confecção dos mapas utilizados neste trabalho.

Aos amigos Renato e Denise; Fabiano, e mais uma vez ao Luiz Célio e a Ana Marcia. Ao Carlos Senger e à Claudinha, pela amizade sincera. Ao Nivaldo, à Elizangela e ao pequeno Gabriel, vocês foram importantes nessa caminhada.

Aos colegas de trabalho da Prefeitura de Palhoça (Vigilância Sanitárias): à Angelita e Simone Domingues, pois foram elas quem indicaram meu orientador; ao Valdir, Clésio, Marcos, Thiago e Hewerton; à Renata, Laine, Bianca, Cida, à Janete. Eu sei com quem pude contar nessa empreitada!

Aos Colegas IUG da França Emmanuel Mateudi (mon tuteur) e sua esposa Fatima; à Françoise Candido, Daniele Giuliano, Dominique, Teodoro Vales (Téo) e aos professores Gilles Novarina e Marcus Zepf, com os quais tive o prazer de ter aulas sobre urbanismo; ao professor Jean Michel-Roux por sua clareza e paciência nas entrevistas.

Ao Brice e à Camille, muito obrigado pela acolhida em Grenoble; Christian e Mari Reine Caillibot; Fabio e Carla Bottan, obrigado pelas “brejas” e pelos momentos de alegria e pelas “esquiadas”; e à Francine, a mais francesa das paraibanas que conheci.

Ao amigo e irmão que conquistei nos últimos anos na Guarda do Cubatão (Palhoça) Gustavo, sua esposa Ana e sua filha Taynara.

À incansável Stella Maris pelas aulas de francês, pela amizade e pela força quando, em 2010, mais precisei.

A todos os entrevistados das cidades por onde passei. Muito obrigado pela colaboração, mesmo no anonimato.

Aos amigos Rangel Medeiros e Mayara Marinho, pelas correções dos resumos em língua estrangeiras.

Ao Nildo, amigo que ganhei durante esta caminhada.

Ao meu Avaí e ao Grupo Gente da Terra! Quando estava sozinho na França, ouvia as músicas desse Grupo de Músicos “manés” e matava a saudade da terrinha querida!

E em especial à Giorgia.

E a tantos outros, que porventura, cometi o lapso memorial e não citei seus nomes nesta lista.

## RESUMO

Na geografia, em especial na área de planejamento urbano, estudos sobre os papéis dos atores vêm se multiplicando principalmente depois da aprovação da lei 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade. Trabalhos sobre os atores que atuam nas políticas públicas têm sido pesquisas constantes nos programas de pós-graduação no Brasil. Esta pesquisa de tese procura analisar também este tema, com enfoque especial para a mudança de paradigmas do papel do Estado. Os objetos escolhidos para esta análise são quatro importantes municípios do Estado de Santa Catarina (Lages, Chapecó, Blumenau e Joinville). Os motivos de nossa escolha deram-se pelo fato destes exercerem papel importante no território catarinense e terem concluídos seus processos de elaboração de seus Planos Diretores, conforme determina o Estatuto da Cidade. A legislação federal determina que nas principais características dessa nova metodologia os diferentes atores dividam as responsabilidades sociais, como igualdade de peso, portanto, de forma participativa. Trabalhamos com três hipóteses. A primeira de que a democratização do planejamento urbano, manifesto nos Planos Diretores Participativos (PDP) do Brasil, possui determinações de ordem distante (globalidade social), mas possui fortes elementos de ordem próxima que condicionam os processos participativos locais; a segunda de que o Movimento Nacional da Reforma Urbana pensou a implementação de uma nova política urbana a partir de diretrizes nacionais, porém, o resultado da constituinte transferiu aos municípios a função de implementar a reforma urbana através dos PDP's e coube ao município definir os desenhos institucionais que possibilitassem a construção de esferas públicas de debates, na busca de uma democracia participativa; terceira, o desenho institucional está diretamente vinculado à vontade política das elites locais. Para atender a essas hipóteses propõe-se como o objetivo principal da tese analisar o papel do Estado (poder público local) nos processos de formulação dos planos diretores em quatro cidades do Estado de Santa Catarina que concluíram seus planos diretores até julho de 2013. Tendo por objetivos específicos analisar a experiência de elaboração dos planos diretores participativos dos municípios, identificando as ações do poder público para a construção de condições institucionais para a promoção de esferas públicas de discussão; e identificar os avanços e os limites de cada experiência para a construção da democracia deliberativa no âmbito das políticas públicas urbanas. A metodologia proposta buscou em literatura sobre a temática, documentos e análises de experiências de gestão

democráticas, além de trabalhos de campo e entrevistas com agentes participantes dos processos, elementos para ratificar ou não nossas hipóteses. Com o confronto da empiria e dos trabalhos teóricos, chegamos a algumas conclusões: o papel do Estado (poder público local) mudou em relação a práticas anteriores de planejamento; esta mudança, na prática, acontece de forma parcial; os desenhos institucionais para participação não estão suficientemente definidos e por isto o poder público carece de referências metodológicas; ainda existem resistências ao processo participativo; existe uma imperiosa necessidade do poder público partilhar o poder de decisão do início ao final do processo; há a necessidade de dar tempo à democracia participativa; precisamos ampliar o número e os tipos de atores analisados; e, existe grande dificuldade de convivência entre democracia representativa e participativa.

**Palavras-chave:** planejamento urbano; plano diretor; democracia participativa; condições institucionais; papel do Estado; sociedade civil.

## ABSTRACT

In geography, especially in the area of urban planning, studies have been multiplying particularly after the passage of the law 10.257/2001, called the City Statute. Academic works about the actors involved in public policy have been ongoing research in graduate programs in Brazil. This thesis research also seeks to analyze this issue, with particular focus on the changing paradigms of the role of the State. The objects chosen for this analysis are four important cities in Santa Catarina State (Lages, Chapecó, Blumenau and Joinville). The reasons for this choice were due the fact these cities have important role in Santa Catarina these cities have completed their process of developing their Master Plans, as determined by the City Statute. Federal law requires that the main characteristics of this new methodology, the different actors divide the social responsibilities as equal weight, so in a participatory manner. This theses works with three hypotheses. At first, the Democratizing Urban Planning, manifested in Brazilian Participatory Master Plans (PMP's), has determinations of distant order (social globality), but has strong elements of near order that condition local participatory processes; the second hypothesis is that the National Movement for Urban Reform thought the implementation of a new urban policy from national guidelines, however, the result of constituent transferred to municipalities the function of implementing the urban reform through PMP's and it was attributed to the municipality to define institutional designs that would enable the construction of public spheres of debate, in pursuit of a participatory democracy, third hypothesis, the institutional design is directly linked to the political will of local elites. To address these hypotheses is proposed as the main objective of the thesis to analyze the role of the State (local government) in the formulation of master plans in four cities, in Santa Catarina State, who completed their master plans by July 2013. The specific objectives to analyze the experience of designing participatory master plans of the cities and to identify the actions of the government for the construction of institutional conditions for the promotion of public spheres of discussion; and to identify the advances and limitations of each experience for building of deliberative democracy within the framework of public urban policies. The proposed methodology sought in literature on the topic, documents and analyzes the experiences of democratic management, as well as fieldwork and interviews with officials of participating processes, elements to ratify or not our hypotheses. With

the confrontation of empirical data and theoretical framework, we came to some conclusions: the role of government (local government) changed from previous planning practices, this change in practice happens partially; institutional designs for participation are not sufficiently defined and for this reason it lacks to the government methodological references; still there is some resistance to the participatory process; there is a strong need for sharing the power of decision from beginning to the end of the process, there is the need to give time for participatory democracy, we must expand the number and types of actors analyzed, and there is great difficulty of coexistence between representative and participatory democracy.

**Keywords:** urban planning, master plan; participatory democracy; institutional conditions; role of the state, civil society.

## RÉSUMÉ

Dans le cadre de la géographie, notamment dans le domaine d'aménagement urbain, les études sur les rôles des acteurs se multiplient surtout après l'approbation de la loi 10.257/2001, nommée *Estatuto da Cidade*. Des travaux sur les acteurs impliqués dans les politiques publiques sont des thèmes fréquents dans les programmes de master et doctorat au Brésil. Cette recherche de thèse cherche aussi à analyser ce thème, en se concentrant sur le changement de paradigmes du rôle de l'État. Les objets choisis pour cette analyse sont quatre villes importantes de l'état de Santa Catarina (Lages, Chapecó, Blumenau e Joinville). Les raisons de nos choix, c'est que ces villes ont un rôle important dans le territoire *catarinense* et elles ont conclu les procès d'élaboration de leurs Plans Directeurs, d'après ce que détermine le *Estatuto da Cidade*. La législation fédérale détermine dans les principales caractéristiques de cette nouvelle méthodologie, que les différents acteurs divisent les responsabilités sociales, comme l'égalité de poids, donc, de façon participative. Nous travaillons avec trois hypothèses. La première est que la démocratisation de l'aménagement urbain, manifeste dans les Plans Directeurs Participatifs (PDP) du Brésil, possède de déterminations d'ordre lointaine (globalité sociale), mais possède de forts éléments d'ordre proche qui conditionnent les procès participatifs locaux ; la deuxième est que le Mouvement National de Réforme Urbaine a pensé à une implémentation d'une nouvelle politique urbaine à partir de directives nationales, mais le résultat du constituant a transféré aux villes la fonction d'implémenter la réforme urbaine à travers les PDPs, et c'est la ville qui a dû définir les dessins institutionnels qui pourraient possibiler la construction des sphères publiques de débats, à la recherche d'une démocratie participative ; la troisième est que le dessin institutionnel est directement lié à la volonté politique des élites locales. Pour confirmer ces hypothèses, l'objectif principal de la thèse est d'analyser le rôle de l'État (pouvoir public local) dans les procès de formulation des plans directeurs dans quatre villes de l'état de Santa Catarina qui ont conclu leurs plans directeurs jusqu'en juillet 2013. Pour les objectifs spécifiques, nous analysons l'expérience de l'élaboration des plans directeurs participatifs des villes, en identifiant les actions du pouvoir public pour la construction de conditions institutionnelles pour la promotion de sphères publiques de discussion ; et identifier les avancées et limites de chaque expérience pour la construction de la démocratie délibérative dans le cadre des

politiques publiques urbaines. La méthodologie proposée a cherché dans la littérature sur ce sujet des documents et analyses d'expériences de gestion démocratique, en plus de travaux de terrain et entretiens avec des agents participants des procès, éléments pour ratifier ou non nos hypothèses. À partir de l'affrontement de l'empirique et des travaux théoriques, nous arrivons à quelques conclusions: le rôle de l'État (pouvoir public local) a changé par rapport à des pratiques antérieures d'aménagement; ce changement, en pratique, se passe de façon partielle; les dessins institutionnels pour la participation ne sont pas suffisamment définis et pour cela le pouvoir public a besoin de références méthodologiques; il existe un grand besoin du pouvoir public de partager le pouvoir de décision dès le début jusqu'à la fin du procès; il y a le besoin de donner du temps à la démocratie participative; nous devons augmenter le nombre et les types d'acteurs analysés; et il existe une grande difficulté dans la relation entre démocratie représentative et participative.

**Mots clés:** aménagement urbain; plan directeur; démocratie participative; conditions institutionnelles; rôle de l'État; société civile.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - <b>Modelo de Planejamento urbano Hierárquico</b> .....	103
Figura 2 - <b>Modelo de Planejamento Urbano Negociado</b> .....	106
Figura 3 - <b>Representação gráfica da definição e classificação das terminologias participativas</b> .....	134
Figura 4 - <b>Fluxograma das etapas de atividades do Plano Diretor de Lages</b> .....	185
Figura 5 - <b>Formato de implantação do Desenho Institucional do Plano Diretor de Lages</b> .....	191
Figura 6 - <b>Fluxograma das etapas de atividades do Plano Diretor Participativo de Chapecó</b> .....	199
Figura 7 - <b>Representação do Desenho Institucional do Plano Diretor Participativo de Chapecó</b> .....	206
Figura 8 - <b>Fluxograma das etapas de atividades do Plano Diretor Participativo de Blumenau</b> .....	217
Figura 9 - <b>Desenho Institucional do Plano Diretor participativo de Blumenau</b> .....	224
Figura 10 - <b>Fluxograma das etapas de atividades do Plano Diretor Participativo de Joinville</b> .....	238
Figura 11 - <b>Desenho Institucional do Plano Diretor participativo de Joinville</b> .....	242
Figura 12 - <b>Esboço final do Desenho Institucional do Plano Diretor Participativo de Joinville</b> .....	243



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Municípios, total e Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da População municipal - 2009.....	38
Quadro 2 - Municípios, total e plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2009.....	38
Quadro 3 - Os quatro municípios de Santa Catarina objetos da Pesquisa.....	39
Quadro 4 - Papeis dos atores no planejamento urbano nos modelos hierárquico e negociado.....	107
Quadro 5 - Tipos de Cidades e de População, segundo François Ascher.....	111
Quadro 6 - Etapas do Processo de revisão do PDP de Lages.....	188
Quadro 7 - Números de Entidades participantes do PDP de Chapecó.....	195
Quadro 8 - Etapas do Processo de elaboração do PDP de Chapecó.....	197
Quadro 9 - Etapas do Processo de revisão do PDP de Blumenau ..	215
Quadro 10 - Estrutura das Oficinas Temáticas do Plano Diretor de Blumenau de 2006.....	222
Quadro 11 - Etapas do Processo de revisão do PDP de Joinville ...	236
Quadro 12 - Principais condições para conformação de uma esfera pública de debates nos objetos da pesquisa.....	245
Quadro 13 - Estrutura e Condições Institucionais de Lages.....	254
Quadro 14 - Estrutura e Condições Institucionais que favoreceram a participação dos atores no Plano Diretor de Chapecó.....	264
Quadro 15 - Estrutura e Condições Institucionais que favoreceram a participação dos diversos atores .....	284
Quadro 16 - Estrutura e Condições Institucionais que favoreceram a participação dos diversos atores no Plano Diretor de Joinville.....	299
Quadro 17 - Quadro comparativo dos Planos Diretores elaborados após a Constituição Federal de 1988 com os seus respectivos processos de elaboração dos novos Planos pós-Estatuto da Cidade .....	307



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEO – Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Oeste de Santa Catarina

ACIL – Associação Empresarial de Lages

ADIN – Ação Direta de Institucionalidade

AEAMVI – Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Médio Vale do Rio Itajaí

ALQJ – Associação dos Loteadores de Joinville

AMUNESC – Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional da Habitação

CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CC – Congresso da Cidade

CCFDS – Conselho Curador Fundo de Desenvolvimento Social

CCFGTS – Conselhos de Curadores do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

CGFNHIS – Conselho Curador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas

CECOVI/Oeste - Sindicato do Mercado Imobiliário do Oeste

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPD – Comitê Executivo do Plano Diretor

CERTUS – Centre d'étude sur les réseaux les transports l'urbanisme et les constructions publiques

CF – Constituição Federal

CGPD – Conselho Gestor do Plano Diretor

COHAB – Companhias de Habitação Popular

CONCIBLU – Conselho da Cidade de Blumenau

CONDERC – Conselho de Desenvolvimento Rural

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

CPD – Congresso do Plano Diretor

CPD – Conselho do Plano Diretor

CPPD – Conselho do Processo de Elaboração do Plano Diretor

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura, Agronomia

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito

DJSC – Diário de Justiça do Estado de Santa Catarina (DJSC)

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FURB – Universidade Regional de Blumenau  
GAPLAN – Gabinete de Planejamento  
GT – Grupo de Trabalho  
GTO – Grupo Técnico Operacional  
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPPUB – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau  
IPPUJ – Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o  
Desenvolvimento Sustentável de Joinville  
IUG – Institut d’Urbanisme de Grenoble  
LABCS – Laboratório Cidade e Sociedade  
LOT – Lei de Ordenamento Territorial  
MCidades – Ministério das Cidades  
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana  
MPES – Ministério Público do Estado do Espírito Santo  
MPSC – Ministério Público de Santa Catarina  
NGPD – Núcleo Gestor do Plano Diretor  
NTPD – Núcleo Técnico do Plano Diretor  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
ONG’s – Organizações não Governamentais  
OP – Orçamento Participativo  
OT – Oficinas Temáticas  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PD – Plano Diretor  
PDP – Plano Diretor Participativo  
PDDT – Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial  
PDE – Plano de Desenvolvimento Estratégico  
PEU – Plano de Estruturação Urbana  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PHB – Programa Habitar Brasil  
PPA – Planos Plurianuais  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PP – Partido Progressista  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RS – Rio Grande do Sul  
SC – Santa Catarina  
SDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
SE – Secretaria Executiva  
SEPLAN – Secretaria de Planejamento Urbano

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SINDUSCON – Sindicato Indústria Construção Civil  
SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano  
SPDU – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano  
UAS – Urbanização de Assentamentos Subnormais  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina  
UNIBLAM – União Blumenauense de Associações de Moradores  
UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí  
UNICHAP – União das Entidades Comunitárias de Chapecó  
UNIPLAC – Universidade do Planalto Catarinense  
UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária Regional de Chapecó  
UPMF – Université Pierre Mendès France  
USP – Universidade de São Paulo  
TRENSURB – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>31</b>
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	39
JUSTIFICATIVA .....	43
METODOLOGIA DE PESQUISA .....	45
AS ETAPAS DE REFLEXÃO: DO TEÓRICO AO EMPIRISMO – OS ESTUDOS DE CASO .....	46
AS ENTREVISTAS, OS SEMINÁRIOS E O ESTÁGIO SANDUÍCHE NA FRANÇA .....	47
<b>Trabalhos de Campo em Lages</b> .....	<b>47</b>
<b>Trabalho de Campo em Chapecó</b> .....	<b>49</b>
<b>Trabalho de Campo em Blumenau</b> .....	<b>50</b>
<b>Trabalho de Campo em Joinville</b> .....	<b>53</b>
<b>Os Seminários</b> .....	<b>54</b>
<b>Estágio Sanduíche em Grenoble (França)</b> .....	<b>56</b>
AS ETAPAS DE PESQUISA .....	57
<b>PARTE I</b> .....	<b>61</b>
<b>O CONTEXTO DE UMA MUDANÇA PARADIGMÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO</b> .....	<b>61</b>
<b>1 – A URBANIZAÇÃO E O URBANISMO MODERNO</b> .....	<b>61</b>
1.1 - INDUSTRIALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E URBANISMO	61
1.2 - A PRÁTICA DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL .....	69
1.3 – A CRISE DO URBANISMO COMO TÉCNICA .....	76
1.4 – A CRÍTICA A LE CORBUSIER E AO PENSAMENTO MODERNISTA .....	81
<b>2 – URBANISMO MODERNO E O PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA MODELO PARTICIPATIVO</b> .....	<b>87</b>
2.1 - DE UM MODELO DE PLANEJAMENTO URBANO HIERÁRQUICO À NEGOCIAÇÃO E A REDEFINIÇÃO DOS PAPEIS DOS ATORES .....	87
<b>2.1.1 - Do autoritarismo hierárquico à participação e à busca         de uma nova metodologia para o planejamento urbano</b> .....	<b>98</b>
2.2 – A CIDADE CONTEMPORÂNEA E O NOVO URBANISMO .....	108

<b>3 – DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DE PLANEJAMENTO URBANO .....</b>	<b>113</b>
3.1 – A QUESTÃO DA DEMOCRACIA NO PLANEJAMENTO URBANO .....	113
3.2 – DEMOCRACIA DELIBERATIVA E O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO.....	117
3.3 – A DEMANDA DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO .....	122
<b>4 – URBANISMO E DEMOCRACIA DELIBERATIVA .....</b>	<b>127</b>
4.1 - CONCERTAÇÃO: UMA REFLEXÃO TEÓRICA À LUZ DE SUAS RAÍZES.....	127
4.1.1 - Os atores, os papéis e seus tempos na Concertação .	130
4.1.2 - O papel dos <i>élus</i> na Concertação: “representar a população e decidir, na tomada de decisão” .....	134
4.1.3 - Concertação: antes de tudo serve para “consertar” a democracia representativa .....	137
4.1.4 – A concertação e seus limites .....	141
4.2 - O PAPEL DO PODER PÚBLICO NO PROCESSO DE CONCERTAÇÃO: POSSIBILIDADES DE REFERÊNCIA?.....	143
<b>5 – BRASIL: URBANIZAÇÃO E DEMOCRACIA .....</b>	<b>148</b>
5.1 - A PARTICIPAÇÃO COMO VETOR DE CONSTRUÇÃO DA REFORMA URBANA NO BRASIL .....	148
5.2 - POR UM PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: AS CONDIÇÕES PARA UMA PARTICIPAÇÃO DE QUALIDADE.....	165
<b>PARTE II.....</b>	<b>175</b>
<b>IDENTIFICANDO PROCESSOS: O PODER PÚBLICO NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES DE QUATRO DAS PRINCIPAIS CIDADES CATARINENSES .....</b>	<b>175</b>
<b>1 - LAGES.....</b>	<b>177</b>
1.1 - CONDIÇÕES SÓCIO-TERRITORIAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR.....	178
1.2 - CRONOLOGIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR.....	183

1.3 - TEMÁTICAS QUE NORTEARAM AS DISCUSSÕES DO PLANO DIRETOR.....	185
1.4 - DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR.....	189
1.5 - VONTADE POLÍTICA EXPRESSA NO PODER LOCAL.	192
<b>2 – CHAPECÓ.....</b>	<b>194</b>
2.1 – CONDIÇÕES SÓCIO-TERRITORIAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	194
2.2 – CRONOLOGIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	196
2.3 – TEMÁTICAS QUE NORTEARAM O PROCESSO DE DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	199
2.4 – DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA A DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	203
2.5 – VONTADE POLÍTICA EXPRESSA NO PODER LOCAL	206
<b>3 – BLUMENAU .....</b>	<b>210</b>
3.1 – CONDIÇÕES SÓCIO-TERRITORIAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	210
3.2 – CRONOLOGIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO NOVO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO .....	213
3.3 – TEMÁTICAS QUE NORTEARAM O PROCESSO DE DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	217
3.4 – DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	219
3.5 – VONTADE POLÍTICA EXPRESSA NO PODER LOCAL	225
<b>4 – JOINVILLE.....</b>	<b>227</b>
4.1 - CONDIÇÕES SÓCIO-TERRITORIAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	227
4.2 – CRONOLOGIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO NOVO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO .....	229
4.3 – TEMÁTICAS QUE NORTEARAM O PROCESSO DE DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	239
4.4 – DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	240
4.5 – VONTADE POLÍTICA EXPRESSA NO PODER LOCAL	244

**O PODER PÚBLICO E A ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES NAS CIDADES DE SANTA CATARINA: O QUE MUDOU NOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS?..... 247**

**1 – LAGES: O TERRITÓRIO DOS DECANOS ..... 249**

1.1 - O DESENHO INSTITUCIONAL E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL..... 250

1.2 - A VONTADE POLÍTICA PELA PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR DE LAGES ..... 255

1.3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS QUANTO AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE LAGES..... 258

**2 – NOVO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CHAPECÓ: AVANÇOS NO PROCESSO PARTICIPATIVO ..... 261**

2.1 - O DESENHO INSTITUCIONAL DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CHAPECÓ ..... 262

2.2 - ANÁLISE DA VONTADE POLÍTICA DO PODER PÚBLICO PARA A PARTICIPAÇÃO..... 265

2.3 - CONSIDERAÇÕES GERAIS QUANTO AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ..... 270

**3 - PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BLUMENAU: A RUPTURA DO PLANO PELO DISCURSO..... 277**

3.1 - ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL ..... 278

3.2 - ANÁLISE DA VONTADE POLÍTICA NO PLANO DIRETOR DE BLUMENAU ..... 285

3.3 - ANÁLISE GERAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DE BLUMENAU..... 288

**4 - PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JOINVILLE: O PROCESSO SUBVERTIDO..... 294**

4.1 – ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO PLANO DIRETOR DE JOINVILLE ..... 295

4.2 – ANÁLISE DA VONTADE POLÍTICA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JOINVILLE ..... 300

4.3 – ANÁLISE GERAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO DIRETOR DE JOINVILLE ..... 303

**CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 309**

**REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA ..... 323**

<b>ENTREVISTAS:</b> .....	341
<b>SÍTIOS ACESSADOS</b> .....	343

<b>ANEXOS</b> .....	<b>345</b>
ANEXO 1 Mapa de Localização dos municípios objetos de estudo .....	345
ANEXO 2 Localização Geográfica do município de Lages – SC .....	346
ANEXO 3 Localização Geográfica do município de Chapecó – SC .....	347
ANEXO 4 Localização Geográfica do município de Blumenau – SC .....	348
ANEXO 5 Localização Geográfica do município de Joinville – SC .....	349



*O “sábio não é o homem que fornece as verdadeiras respostas; é aquele que faz as verdadeiras perguntas” (Claude Lévi-Strauss).*

## INTRODUÇÃO

Na história do Brasil, o Estado sempre teve uma posição marcante na ordenação do território. Seja no início do século XX com a chamada *belle époque* ou mesmo a partir dos anos 30, com um caráter mais atuante por meio do planejamento urbano tecnocrático. Villaça (1999), no entanto, argumenta que foi no contexto do pós-guerra, que o planejamento se consolidou como um procedimento comum de governo, uma prática universalmente aceita, vinculada à necessidade de racionalização permanente dos serviços e da máquina pública. O planejamento como organizador da ação pública nasce, assim, da necessidade permanente de suporte e estímulo à atividade econômica privada.

O quadro do planejamento urbano teve importante capítulo iniciado com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a partir da inclusão de um capítulo específico sobre esta temática e corroborado treze anos mais tarde com a aprovação do Estatuto da Cidade. Esta lei trouxe mudanças substantivas na maneira de planejar, não somente as cidades, mas todo território municipal. Dentre as principais mudanças destacaríamos a obrigação da participação da sociedade na elaboração das diversas modalidades políticas públicas, os novos instrumentos urbanos disponibilizados aos municípios pelo Estatuto da Cidade, em especial o plano diretor, e o planejamento obrigatório não apenas para as áreas urbanas, mas, para todo o território da unidade administrativa municipal.

Podemos, preliminarmente, afirmar que este processo culmina com um choque entre dois tipos de planejamento (tradicional e participativo), o que vai ocasionar mudanças paradigmáticas no campo de conhecimento do planejamento urbano, essencialmente nos domínios teóricos, acirrado por meio da crise do modernismo enquanto modelo a ser empregado, e impulsionar uma chuva de críticas nas políticas urbanas aplicadas.

Por um lado a experiência brasileira de planejamento nas décadas de 1960 a 1980 pautou-se por uma visão tecnocrática do espaço urbano, rejeitando a dimensão participativa decorrente da própria natureza da vida cidadina. A cidade era vista não em sua realidade dinâmica, heterogênea e mutante, mas, antes, como algo moldável apenas por

determinações institucionais, o que expressava e acentuava a radical separação entre a “cidade ideal” e a “cidade real” (MARICATO, 2000). Esse desencontro entre o planejamento proposto e a realidade socioeconômica e político-administrativa:

[...] provocou uma espécie de discurso desconexo nas administrações – de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino da cidade era negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos. E assim, foram se configurando cidades caracterizadas pelo contraste entre um espaço contido no interior da cada vez mais minuciosa moldura da legislação urbanística e outro, normalmente três vezes maior, eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal.” (INSTITUTO POLIS, 2001, p. 41).

Por outro lado, a redemocratização do país e o advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, trouxeram para o cerne da discussão temas até então negligenciados, entre os quais destacamos a participação social no planejamento, o excesso de poder institucionalizado pelo Estado, a reconfiguração sincrônica entre órgãos planejadores e gestores dos diversos níveis decisórios (União, Estados e Municípios) e, principalmente, as novas funções dos atores que atuam nessa arena. Segundo Santos Jr. (1995), é especialmente a partir das discussões sobre a Reforma Urbana que se passou a reconhecer que a superação da dicotomia entre a cidade planejada e a cidade vivida exigia a implementação de políticas públicas redistributivas, tendo a participação popular no planejamento e na gestão como uma das principais condições para viabilizá-la. Como consequência, ter-se-ia uma cidade mais igualitária, onde poder-se-ia buscar “o direito a cidade”, segundo apregoado por Lefebvre (2008).

A participação popular na elaboração de políticas públicas, tal como prevista no Estatuto da Cidade, apresenta-se como uma questão crucial no debate sobre a democratização da gestão urbana, tendo em vista o objetivo de viabilizar ou fortalecer os elos entre a cidade ideal, a cidade real e a cidade possível de se realizar. Nessa perspectiva, o planejamento é concebido como um processo simultaneamente técnico e político, contrapondo-se à visão convencional, exclusivamente técnica. Essas políticas que eram forjadas no interior de gabinetes mostravam-se

desconexas do cotidiano da cidade real, o que contribuiu para seu esgotamento. Na tentativa de romper com essa visão, a lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) consolidou a posição privilegiada do plano diretor como instrumento do planejamento e da gestão municipal e da exigência da participação popular, estabelecida na Constituição Federal de 1988. A nova visão de planejamento urbano passou a exigir a participação dos diversos atores atuantes na cidade, o que implica a necessidade de articulação de suas ações, a fim de lhes conferir direção e efetividade.

Dessa forma, o pensamento e a atuação sobre o território, nessa nova dinâmica, passam a caminhar segundo determinados padrões, que expressam uma tentativa de substituição dos velhos modelos e instrumentos herdados a uma nova lógica urbana, econômica, política e cultural. Novos conceitos, como “gestão democrática das cidades”, ganham espaço no debate técnico e acadêmico, servindo para balizar as propostas de reforma institucional, que conduzem a intervenção pública sobre o desenvolvimento das cidades.

Nesse sentido, observa-se no planejamento urbano brasileiro, o desdobramento de uma trajetória orientada para a reforma do aparato institucional que rege a política urbana nacional, tendo-se iniciado com a inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988. Tal mudança de concepção, ao interferir na atuação do Estado, subjugando-o ao atendimento do interesse coletivo, representaria, no entendimento desta tese, a emergência de um novo paradigma de forte repercussão na dinâmica urbana.

Assim, a mudança paradigmática, aqui levantada, teria fundamentado subsequentemente a construção de um novo aparato institucional, tanto em termos de legislação como de estrutura organizacional do Estado, voltado para o enfrentamento dos problemas urbanos, sob o ideário do planejamento democrático. Tratar-se-ia, portanto, de uma mudança na política pública por outra lógica, apoiada no envolvimento social, e conduzida pela influência mútua de representantes do poder público e da sociedade, em função da instauração de um novo paradigma, sob a vigência de ideias social e criticamente construídas ao longo das últimas décadas.

Neste sentido Lüchmann (2002) defende a opinião de que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional. A autora busca em Jürgen Habermas a concepção da existência de uma Esfera Política (esfera de decisões). Habermas (apud Lüchmann, 2002) defende que

para haver uma verdadeira democracia, no sistema democrático vigente, é preciso que haja uma esfera pública, independente da esfera política, que possa nela interferir e deve ser permeável pela esfera pública. Isso é o que Lüchmann (2002) descreve como sendo o modelo de discussão de democracia participativa. Assim, a tendência de os interesses do poder público predominar em relação aos da coletividade, vem sendo substituída por novos padrões de gestão em que o papel do cidadão passa de mero espectador para o de colaborador ativo, cogestor e fiscalizador, através da esfera pública de debate.

Este tipo de democracia, que deve ser entendido como um processo público e coletivo de discussão e de decisão sobre políticas públicas eleva a sociedade civil ao patamar das deliberações políticas. De forma igual, a concepção de esfera pública, com grande e plural participação da sociedade civil, conforma o núcleo central deste conceito que privilegia a dimensão do debate público entre cidadãos livres e em condições iguais (LÜCHMANN, 2002). Ou seja, a deliberação é resultado, não apenas da vontade dos cidadãos, mas fundamentalmente resultado da vontade estabelecida através de um debate público entre os sujeitos deliberativos no ambiente de esfera pública.

Fundamentado nesse conceito, apontamos para o fato de que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, abriu-se a possibilidade de implantação dos sistemas de gestão democrática e neste sentido, tentamos entender efetivamente essas mudanças a partir das seguintes indagações: qual é o papel do poder público local nos processos participativos de planos diretores, nessa nova fase do planejamento urbano brasileiro? Especificamente nas cidades estudadas nessa tese, em que grau as ações por ele desenvolvidas contribuíram de forma efetiva para a construção de uma esfera pública com capacidade de interferir nas decisões políticas no âmbito urbano?

A resposta para essas perguntas são complexas e não é tarefa fácil encontrar o ponto de equilíbrio entre os diversos interesses. De um lado, encontram-se as necessidades e as aspirações dos cidadãos e, de outro lado, as diretrizes político-administrativas, o arcabouço jurídico-político em que se insere o planejamento urbano, e os aspectos técnicos dessa atividade. Contudo, defendemos a tese de que o desenho institucional que é viabilizado pelo poder público nesses processos participativos, somado à vontade política das administrações locais são determinantes para a construção de uma esfera pública no debate sobre a cidade.

Trata-se, portanto, de conciliar interesses desiguais, assumindo que o plano diretor e a legislação urbanística são instrumentos de gestão

urbana e, como tal, conclamam, necessariamente, a intermediação do poder público em suas diversas escalas – sobretudo local, mas também regional, estadual e nacional – e divisões de poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Em suma, falar de planos diretores participativos implica reconhecer que eles apresentam, além da dimensão técnica, uma dimensão política.

Apesar dos avanços legais obtidos com a regulamentação dos planos diretores participativos, elaborados na maioria dos municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes, eles ainda são vistos como instrumentos utópicos, com os quais se pretende resolver todos os problemas locais. Desconsideram-se as limitações colocadas pelas práticas tradicionais de planejamento, baseadas em relações de poder *top-down* dos governos, os constrangimentos orçamentários e a ausência de equipes técnicas qualificadas. O atual cenário desafia os governantes municipais a se ajustarem ao uso de instrumentos que pressupõe uma intensa e qualificada participação da sociedade e uma nova capacidade técnica local. Uma participação qualificada significa dizer que não mais se restringe apenas às demandas de recursos financeiros, mas que exige principalmente projetos urbanos de médio e longo prazo pactuados democraticamente.

Atualmente o poder público local dispõe de instrumentos que lhe permite assumir a função de protagonista e principal responsável pela formulação, implementação e avaliação permanente de sua política urbana. Os municípios têm a oportunidade de cumprirem o seu papel de sujeitos ativos na formulação da política urbana num contexto onde se espera a participação de todos os atores que formam a sociedade urbana.

Dessa forma, o desafio colocado ao planejamento urbano participativo é que ele não venha repetir os insucessos e/ou erros dos planos diretores tradicionais e conservadores, que pouco contribuíram para o planejamento das cidades brasileiras e que acabaram como documentos esquecidos nas gavetas das administrações municipais (VILLAÇA, 2005).

Ou seja, as municipalidades brasileiras devem avançar para além da simples participação, partindo para uma gestão negociada direta com os demais atores concernentes ao processo, à discussão dos conflitos territoriais, buscando perguntas e respostas a partir do diálogo com todos os atores. Nesse sentido, um modelo de planejamento hierárquico, com poderes *top-down*, deve ceder espaço a outro negociado, onde as vontades possam emanar também da sociedade, do tipo *bottom-up*.

Nesta lógica de discussão, Novarina (2000) apresenta dois modelos de gestão pública que explicam essas questões de forma

didática. O modelo hierárquico, em muitos casos ainda presentes, fundamenta-se essencialmente na separação de funções entre os Gestores Públicos, os técnicos e a população. Os Gestores têm a responsabilidade de estabelecer os objetivos e de elaborar os planos, bem como de deter uma posição de comando em relação aos demais atores, possuindo, portanto, a competência política à negociação; os técnicos têm a responsabilidade de transcrever esses objetivos (políticos) em efetivações técnicas a partir das demandas dos gestores, por meio de competências dos saberes teóricos e o *know-how* técnico; e os habitantes, possuem um papel basicamente inerte e que são consultados somente depois dos projetos já elaborados, quando isso acontece cabe a eles as competências ligadas às práticas sociais. Desta forma, o plano é criado bilateralmente (Gestores e Técnicos) enquanto que o terceiro ator (habitantes) assiste a sua execução.

De outro modo, no modelo negociado apresentado por Novarina (2000) o plano só é conhecido no final de um processo concebido por ambos os atores, por meio de debates, conflitos e consenso. Uma realidade de certeza cede lugar a outra mais complexa e repleta de incertezas; sai de cena a hierarquia dos atores e entre uma relação de concorrência. Os consensos são sintonizados a partir das situações de interação que existem entre eles; não existe um acordo inicial sobre o plano, mas, sobretudo, um mecanismo de cooperação e de organização que prevê quais oportunidades os atores estarão integrados na elaboração do plano. Ou seja: o processo de negociação gera o plano.

Este modelo baseia-se em um processo deliberativo onde as partes pretendem estabelecer um diálogo, aprendendo e criando as ocasiões (formais e informais) em ambientes diferentes (diversos locais com público diferente), em conferências, audiências, em que os atores discorrem com falas diferentes, mas, com o mesmo objetivo: chegar ao consenso aprendendo um com outro. Ou seja, o plano vai sendo construído e o processo de troca de ideias vai norteando suas orientações que somente são conhecidas após os debates sobre o tema.

Os técnicos, atores especialistas (engenheiros, arquitetos, sociólogos, geógrafos, etc.) têm um papel de mediador entre os gestores e a população. Lucero (2010, p. 4) afirma que o processo de criação e aprendizagem seria impossível sem a presença desses mediadores. Para a autora, o modelo negociado de Novarina, é completo, orgânico e muito dinâmico.

Neste modelo de planejamento urbano, de acordo com os autores analisados, a hierarquização dos atores dá lugar a interação, complexa e cheia de incertezas. Os atores não mais se confrontam como

comandantes, executores e coadjuvantes do processo, mas sim como um grupo que discute a cidade. Vale ressaltar, contudo, a necessidade de definição de papéis de cada ator. Para Pereira (2007) à população cabe a função de apontar as demandas, os conflitos, as diferenças territoriais, as necessidades por infraestrutura e serviços. Os técnicos têm o papel de moderar um diálogo e transformar as angústias e demandas da população, associada às orientações políticas, em planos que possam realmente ser aplicados no dia-a-dia da cidade. O Estado, por sua vez, também é um ator legítimo no processo e sua função não é somente executar as ações decididas pela sociedade civil; ele deve criar as condições para uma participação legítima (desenho institucional) e ao mesmo tempo colocar no debate sua visão de cidade.

O modelo negociado de Novarina (2000) apresenta-se como um forte indicador da presença da democracia participativa (deliberativa), pois permite que o poder público coloque à disposição dos atores um desenho institucional que promove a participação de todos, garantidos os princípios de igualdades, de pluralismo e liberdade através das condições institucionais implementadas pelo poder público local.

Lucero (2010) sintetiza a ideia de Novarina (2000) afirmando que num modelo de gestão negociado, o objetivo é de construir uma ordem política a partir de um enredo completo de interações entre os atores gerando mecanismos de negociações mútuas para lograr uma ampla concepção da cidade que permite liberar-se do sistema hierárquico, beneficiando a criação de espaços de negociação introduzindo a flexibilidade e mobilizando os recursos externos.

Nestes moldes os planos diretores se tornariam realmente participativos e objetivos. O problema está, entretanto, na efetivação de ações que promovam o modelo apresentado por Novarina (2000), face aos interesses de agentes econômicos, de interesses políticos e particulares, muitas vezes desfazendo o pacto acordado pelos atores sociais no processo participativo.

Levando em consideração apenas os municípios com mais de 20.000 habitantes, dos 1.644 (que representa apenas 29,02% do total) que necessitavam elaborar o Plano Diretor até outubro de 2006, conforme previsto no Estatuto das Cidades, em 2009 ainda restavam 211 (12,83%) que não o tinham feito. Destes, no entanto, 158 (74,88%) afirmaram estar elaborando o mesmo (Quadro 01).

**Quadro 1 - Municípios, total e Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da População municipal - 2009<sup>1</sup>**

Classe de tamanho da população dos municípios	Municípios			
	Total	Com plano diretor		Elaborando o plano diretor
		Total	Revisando o plano diretor	
<b>Brasil</b>	<b>5.665</b>	<b>2.318</b>	<b>827</b>	<b>1.203</b>
Até 5000	1.257	216	55	317
De 5001 a 10000	1.294	273	91	359
De 10001 a 20000	1.370	396	140	369
<b>De 20001 a 50000</b>	<b>1.055</b>	<b>858</b>	<b>294</b>	<b>145</b>
<b>De 50001 a 100000</b>	<b>316</b>	<b>304</b>	<b>123</b>	<b>12</b>
<b>De 100001 a 500000</b>	<b>233</b>	<b>241</b>	<b>107</b>	<b>1</b>
<b>Mais de 500000</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>17</b>	<b>-</b>

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisas de Informações Básicas Municipais, 2009.

Quando estes mesmos dados são remetidos à região Sul do Brasil, em especial ao Estado de Santa Catarina, os números são os seguintes: para o ano de 2009, Santa Catarina tinha 293 municípios o que representava cerca de 24,66% do total regional. Deste montante, 177 (60,40%) já possuíam o plano diretor em concordância com o Estatuto da Cidade, segundo o IBGE (2009), um número abaixo da média nacional, que é explicado pela grande quantidade de municípios com menos de 20.000 habitantes. O Quadro 02 apresenta de forma resumida os principais dados referentes à região Sul, com destaque para o estado de Santa Catarina.

**Quadro 2 - Municípios, total e plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2009<sup>2</sup>**

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios			
	Total	Com Plano Diretor		Elaborando o Plano Diretor
		Total	Revisando o Plano Diretor	
<b>Sul</b>	<b>1.188</b>	<b>649</b>	<b>294</b>	<b>319</b>
<b>Paraná</b>	399	245	93	145

<sup>1</sup> Os dados sobre a contagem dos municípios referentes aos últimos três anos ainda não foram publicados, não estando, assim, disponíveis no site do IBGE e nem nas suas Unidades Estaduais.

<sup>2</sup> Idem à nota 1.

<b>Santa Catarina</b>	<b>293</b>	<b>177</b>	<b>103</b>	<b>68</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	496	227	98	106

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisas de Informações Básicas Municipais, 2009.

Igualmente às demais cidades brasileiras, no sentido da obrigatoriedade impostas pela lei 10.257 de 2001, esses municípios de Santa Catarina nos últimos dez anos vêm elaborando ou revisando sua legislação urbana (alguns ainda em estágio de discussão, não estando ainda aprovados). Neste interim, interessam-nos analisar particularmente quatro dos mais importantes municípios do Estado que já concluíram seu processo de revisão e elaboração dos planos diretores. Segundo IBGE de 2013, Santa Catarina conta com oito municípios com mais de 150.000 habitantes, porém, apenas quatro são objetos de estudo desta análise, justamente pelo fato de já terem concluído e aprovado seus planos diretores. Os municípios que se pretende analisar, portanto, são Lages, Chapecó, Blumenau e Joinville. O Mapa 01 (Anexo 01) mostra a localização desses municípios dentro do Estado de Santa Catarina.

O Quadro 03, mostra na ordem decrescente os municípios que são objetos desta pesquisa, com sua respectiva população.

### Quadro 3 - Os quatro municípios de Santa Catarina objetos da Pesquisa

	<b>Município</b>	<b>Número de Habitantes</b>
1	Joinville	546.981
2	Blumenau	329.082
3	Chapecó	198.188
4	Lages	158.961

Fonte: IBGE, População estimada para 2013.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Interessa, portanto, no processo de construção desses planos diretores, pesquisar o papel desempenhado pelo Estado, a saber, o poder público local, na arena de discussão do planejamento urbano brasileiro ligado à questão urbana, procurando responder as seguintes questões de pesquisa:

- *Considerando as mudanças substantivas na maneira de se planejar as cidades brasileiras pós-estatuto da cidade, o papel determinante do Estado e as mudanças paradigmáticas do campo de*

*conhecimento denominado planejamento urbano, em que grau e conteúdo as ações desenvolvidas pelo Poder Público (Prefeituras locais) no processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos das cidades estudadas, contribuíram efetivamente para a construção de uma esfera pública com capacidade de influir nas decisões políticas no âmbito urbano, na direção da construção de uma democracia deliberativa?*

*- Como e em que grau foram garantidos os princípios de igualdades, de pluralismo e liberdade através das condições institucionais implementadas pelos poderes públicos locais?*

Diante das perguntas de nossa pesquisa, trabalhamos com a hipótese de que a democratização do planejamento urbano, manifesto nos Planos Diretores Participativos (PDP) do Brasil, possui determinações de ordem distante (globalidade social), mas possui fortes elementos de ordem próxima que condicionam os processos participativos locais. Assim sendo, o que pretendemos analisar e estudar no processo de PDPs em Santa Catarina é no sentido de saber até onde e no que eles avançaram, para a efetivação de uma democracia deliberativa, a partir das condições locais. Esses elementos estão intimamente ligados à ação do Poder Público Local e, portanto, seu papel é determinante para uma participação de qualidade, elemento central numa democracia deliberativa.

O planejamento urbano participativo se enquadra no processo neoinstitucional (HALL e TAYLOR, 2003), na busca de uma democracia participativa. Partindo deste suposto, nossa primeira hipótese de trabalho pauta-se na questão de que o Estado ao viabilizar desenhos institucionais específicos nos PDPs, determina o caráter da construção de esferas públicas capazes de influenciar as políticas públicas urbanas (positivamente ou negativamente), ou seja, elas podem levar ao sucesso total ou parcial, ou mesmo ao fracasso, ao simulacro.

Nesta discussão é central compreender que a reforma urbana brasileira, discutida em nível nacional, tem seu principal instrumento, o plano diretor, implementado pelo poder local (municípios). E, dessa forma, mesmo que hajam diretrizes nacionais para a elaboração dos PDP's, foi a esfera política local quem determinou o desenho institucional para a elaboração desses instrumentos e eles nem sempre estiveram em conformidade com os princípios da reforma urbana.

Perante essa realidade, surge nossa segunda hipótese, ao refletir que o MNRU pensou a implementação de uma nova política urbana a partir de diretrizes nacionais, no entanto, o resultado da constituinte transferiu aos municípios a função de implementar a reforma urbana

através dos PDPs; mesmo havendo orientações federais para a construção desses planos diretores, coube ao poder local definir os desenhos institucionais que possibilitassem a construção de esferas públicas de debates, na busca de uma democracia participativa (deliberativa). Entendemos, pois, que esses desenhos institucionais são determinantes na definição de caráter e do grau de participação da população, mas que nem sempre estão comprometidos com o ideário da democracia deliberativa.

Apesar de importantes avanços, a Constituição de 1988, em termos de gerência da Gestão Pública, em pouco progrediu do modelo de Estado burocrático sendo que a institucionalização do poder passa necessariamente pela descentralização e o reforço do poder local em ampliar as competências e a capacidade da sociedade, conferindo-lhes um maior protagonismo no desenvolvimento socioeconômico e na transformação do território, exigindo modificações profundas nas ações de planejamento, gestão e controle municipal.

Dentro da mesma lógica de raciocínio, aparece outra hipótese de trabalho: o desenho institucional está diretamente vinculado à vontade política das elites locais. No Brasil, apesar do papel preponderante da sociedade civil, em alguns casos como as experiências de Orçamento Participativo, Conselhos Gestores de Saúde e dos próprios Planos Diretores, as iniciativas para a implantação de um desenho institucional, sempre partem do poder público, pois as imposições de regras e de normas são funções do Estado. Esta condição torna-se, portanto, importante na medida em que os agentes políticos governamentais conseguem reunir ações que possibilitem condições efetivas de participação popular. Nessa perspectiva, os gestores, através de seus discursos e práticas, podem colocar-se tanto como estimuladores e potencializadores, como podem aparecer como obstáculos na busca de uma ação voltada à participação.

Pode-se afirmar, então, que está contida nos alicerces da democracia deliberativa a questão da participação social, bem como as atribuições do Estado no sentido de proporcionar um processo democrático. Faz-se necessário, no entanto, que algumas condições sejam apresentadas à esfera pública para que sejam aprofundadas as discussões em torno de condições concretas e que manifestações democráticas possam tornar-se viáveis. Assim, o desenho institucional e a vontade política que se apresentam, nos poderes públicos locais diversos, são elementos básicos para a participação social nas políticas públicas em âmbito municipal.

Assim, toma-se como questão central a contribuição desempenhada pela participação social no processo para a ampliação da democracia e, por assim dizer, da gestão pública local, com reflexos diretos no empoderamento dos atores sociais (*Accountability*), seja pelo fortalecimento dos esforços de socialização e descentralização do poder ou pela ampliação desses espaços e forma de articulação entre o Estado e os diversos atores sociais.

Por fim, essas alterações não são possíveis sem mudanças significativas no modelo e na metodologia de gestão pública. Deve haver substituição das velhas práticas tradicionalistas de planejamento urbano, do caráter e do conteúdo por novos métodos que efetivamente atenda o Estatuto da Cidade. Afinal, entendemos que para a compreensão do papel do poder público na condução do planejamento participativo e deliberativo é necessário perceber a existência de diferentes modalidades de poder local (esfera pública) e suas relações com o poder político, no entanto, sem a institucionalização de condições para tanto, não há mudanças significativas nos papéis dos atores concertes ao planejamento urbano. Assim ratificamos nossa posição de que o desenho institucional é determinante na construção de uma esfera pública que influencie verdadeiramente as decisões políticas.

Desta maneira, na tentativa de atender aos requisitos mínimos necessários de uma pesquisa doutoral, o objetivo principal desse trabalho é:

*- Analisar o papel desempenhado pelo Estado (poder público local) nos processos de formulação dos planos diretores nas quatro cidades mais populosas do Estado de Santa Catarina que concluíram seus planos diretores até julho de 2013, a partir das práticas dos atores envolvidos nos processos de discussão através da participação social.*

Os objetivos específicos são:

*- Analisar a experiência de elaboração dos planos diretores participativos de cada município, a saber, Lages, Chapecó, Blumenau e Joinville, identificando as ações do poder público para a construção de condições institucionais para a promoção de esferas públicas de discussão sobre os problemas de cada cidade.*

*- Identificar os avanços e os limites de cada experiência para a construção da democracia deliberativa no âmbito das políticas públicas urbanas;*

## JUSTIFICATIVA

A revalorização do plano diretor como “novo” instrumento de planejamento urbano, que vinha desgastado pelas formas como estava sendo elaborado, representa algumas novidades para a gestão urbana. As mais importantes delas são: a maior participação da sociedade civil e a grande relevância destinada aos municípios, não mais de maneira isolada, mas, integrada. Essas novidades também traz ao debate a questão da participação popular como fator fundamental ao processo de democratização da arena pública urbana.

Como afirma Caccia-Bava e Paulics (2005) a história da democratização do espaço público apenas se inicia. Como forma de concretizar essa afirmação, os autores descrevem alguns exemplos e fazem crer que as experiências isoladas em si, não levam a transformações. Os verdadeiros sentidos dos novos paradigmas estão na busca por experiências inovadoras, em políticas públicas formalizadas de forma que permitam sintetizar, analisar, debater e difundir a essência de seu conjunto, principalmente no que diz respeito aos atores iminentes no processo de transformação do território. Para a concretização dessa concepção é preciso, contudo, a construção de arenas de discussão onde os valores da cidadania sejam respeitados e tratados de forma igualitária e, no nosso entendimento, esse espaço é a esfera pública.

Nessa linha de raciocínio, os papéis dos atores no processo de elaboração dos planos diretores, em especial dos entes públicos municipais, não estão ainda bem delimitados. Além disso, há um conflito ou indefinição de papéis entre os três atores responsáveis pelo novo modelo de planejamento urbano obrigatório no Brasil, por vezes, uma oposição desnecessária entre os saberes e competências do ente público, do técnico e da população, exatamente pela indefinição dos papéis desses atores no planejamento participativo. De acordo com Pereira (2009) “Existe participação quando acontece localmente uma taxa variável de três aspirações mais ou menos claras, mais ou menos conscientes: dos políticos que manifestam esta intenção, dos habitantes dispostos a gastar sua energia e dos profissionais dispostos a jogar o jogo”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Tradução literal do texto: “*Il y a participation lorsque localement se rencontrent, à dose variable, trois volontés plus au moins claires, plus au moins conscientes: des élus qui manifestent cette intention, des habitants prêts à y*”

Precisa-se, dessa forma, de um melhor entendimento no processo de planejamento participativo no Brasil a respeito do papel desempenhado pelos atores, da descoberta em comum da cidade, da troca de experiências para assim forjar uma consciência cidadã.

No processo de elaboração dos novos planos das cidades, o aspecto “participação” vem sendo um dos mais destacados pelo MCidades, o que justifica, mais uma vez, a reflexão acerca da democracia participativa, bem como do papel do Estado na incrementação da participação da sociedade no processo de elaboração de planos diretores. No entanto, observa-se ainda que uma grande parte desses planos, pelo menos nos municípios em análise, é elaborada de forma nem tão participativa o que leva a crer que a esfera pública tratada por Lüchmann (2002) também não foi instalada no seio desses espaços.

Pode-se apontar, enfim, que mesmo já havendo alguns pontos previamente delimitados como sendo função do Estado, dentro do planejamento urbano, ainda há muitas dúvidas aonde realmente se enquadra o papel da esfera governamental. Essas questões levantadas são reflexos dos novos rumos do planejamento urbano no país, que acabou por gerar uma crise referente aos papéis dos atores. O estudo da crise revelou a quase unanimidade entre os diversos pesquisadores do planejamento urbano sobre os limites, não apenas do ferramental da organização do espaço, mas do próprio conjunto do pensamento sobre a cidade e a função de seus atores.

A presente investigação, mais do que se contentar em ratificar a importância da democracia participativa, mediante a participação dos atores e comprovar que há uma mudança no papel do Estado, quando são observadas as condições essenciais, buscará compreender os limites e, principalmente, as possibilidades dos planos diretores participativos, tão em evidência no campo do planejamento urbano atualmente.

Acredita-se que o plano diretor é um instrumento poderoso de intervenção na realidade espacial, porém, ele deve vir propositalmente acompanhado de um processo de criação e conquistas de direitos e de construção de novos conteúdos para a cidadania, baseados em valores de autonomia e solidariedade, por meio de condições (desenho) que promova a participação efetiva da sociedade.

Compreendemos, pois, que as conclusões desta análise podem ser consideradas como um raio-x do momento de um processo em constante redefinição, uma vez que a compreensão deve ser dinâmica, como são

os processos sociais e como é, fundamentalmente, a dinâmica da cidade (PEREIRA e SANTOS, 2008).

Dowbor (2002) alerta-nos, no entanto, que não se deve “reinventar a roda”, mas apenas observar as experiências inovadoras que deram certo. A proposta da pesquisa é justamente essa, analisar os papéis que exerceram os poderes públicos locais de quatro importantes municípios catarinenses que concluíram seus processos de elaboração dos planos diretores, relacionando cada especificidade, verificando o que cada uma delas trouxe de inovação e reprodução das velhas práticas do planejamento para poder traçar um melhor delineamento do planejamento urbano catarinense, a partir da metodologia sugerida pelo MCidades, ou seja, da implementação de um conjunto de condicionantes que promovam a democracia deliberativa.

Assim, o resultado desta pesquisa poderá contribuir para a gestão pública dos municípios, no sentido de mostrar os instrumentos operativos e sua efetividade na realização dos planos diretores. Não se deve omitir também, a importância à questão da interação entre prática e teoria que é um dos nortes dessa análise. Do mesmo modo, deve-se destacar o caráter geográfico da pesquisa, pois se faz uso de conceitos como o de tempo, espaço, território, dentre outros.

## **METODOLOGIA DE PESQUISA**

A metodologia proposta incorporou algumas noções consideradas relevantes. Em primeiro lugar porque consideramos o desenho institucional apresentado pelo poder público local como determinante na construção de uma esfera pública que possa influenciar efetivamente as decisões de cunho político. Em segundo, pois pensa a atual práxis do poder público local no planejamento urbano no Brasil como sendo o resultado de lutas de atores sociais e políticos que buscaram a implantação dos ideais da Reforma Urbana. Em terceiro, porque no contexto brasileiro, existe certa indefinição do papel dos atores e mesmo o aparecimento de novos atores no processo de planejamento urbano (PEREIRA, 2009).

Minayo (2008) entende a metodologia como o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho fez uso do estudo dos métodos e das regras estabelecidas para a realização de uma pesquisa de cunho científico, ou seja, o caminho que foi percorrido para se alcançar os objetivos traçados preliminarmente.

A autora descreve de maneira breve quatro elementos importantes para a pesquisa nas Ciências Sociais que foram absorvidos em nossa pesquisa: (1) Qualquer pesquisa é iniciada com uma pergunta, uma dúvida, que para ser respondida se coloca a necessidade de articular conhecimentos anteriores ou então criar novos conhecimentos. Segundo a autora: “A pesquisa é uma atividade basilar da ciência e que indaga e constrói a realidade, e que mesmo sendo uma prática teórica ela vincula o pensamento e a ação” (MINAYO, 2008, p. 16).

E é nesse aspecto que se expressa a necessidade do segundo elemento (2): a teoria, que é “[...] construída para explicar ou para compreender um fenômeno, um processo ou um conjunto de fenômenos e processos” (MINAYO, 2008, p.17), e que tem como funções esclarecer melhor (3) o objeto de pesquisa, fornecer elementos para questionamentos e o (4) estabelecimento de hipóteses, colaborar na organização dos dados com mais nitidez e, guiar a análise dos dados.

Segundo Silva e Menezes (2002), uma pesquisa pode ser classificada de várias formas. As maneiras clássicas são as seguintes: quanto à natureza, à forma de abordagem, aos objetivos e aos procedimentos adotados. Baseada nessa teoria, nossa pesquisa, quanto à sua natureza, se classifica como aplicada, pois gera conhecimento e aponta para problemas específicos. Já em relação à sua forma de abordagem, se classifica como predominantemente qualitativa.

Em relação aos objetivos, Gil (1996) sugere uma classificação embasada em três modalidades: exploratória, descritiva e explicativa. Entendemos a presente pesquisa explicativa, pois além de descrever a realidade da elaboração de planos diretores de quatro cidades diferentes, busca através de uma análise exploratória, dissertar sobre esses fatos, caracterizando e aprofundando ideias acerca do assunto.

## **AS ETAPAS DE REFLEXÃO: DO TEÓRICO AO EMPIRISMO – OS ESTUDOS DE CASO**

A construção do *corpus* desta tese deu-se, primeiramente, por uma busca documental com o intuito de resgatar alguns estudos importantes sobre planejamento urbano, planos diretores, poder local, democracias, dentre outros, em fontes secundárias (livros, artigos científicos, teses, dissertações, revistas especializadas, etc.). Buscou-se também documentos relevantes para a elaboração da tese em Prefeituras Municipais, órgãos de planejamento urbano, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, Associações de municípios, Ministério das Cidades (por meio eletrônico), entre outros.

Os trabalhos realizados nessa fase são considerados importantes, pois foram eles que serviram como pilares teóricos e balizaram os nortes para a confecção da tese. Sem eles não seria possível aprofundar e buscar novos conceitos que influenciaram o andamento dos trabalhos, tanto no enfoque teórico, mas, principalmente na parte empírica.

## **AS ENTREVISTAS, OS SEMINÁRIOS E O ESTÁGIO SANDUÍCHE NA FRANÇA**

No que concerne aos trabalhos de campo especificamente, primeiramente foi realizado um “pré-campo”<sup>4</sup> com alguns atores que foram importantes na elaboração dos planos diretores de cada município. Nesta etapa, foram realizadas algumas entrevistas abertas com atores sociais que participaram das elaborações dos planos diretores municipais e buscas documentais nas instituições vinculadas aos processos.

No terceiro momento, foram realizadas as entrevistas com pessoas ligadas diretamente aos processos de elaboração dos PDPs de cada município. No total foram feitos seis trabalhos de campo, 31 entrevistas nos quatro municípios pesquisados, além de dois seminários (em Joinville e Blumenau), cujo objetivo era de discutir com os representantes dos segmentos da sociedade civil, poder público local e técnicos os processos de elaboração e execução dos planos diretores locais. A seguir descreveremos essa etapa minuciosamente para que se possa entender melhor nossos objetivos nos trabalhos de campo.

### **Trabalhos de Campo em Lages**

No município de Lages foram realizados dois trabalhos de campo, em momentos distintos, um em setembro de 2010 e outro em julho de 2012, perfazendo um total de nove entrevistas. O primeiro foi com o objetivo de obter dados preliminares sobre o processo de elaboração do plano diretor, uma vez que os contatos realizados com diversas secretarias da Prefeitura local e alguns parlamentares, durante o pré-campo, não foram frutíferos ou, exatamente, não obtivemos

---

<sup>4</sup> O pré-campo foi uma fase que antecedeu os trabalhos de campo diretamente. Nessa fase foram colhidas algumas informações consideradas de suma importância, mediante contatos diretos com os atores, por meio eletrônico ou telefônico e entrevistas diretas, que participaram dos processos de elaboração dos planos diretores.

respostas substantivas. Na ocasião entrevistamos dois agentes que trabalharam diretamente no processo, sendo uma professora da Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac) e um arquiteto, funcionário público municipal, que coordenou os trabalhos de elaboração do plano diretor local.

Com os dados obtidos junto a esses agentes, podemos elaborar um texto sobre o município que foi parte da qualificação do projeto de pesquisa além de que novos contatos nos foram indicados e posteriormente entrevistados. Ressalta-se que este momento foi de suma importância para a pesquisa porque além dos resultados mencionados, podemos realmente ter uma noção prévia de como aconteceu o processo nesse município, ou seja, qual foi a forma de participação da sociedade civil, qual o papel que os técnicos desempenharam e, principalmente, como se comportou o poder público diante dos trabalhos.

No segundo trabalho de campo, com mais tempo disponível, podemos entrevistar um maior número de pessoas, coletar uma quantidade suficiente de dados para dar continuidade a pesquisa e aprofundar as discussões a respeito dos resultados do processo.

Na ocasião foram realizadas sete entrevistas, sendo uma com o Promotor de Justiça da Comarca de Lages que vem trabalhando com questões de urbanismo e urbanidade na comarca local e no qual também pudemos colher informações acerca das questões legais referentes ao processo de elaboração do plano e de suas consequências na execução. Outras duas entrevistas, foram feitas com os representantes da União das Associações de Moradores de Lages (Presidente e Vice-Presidente), nas quais nos foram repassadas informações precisas da participação popular nos trabalhos e qual a visão das entidades de bairros sobre o processo.

Com a intenção de entender o rico processo histórico de participação popular dos lageanos, foi feita uma entrevista com um político local. Os comentários deste entrevistado puderam ser melhor compreendidos quando, na câmara legislativa, entrevistamos dois vereadores com fortes influências no cotidiano do município, grande atuação na política de ordenamento do solo e que eram legisladores à época da aprovação do plano diretor. E finalmente conversamos com a Diretora da Secretaria de Planejamento Urbano de Lages, que nos repassou informações sobre a implementação de políticas públicas referentes decorrentes do plano diretor.

## Trabalho de Campo em Chapecó

Os trabalhos de campo em Chapecó deram-se em quatro dias do mês de junho do ano de 2011. Foram feitas seis entrevistas previamente agendadas. Nesse município, os contatos que fizemos durante o período do pré-campo foram prontamente respondidos e correspondidos, portanto, quando partimos para aquele município já sabíamos antecipadamente quais agentes entrevistariamos e quais temas seriam abordados com cada um.

Sobre o plano diretor de Chapecó já tínhamos conhecimento prévio antecipado da experiência através de leituras e conseqüentemente conhecíamos satisfatoriamente como ocorreram os trabalhos. Assim, o objetivo era de coletar dados que interessavam particularmente as pesquisas desenvolvidas no LABCS e, especificamente, ouvir as partes que participaram diretamente dos debates sobre o território chapecoense e seu futuro, a partir do plano diretor. Com isso procuramos selecionar pessoas chaves do processo para a obtenção de melhores resultados na fase de análise.

Primeiramente procuramos entender a visão do poder público local, entrevistando dois agentes importantes: um que foi Vice-Prefeito durante o período da primeira gestão da administração, no qual se deram as discussões para o plano diretor e que à época da entrevista respondia pela Secretaria de Planejamento Urbano de cidade; e o outro que fez parte da administração direta durante os dois governos populares e que atualmente se encontra afastado das funções administrativas locais. Com o primeiro entrevistado podemos entender as controvérsias do processo, as nuances políticas e os entraves entre as classes dominantes da cidade e o setor popular. Esta questão é extremamente importante para se entender os resultados dos conflitos ao longo do Congresso da Cidade de Chapecó (CC)<sup>5</sup> e do próprio plano diretor. A segunda entrevista foi relevante, pois com a visão do entrevistado ficaram clarificados os propósitos do governo à época, sua visão de cidade e como ela deveria ser discutida, a função de cada ator, com destaque especial para a participação popular e suas expectativas em relação ao futuro do território, como resultado dos trabalhos.

---

<sup>5</sup> O Congresso da Cidade de Chapecó (CC) ocorreu em 2001 e 2002 e foi um importante período de discussões, embates políticos e sociais sobre o território chapecoense, cujos resultados serviram como base para a discussão do plano diretor local. Sobre o CC ver Hass (2006).

As entrevistas que se sucederam foram com agentes diversos. Um vereador, explicou e reconheceu os esforços feitos pelo executivo local e a pobreza de debates e entendimentos do legislativo sobre a matéria; ao mesmo tempo reforçou o compromisso do poder públicos com o campo popular e as consequências que isso acarretou para o futuro próximo da cidade, no qual por motivos óbvios (perda de poder político por parte da elite local) o plano teve alterações pontuais em sua aprovação na câmara de vereadores. Outro entrevistado (representante de uma universidade local) explicou, essencialmente, sobre a metodologia participativa adotada e a função da desta Instituição no processo. Para o entrevistado, o Congresso da Cidade e o Orçamento Participativo foram importantes para que a população local entendesse a importância da elaboração de um novo plano diretor para a cidade e que a forma metodológica usada, até então inédita, revolucionou, momentaneamente, o planejamento urbano de Chapecó.

Com o mesmo teor e importância foi uma entrevista concedida pelo Ex-presidente da União das Entidades Comunitárias de Chapecó (UNICHAP) que teve relevante participação como líder comunitário e interlocutor entre as entidades “superiores” e o segmento popular. A fala do entrevistado ratificou a importância dada pela gestão aos agentes ligados às questões populares, bem como para entender os conflitos resultantes entre os constantes entraves deste campo com a elite local que se recusava a dialogar com eles, alegando “incompetência intelectual” dos representantes comunitários.

A última entrevista foi com o presidente do Sindicato do Mercado Imobiliário do Oeste (CECOVI/Oeste). Nosso objetivo aqui era entender o(s) porquê(s) dos entraves travados pelos poucos participantes deste setor durante a elaboração do plano com o executivo e o segmento popular e o porquê da sua quase total ausência no processo. Para o entrevistado, a metodologia (participativa) adotada pelo poder público foi o grande obstáculo da participação de seu setor nos debates sobre a cidade.

### **Trabalho de Campo em Blumenau**

No município de Blumenau executamos o trabalho de campo que durou cerca de três dias, durante o mês de abril de 2012; nessa cidade pudemos fazer cinco entrevistas com atores locais e uma visita de campo pelos bairros considerados por muitos agentes locais como os grandes conflitos territoriais, por serem áreas de frequentes riscos ambientais, em períodos de chuvas. Em Blumenau, apenas duas pessoas

responderam aos nossos contatos no período de pré-campo: um representante do legislativo e outro da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Diante dos poucos contatos não foi possível organizar uma agenda de entrevistas previamente, logo tivemos que organizá-la a partir de nossa primeira entrevista com um vereador.

Com uma vasta experiência na câmara de vereadores local o entrevistado também faz parte da Associação Nacional de Vereadores, sendo o representante do Estado de Santa Catarina na Câmara Técnica de Estudo de Planos Diretores Participativo. Devido à falta de informações concretas sobre a elaboração do plano diretor local, o objetivo da entrevista era de conseguir o maior número possível de informações que possibilitassem a compreensão do processo nessa cidade.

O parlamentar descreveu todo o processo de trabalho, fazendo um longo histórico, tendo como base os princípios da participação social e do Estatuto da Cidade. Assim, pudemos entender o porquê das constantes denúncias feitas pelo próprio parlamentar e representantes da Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Médio Vale do Rio Itajaí (AEAMVI) em relação à legalidade do pleito, por falta de participação social ou da pseudoparticipação, tanto nos trabalhos de elaboração quanto de revisão do plano diretor.

A partir da conversa com o entrevistado partimos, então, para a segunda parte dos trabalhos de campo que seria confeccionar uma agenda de conversas com atores locais que viabilizasse maior entendimento do processo de revisão do plano diretor de Blumenau. Finalmente pudemos organizar uma agenda de entrevista com os demais atores concernentes e que culminou com a visita pela periferia da cidade.

As entrevistas que se seguiram foram com uma Professora Universidade Regional de Blumenau (FURB), que embora não fosse a representante oficial da entidade na elaboração do plano, participou ativamente das reuniões, como observadora e técnica. De formação acadêmica em Arquitetura e Urbanismo, com um olhar clínico sobre formação territorial do município, esta entrevistada nos ajudou a melhor compreender a metodologia usada e a fraca participação popular. Além disso, a Professora falou do papel das entidades de ensino, principalmente da FURB, durante o transcorrer da elaboração do plano diretor. Este contato foi fundamental porque além das informações obtidas a entrevistada teve função essencial na elaboração de um Seminário de discussão do plano diretor, posteriormente, com diversos

agentes envolvidos, comunidade acadêmica da FURB e da sociedade civil.

Outra entrevista foi com a arquiteta que respondia pela diretoria da Secretaria de Planejamento Urbano de Blumenau. A entrevistada falou especificamente sobre as fases de elaboração do plano diretor, da metodologia adotada e das funções do poder público local, respondendo de forma crítica às questões correlacionadas à falta de participação popular e defendeu o papel que o executivo adotou frente ao processo. Dessa forma, a entrevista foi importante porque nos fez analisar principalmente o papel que a Prefeitura exerceu na elaboração do novo plano diretor de Blumenau e entender o ponto de vista do quadro técnico na condução dos trabalhos.

A quarta entrevista ocorreu com o representante das entidades sociais no Conselho da Cidade de Blumenau (Conciblu). O propósito nessa entrevista era de apropriar-se da visão social e das entidades populares de forma geral ante a condução dos debates e dos trabalhos de elaboração do novo plano diretor do município. Este entrevistado relatou fatos até então desconhecido do processo: essencialmente a atuação da indústria da construção civil e imobiliária que, atrelada ao governo local, deu nova dimensão e direção aos debates acerca do uso e ocupação do solo da cidade. Falou também da posição defendida pelas entidades sociais e populares frente ao pleito, do esvaziamento da participação popular, da manipulação do executivo local dentro do Conciblu e principalmente da falta de vontade política do chefe do executivo e seu secretariado em promover um processo participativo. Ao mesmo tempo ele criticou o poder público local, defendeu o esforço de alguns (poucos) técnicos da prefeitura diante da condução dos debates e dos trabalhos internos do plano.

A última entrevista foi com o Ex-presidente da AEAMVI. Em sua fala o entrevistado procurou dar continuidade às denúncias feitas pelo quarto entrevistado, ao mesmo tempo em que explicou os motivos que os levaram a pedir providências junto ao Ministério Público sobre a ilegalidade do pleito. Ressaltamos que a entidade a qual o entrevistado é filiado, possuía até então, uma política crítica em relação à atuação de seus técnicos dentro do planejamento urbano e buscava sempre uma maior participação social nas decisões sobre o território local, fazendo-se oposição à administração municipal.

## Trabalho de Campo em Joinville

Em Joinville o trabalho de campo foi realizado em dois dias do mês de junho de 2012, com a participação de quatro pesquisadores. Como nos demais municípios, com exceção de Lages, os contatos realizados anteriormente foram correspondidos de forma positiva; para além desse fato, um de nossos pesquisadores participou diretamente (como observador) de todo processo. Com os contatos pré-estabelecidos e agendados, foi possível fazer nove entrevistas com agentes diretamente relacionados à elaboração do plano diretor local.

Inicialmente entrevistamos dois arquitetos (ex-presidentes) da Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville (IPPUJ) para entender a visão do órgão responsável pela coordenação dos trabalhos e para compreender a complexidade do processo. Em suas falas, ambos os entrevistados deixaram claro a preocupação com a lisura como deveriam organizar e em manterem-se neutros à frente dos trabalhos. De forma detalhada, o primeiro entrevistado descreveu todas as fases do processo de elaboração do plano que, de certa maneira, foi complementado pelo segundo ao falar mais explicitamente do papel do poder público, em especial do IPPUJ frente à nova empreitada junto à sociedade civil joinvillense.

O contraponto das entrevistas dos dois técnicos do IPPUJ foi colocado pelo representante do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/Joinville) ao criticar a forma como foi conduzida a proposta de elaboração do novo plano diretor, pelos coordenadores indicados pelo chefe do executivo. Para este entrevistado, a metodologia adotada era fraca e não contemplava todos os atores de forma satisfatória, motivo pelo qual levou o IAB/Joinville a intervir como oposição nos debates.

O quarto entrevistado falou especificamente sobre o papel das entidades profissionais e comerciais (OAB, CREA, ACIJ, entre outras) diante da situação. explicou que estas entidades tiveram muitas vezes um papel fundamental de “acalmar os ânimos” dos representantes do IPPUJ e dos arquitetos (IAB). O objetivo junto a este agente foi de entender as pretensões das entidades profissionais e de observar a sua posição frente ao litígio.

Com os mesmos objetivos do entrevistado anterior, o representante das Associações de Entidades de Joinville, do Segmento Comunitário e das Associações de Bairros, explicou que a luta de seus representados estava mais ligada às questões ambientais, contra a expansão da cidade e no uso e ocupação do solo urbano. Neste sentido,

complementou a explicação da intervenção de agentes ligados ao IAB/Joinville e suas atuações diante dos delegados de entidades mais leigas que sofreram influências diretas, mas que souberam absorver os pontos positivos que mais lhes interessava. Entender a participação desses agentes nos debates era de suma importância para compreensão da participação popular no processo.

Um segundo representante da sociedade civil, concedeu-nos entrevista e complementou de certa forma, as informações trazidas por seu colega no colégio de delegados. Contudo, este entrevistado ateu-se mais às temáticas ambientais, na qual ressaltou a participação de Organizações Não-governamentais (ONGs) que lutam em favor dessa causa e as repercussões no seio da sociedade que o trabalho de elaboração do novo plano diretor vinha causando, especialmente no meio acadêmico e estudantil.

A penúltima entrevista foi com a representante das ONGs no Conselho da Cidade. A finalidade desta entrevista era entender o funcionamento deste Conselho, suas funções e atribuições no decorrer dos trabalhos. De acordo com a entrevistada, o Conselho seria criado oficialmente após a aprovação do plano e que esse seria o primeiro passo para a efetivação dele. A partir desse momento, os trabalhos dispendidos nas Câmaras Temáticas passaram a ser analisados.

Finalmente, com a intenção de entender o funcionamento e o papel das Câmaras Temáticas, foi realizada uma entrevista com um Agrônomo, representante da Prefeitura na Câmara Ambiental. Segundo o entrevistado, esta instância tem o papel de apreciar e discutir os assuntos que lhes são encaminhados, bem como de dar encaminhamento técnico para que os delegados do Conselho da Cidade possam votar. De acordo com o entrevistado é justamente nessa instância que se dão as maiorias das intervenções de entidades liberais, classistas e política sobre os temas abordados.

## **Os Seminários**

Durante o período de trabalho de campo, foram organizados pelo Laboratório Cidade e Sociedade eventos itinerantes (seminários) em algumas cidades do Estado de Santa Catarina, no entanto, nos atemos apenas em eventos organizados nos municípios que fazem parte desta pesquisa: Joinville e Blumenau.

Os dois seminários realizados nas cidades de Joinville e Blumenau tiveram a coordenação geral do LABCS, cujos objetivos foram de ouvir e dialogar com as principais lideranças, atores-chaves do

processo de planejamento das respectivas cidades e permitir com que os pesquisadores melhor compreendessem o processo de planejamentos de seus territórios. Nosso maior interesse nesses eventos era de observar, a partir desses espaços de discussão se foram criados ambientes que proporcionassem a construção de uma esfera pública que realmente pudessem influenciar as decisões políticas nos planos; e, como se comportaram os poderes públicos locais frente às mudanças metodológicas de elaboração de planos diretores, ou seja, as mudanças de caráter e conteúdo, principalmente em relação à participação dos diferentes atores, a partir dessas experiências.

Em Joinville o evento ocorreu no dia 28 junho de 2011, no Auditório da Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina (Amunesc), tendo o formato de Mesa Redonda, e foi denominado de “*Seminário de Planejamento urbano - Os Planos Diretores Participativos em Santa Catarina: Atores e processos (O Plano Diretor de Joinville)*”, contando com os seguintes participantes: Professor Elson Manoel Pereira (LABCIS - Moderador); Arquiteto Sérgio Guilherme Golnick (Representante do IAB/Joinville); Lenin Peña (Representante da Sociedade Civil no Conselho da Cidade); Professor Naum Santana (Representante do segmento Acadêmico); Arquiteto Luiz Alberto Souza (Representante do Executivo Municipal); e Arquiteto Luiz Rogério Pupo Gonçalves (Ex-presidente do IPPUJ).

Em Joinville este evento ocorreu antes mesmo dos trabalhos de campo da pesquisa, embora ele já se caracterizasse como resultado das primeiras análises do processo. Daí deu-se a sua importância, pois diante dos debates que se sucederam na mesa foi possível traçar um perfil dos atores que contribuíram com a pesquisa e deveriam ser entrevistados posteriormente, em campo específico, bem como estreitar os contatos inicialmente mantidos.

Em Blumenau por sua vez, o evento aconteceu no dia 16 de agosto 2012, no Auditório Galpão da Arquitetura (FURB), portanto, posteriormente aos trabalhos de campo. Podemos afirmar que este seminário foi resultado das entrevistas realizadas anteriormente e também como forma de dar uma resposta de nossa pesquisa à sociedade blumenauense, em especial às pessoas que contribuíram nesta tese. O objetivo do seminário era o mesmo do primeiro, ou seja, ouvir diretamente de sujeitos que participaram diretamente do processo como se comportaram os diferentes atores locais frente às mudanças de metodológicas em relação à participação na elaboração do plano diretor.

O Seminário teve o nome de “*Seminário de Planejamento urbano - Os Planos Diretores Participativos em Santa Catarina: Atores e*

*processos (O plano Diretor de Blumenau)*” e contou com as seguintes participações: Professor Elson Manoel Pereira (LABCS - moderador); Arquitetas Vera Regina Krummenauer e Silvana Moretti e Arquiteto Marcelo Danielski (Representantes da Prefeitura Municipal); Vereador Vanderlei Paulo de Oliveira (Representante do Legislativo); Professora Carla Back (Representante da FURB); e Engenheiro Arlon Tonoli e Eriberto Felizário Bailer (Representantes da União Blumenauense de Associações de Moradores - UNIBLAM).

Os resultados desses seminários foram satisfatórios e imediatamente absorvidos, não somente nesta pesquisa, mas também por todo grupo de pesquisadores do Laboratório, que estão engajados em outros trabalhos científicos e que souberam captar e sorver os pontos positivos para suas pesquisas. É importante ressaltar que o mais importante nessa etapa de trabalho de campo foi entender muito mais o processo de elaboração do plano do que os resultados legal e/ou espacial dele resultantes.

Assim, nosso interesse maior era de observar se houve realmente um desenho institucional que viabilizasse a caracterização de ambientes democráticos e entender os papéis dos atores nesses processos, na busca de corroborarmos nossas hipóteses.

### **Estágio Sanduíche em Grenoble (França)**

Do segundo semestre de 2011 até o mês de abril de 2012 realizei um estágio de doutoramento no *Institut d'Urbanisme de Grenoble* (IUG) da *Université Pierre Mendès France* (UPMF), em Grenoble, França, no formato sanduíche. O objetivo da estadia naquele país era para estudar e aprofundar os conhecimentos sobre participação dos atores no processo de elaboração de políticas públicas, especificamente do papel do Estado, a partir das experiências de *Concertation* nos projetos urbanos francêss, mediante pesquisa documental e de trabalho de campo nas coletividades locais.

Durante o período de sete meses foram concretizados os objetivos do estágio, além da realização de entrevistas com alguns atores locais que atuam na academia francesa, no planejamento urbano de Grenoble e de outras regiões, no intuito de melhor entender o processo participativo na prática e saber as opiniões sobre questões concernentes à temática. Os conflitos entre as partes interessadas no processo de concertação, bem como seus interesses, também fizeram parte da minha pesquisa na França.

## **AS ETAPAS DE PESQUISA**

Para se alcançar os objetivos propostos, a metodologia se caracterizou por estudos de caso (de cada uma das experiências elencadas); fez-se uso de entrevistas com os principais atores de cada município (políticos, técnicos e moradores ligados ao segmento população), análise de dados primários de documentos ligados ao processo (atas, leis, relatórios, boletins etc.) e dos dados secundários (teses, dissertações, artigos científicos, reportagens, etc.).

Para tanto, a presente pesquisa atentou-se às seguintes etapas:

### **I – Levantamento de dados e informações sobre os objetos de estudo**

O levantamento de dados dos objetos desta pesquisa foi a primeira fase do estudo e deu-se via consulta por meio eletrônico e/ou telefônico. Esta etapa almejou entender como foram os desdobramentos dos planos diretores das cidades estudadas. Foram realizadas pesquisas bibliográficas teóricas e empíricas, no intuito de captar possíveis informações sobre os municípios. Os demais dados foram obtidos em Órgão como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Prefeituras Municipais, Secretarias de Planejamento dos municípios, acervos de internet, jornais, revistas, entre outras fontes. O planejamento dessa fase envolveu a indicação de todos os fatores importantes para a realização dos trabalhos e a análise real dos planos diretores.

### **II – Pesquisa bibliográfica e construção do referencial teórico**

Foram reunidas e exploradas diversas fontes bibliográficas disponíveis nas várias bibliotecas da região e meios eletrônicos, na qual se buscou aprofundar o conhecimento sobre o objeto de estudo em questão, de maneira que a discussão teórica pudesse sustentar as questões levantadas empiricamente. Da mesma forma que na primeira etapa, buscaram-se subsídios teóricos e empíricos em diversas fontes especializadas como livros, teses, dissertações, revistas especializadas e sítios eletrônicos. Esta fase da pesquisa realizou-se de forma continuada desde o início dos estudos em 2009 até a fase de redação da tese, propriamente dita.

### **III – Trabalho de campo e aplicação das entrevistas e seminários**

Essa terceira fase de trabalho teve o apoio dos dados da primeira etapa, na qual foram, previamente, iniciados os contatos com os principais atores. A visita a campo e as aplicações de entrevistas (semiestruturadas e abertas) com os agentes sociais selecionados (gestores públicos, equipes técnicas e sociedade civil) dos municípios, eram utilizadas para dar um retorno à problemática desta análise. Além das entrevistas e seminários (anterior e detalhadamente descritos), analisaram-se os planos diretores disponíveis junto às Prefeituras e documentos que não “vieram a público” (atas, documentos internos), bem como planos de governos locais, com a finalidade de verificar a potencialidade ou não da aplicabilidade dos mesmos.

Para tanto, foram necessárias entrevistas específicas com os gestores, moradores, representantes de bairros e técnicos institucionalizados e liberais que elaboraram esses documentos (Secretários e Diretores de Planejamento; Secretários das principais pastas, Vereadores e líderes de bairros). Todavia, foi necessário investigar o que esses agentes entendiam por cidade e, principalmente, por desenvolvimento e planejamento urbano. Essa fase foi, sem dúvida, a que mais possibilitou a coleta de um arranjo de informações e dados que se tornaram os suportes empíricos de toda pesquisa.

### **IV – Tratamento das informações e redação prévia**

Esta foi a parte caracterizada pela organização e apreciação das informações e dados coletados e obtidos durante todas as etapas anteriores, na qual pode-se verificar se elas estavam de acordo com os objetivos traçados durante a realização da pesquisa e ao problema formulado. Os dados e informações colhidos foram transformados em informações reais, tabelas e planilhas, que possibilitam uma leitura mais clara e sucinta da realidade de cada município.

### **V – Relatório Final**

Correspondeu a redação final da Tese. Esta foi a fase conclusiva dos trabalhos, composta por revisões de todas as etapas antecedentes e que apresenta os resultados finais obtidos em todo o processo de pesquisa.

A Tese está dividida, além da Introdução e Considerações Finais, em duas partes, descritas a seguir:

**Parte I:** discutem-se os conceitos básicos de planejamento urbano à luz de alguns autores que, a exemplo de Ermínia Maricato, Elson Manoel Pereira, Yves Chalas, Gilles Novarina, Flavio Villaça, dentre outros, reclamam da ideia de políticas públicas, ligadas a este campo de pesquisa, de forma mais participativa, com maior autonomia ao poder público local, com destaque para as demandas que partem da sociedade.

Considerando a importância dessa questão, resgata-se o processo histórico do planejamento urbano no Brasil, com destaque para a passagem de um planejamento tradicional para um de modelo mais democrático e participativo e para as mudanças paradigmáticas que foram necessárias. Nesse aspecto vale mencionar as lutas dos movimentos sociais ligados à questão urbana no processo de redemocratização do espaço urbano brasileiro e na conquista de direitos, como por exemplo, um capítulo específico na Constituição Federal de 1988.

Além dessas questões, tratamos também sobre os conceitos de democracia, discutindo os preceitos que possibilitam a formação de uma arena pública capaz de ser compreendida como esfera pública. Neste sentido, apresentamos a “*Concertation*” francesa, como uma possibilidade de uma esfera pública que possibilita a concretização da democracia participativa, a partir das condições que devem ser implementadas pelo Estado para que se possa ter uma participação efetiva. Com igual relevância dissertamos também sobre as quatro condições para a participação que dão sustentabilidade a nossa tese. Este capítulo, portanto, constitui-se em um elemento teórico essencial para a compreensão das partes empíricas da pesquisa, dando, assim, a fundamentação teórica necessária para sustentação da tese.

**Parte II:** está dividida em duas seções: a primeira faz uma análise mais descritiva das experiências nos processos de revisão dos planos diretores dos quatro municípios que são os objetos de estudo deste trabalho, privilegiando os fatores considerados aqui determinantes não apenas para a elaboração, mas para a implementação, sustentação, ao longo do tempo, dessas experiências. Ancorada em um conjunto de dados e informações, complementadas por apreciações, sistematizações e avaliações dessas experiências, além de estudos sobre os processos que apresentam características diferentes em sua configuração, analiso o grau de comprometimento político dos poderes públicos, a vocação participativa da população, o grau de comprometimento dos técnicos e

as condições institucionais apresentadas nos processos. Essas condicionantes são necessárias para a observação da presença de espaços democráticos de discussão, considerando sempre a prerrogativa de que estamos buscando argumentos para construção de uma esfera pública que influencie verdadeiramente as decisões políticas.

Na Segunda Seção da Parte II, se faz uma avaliação de algumas possibilidades e limites dos processos de elaboração dos planos diretores enquanto experiências a partir da nova metodologia sugerida pelo MCidades, obrigatórias pós-Estatuto da Cidade.

**Considerações finais:** por último, nas considerações finais, recuperam-se os elementos centrais da teoria do planejamento urbano, confirmando a viabilidade de construção de uma nova institucionalidade que, resultante da articulação de interesses políticos e sociais, pavimenta um processo criativo e ousado de ampliação da participação junto aos processos decisórios do poder político local. Apresentamos alguns elementos que são resultantes do confronto da empiria e dos trabalhos teóricos estudados e que nos leva a uma gama de conclusões.

## **PARTE I**

Fazer planejamento urbano num modelo negociado é aceitar um planejamento não consensual; é aceitar as incertezas; é desconstruir antigos portos seguros, é aceitar o conflito como base da discussão dos problemas da cidade (Elson M. Pereira).

### **O CONTEXTO DE UMA MUDANÇA PARADIGMÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO**

Nesta primeira etapa da Parte I da Tese, pretendemos fazer uma análise do papel do Estado como um dos agentes de intervenção e transformação na produção do espaço urbano, mostrando que é esse ambiente o lugar privilegiado de reprodução do capital.

Para tanto, procuraremos compreender os elementos e os diferentes períodos de sua atuação. O objetivo principal desta fase do trabalho é de analisar as ações do Estado, no âmbito do poder público, na produção e organização do espaço urbano, com suas intervenções a partir do planejamento do território, compreendendo a mudança de seu papel na construção de políticas públicas urbanas, em decorrência da mudança do caráter do planejamento urbano no final do século XX.

Com este empenho almejamos mostrar que, durante o processo de transformação paradigmática do planejamento urbano (de um modelo tecnocrático para outro mais participativo), há uma mudança significativa no seu papel, enquanto gerenciador das políticas públicas, principalmente quando dele emergem condições propícias para que os demais atores possam, de forma efetiva, participar do processo com características mais participativas.

## **1 – A URBANIZAÇÃO E O URBANISMO MODERNO**

### **1.1 - INDUSTRIALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E URBANISMO**

A intenção neste item é de demonstrar resumidamente como o processo de transformação na vida urbana é influenciado por vários fatores, bem como de evidenciar que o processo de industrialização levou a uma urbanização excludente.

Em “A Revolução Urbana” (1999) e “O Direito à Cidade” (2001), Henri Lefebvre utiliza-se de um pensamento dialético para analisar a produção do espaço urbano, buscando entender o processo histórico das cidades mediante uma crítica inicialmente à industrialização e posteriormente ao urbanismo. Para este autor, a sociedade urbana é uma virtualidade, ou um objeto possível, relacionado a um processo e a uma práxis. Ainda em sua visão, a sociedade urbana seria a consequência da superação da cidade industrial, a partir de um processo denominado de “revolução urbana”.

A análise lefebvreana, de fato, dá-se no sentido de que a industrialização e a urbanização estão intimamente ligadas: inicialmente a urbanização “toma de assalto” a cidade, causando uma desordem no espaço urbano; no segundo momento, surge uma “nova cidade” que assume essa forma desordenada e para organizá-la entra em cena o urbanismo.

Na tentativa de apresentar e analisar a problemática urbana atual não se pode fugir da história complexa da evolução das cidades pós-revolução industrial. Para Lefebvre (2001) esse processo é, há mais de um século e meio,

[...] o motor das transformações na sociedade. Se distinguirmos o *indutor* e o *induzido*, pode-se dizer que o processo de industrialização é indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à ‘cultura’ (LEFEBVRE, 2001, p. 11).

Diante da intenção de caracterização da sociedade moderna pelo autor, podemos concluir que a industrialização torna-se o principal indutor das grandes transformações socioespaciais e de suas consequências na atual fase de desenvolvimento urbano, haja vista as atividades praticadas, sejam elas industriais ou delas decorrentes, afetarem direta e indiretamente o cotidiano. Os fatores induzidos, por sua vez, apresentam-se como os problemas relativos ao crescimento urbano e planificação das cidades e suas atividades.

Não obstante, como explica Lefebvre (2001, p. 12), a cidade preexiste à industrialização, sendo que suas “criações urbanas” datam de antes da indústria. Durante o processo histórico da urbanização, a

industrialização começa somente quando emerge da burguesia o capitalismo concorrencial (industrial); todavia, já existia nas cidades uma “poderosa realidade” que foi retomada a partir das atividades agrícolas em detrimento do sistema feudal, ou seja, quando as cidades começam a acumular riquezas, objetos e capitais, mesmo ainda durante o período feudal. Trata-se, portanto, de uma realidade complexa e contraditória, pois ao mesmo tempo em que as cidades pré-industriais (medievais), no seu auge, acumulavam riquezas, o capitalismo comercial iniciava, para além e dentro da Europa, num circuito de trocas e redes que permitiam, com certa divisão de trabalho, a transferência de capitais entre as cidades por meio de estradas, vias fluviais e marítimas.

Conforme Lefebvre (2001, p. 13), há a imperiosa necessidade de se entender as entrelinhas da história para perceber que a gênese desse sistema urbano está ligada à figura de Estado com o poder centralizado. Segundo o autor, “[a] causa e efeito dessa centralização particular, a centralização do poder, [em que] uma cidade predomina sobre a outra: a capital”. Ainda em conformidade com o autor, contrariando essa lógica, as cidades antigas conformavam um sistema fechado, conservando o caráter orgânico das velhas aldeias, e o sentimento de pertencimento à vida comunitária fluía, o que favorecia a vida urbana e, conseqüentemente, a urbanidade.

A história nos mostra, no entanto, que no seu transcórre ocorreru uma revolução no ambiente urbano e, conseqüentemente, a sociedade está se transformando em urbana. Para Lefebvre (1999), “[...] a sociedade urbana [é] a sociedade que resulta da urbanização completa, hoje virtual, amanhã real” (LEFEBVRE, 1999, p. 13). Para descrever o referido processo de urbanização, o autor cria um gráfico, passando sucessivamente por formas urbanas como a Cidade Política, a Cidade Comercial, a Cidade Industrial e, finalmente, a Sociedade Urbana. Esta última situa-se no final de um movimento, no trajeto do qual “explodem as antigas formas urbanas, herdadas de transformações descontínuas” (LEFEBVRE, 1999, p. 13). Na passagem da sociedade industrial para a sociedade urbana há um momento denominado de “zona crítica”, na qual as ideologias, a sociabilidade e as relações de produção residuais são questionadas e superadas.

Nesse processo de transição, a industrialização e a urbanização se relacionam de forma dialética. A cidade industrial é gestada da passagem da Idade Média ao período moderno. Este último traz consigo as origens do capitalismo concorrencial e o predomínio de uma burguesia industrial. Ao longo de tal transição, segundo Lefebvre (1999), pode-se identificar o aumento demográfico nas grandes cidades,

a formação de redes de cidades, a concentração do poder numa cidade específica (a capital) e no Estado, bem como uma organização urbana vinculada às trocas, ao comércio e ao capital.

Diante dos mais de três séculos de duração da idade moderna (1453 a 1789) o processo econômico provocou mudanças sintomáticas na sociedade urbana, cujas consequências são sofridas até os dias atuais. No limiar da era Moderna, por exemplo, surgem os sistemas de corporações que projetam algumas resistências à implantação da indústria. Logo, porém, a industrialização domina os núcleos urbanos, colocando-se como a própria negação da cidade e promovendo uma espécie de explosão:

[...] a não-cidade e a anti-cidade vão conquistar a cidade, penetrá-la, fazê-la explodir, e com isso estendê-la desmesuradamente, levando à urbanização da sociedade, ao tecido urbano recobrando as remanescências da cidade anterior à indústria. [...] Neste movimento, a realidade urbana, ao mesmo tempo amplificada e estilhaçada, perde os traços que a época anterior lhe atribuíra: totalidade orgânica, sentido de pertencer, imagem enaltecedora, espaço demarcado e dominado pelos esplendores monumentais. Ela se povoa com os signos do urbano na dissolução da urbanidade; torna-se estipulação, ordem repressiva, inscrição por sinais, códigos sumários de circulação (percursos) e de referência. (Lefebvre, 1999, p. 23).

O crescimento industrial sobrepe-se ao crescimento das relações de trocas comerciais e isso leva, de acordo com Lefebvre, a um momento crítico, caracterizado pela implosão-explosão econômico-urbano: uma enorme concentração (de pessoas, atividades, riquezas e pensamentos), ao lado de uma imensa explosão, com a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, subúrbios etc.) (LEFEBVRE, 2001). O autor identifica na Europa, nos meados do século XIX, alguns exemplos do referido processo de implosão-explosão, no qual ressalta a cidade de Paris, dominada por grandes subúrbios. Ela se vê envolta pela classe operária, que se instala nas periferias imediatas, bem como por antigos operários que chegam a habitar o centro da cidade. Como consequência imediata desse processo, os trabalhadores periféricos começam a perceber que os espaços urbanos

centrais seriam uma complementaridade às suas cidadanias, que poderiam levar a espaços democráticos e de lutas.

Para Lefebvre (1999) uma das estratégias da burguesia, para evitar uma democracia urbana, foi a expulsão do proletariado a partir das reformas de Haussmann. Os *boulevards* e os espaços vazios, tais como abertos por Haussmann, proclamam o poder do Estado e abrem a cidade à circulação. Por sua vez, mata a urbanidade instalada nas ruas estreitas, esquinas, nos encontros de pessoas, nos comércios.

E para a atualidade, ainda temos exemplos desse procedimento urbano e com intervenções precisas nas cidades? Segundo o autor, apesar de tudo, as melhores evidências para elucidar os dias atuais podem ser a partir das cidades latino-americanas ou africanas, onde se vê claramente um duplo processo, essencialmente dialético, nos quais se acentuam as características de um processo de industrialização tardio. Temos, portanto:

[...] um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois aspectos deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial (LEFEBVRE, 2001, p. 16).

Assim, seguindo a lógica moderna europeia, as cidades latino-americanas ou africanas encontram-se cercadas por favelas, consequência de um processo industrial em que antigas estruturas agrárias dissolveram-se na vida urbana e os camponeses/agricultores derrocados migraram para as cidades com a finalidade de nelas encontrar trabalho, habitação e subsistência.

O surgimento dessas realidades, em torno das grandes e médias cidades, está diretamente relacionado ao processo migratório, consequência da transformação das relações de trabalho no campo, generalizando o emprego de diaristas, que foram obrigados a mudar-se de áreas rurais e fixar-se nas periferias das cidades (êxodo rural), da expropriação dos pequenos proprietários rurais, da escassez de empregos, que resulta em dificuldades financeiras das pessoas de baixa renda que carecem de algum tipo de assistência e migram das pequenas e médias cidades para as metrópoles, sendo que, mesmo nestas enfrentam problemas. Podemos, assim, relacionar a questão do direito à

cidade (LEFEBVRE, 2001) ao processo de industrialização e urbanização das cidades, principalmente das capitais.

Nas obras de Lefebvre em análise, o autor procura formular um discurso sobre o urbano, a partir de uma forma dialética. Entre as principais ideias discutidas, encontram-se constantemente as oposições contidas em um urbanismo positivista, tais como: o industrial e o urbano; a centralidade e a pluricentralidade urbana; o produto e a obra; a rua e o monumento; o habitar e o habitat, sendo o primeiro visto como apropriação humana do espaço, e, o segundo, a limitação da criatividade, tomados como forma de encontro ou de expressão do poder do Estado.

Lefebvre (2001) quando se refere a esse tipo de urbanismo (positivista ou modernista), busca analisá-lo a partir da realidade vivida nas décadas de 60 e 70, na França, especialmente a de Paris. Esse período criou uma nova racionalidade de entendimento e intervenção nas cidades. Assim, são distinguidos pelo autor três tendências de tipos de urbanismo que se desenvolveriam a partir de então, sendo que nessas tendências “umas se afirmam *contra* as outras *pelo* racionalismo” (LEFEBVRE, 2001, p. 30), justificando o caráter dialético e o caráter ideológico que carrega este racionalismo. A finalidade das intervenções urbanas do planejamento seria sempre um objeto de decisão pautado e justificado por uma ideologia na qual o urbanista seria como um médico capaz de diagnosticar e remediar as “enfermidades urbanas”. Lefebvre (2001) aponta, dessa forma, para:

*I - O urbanismo dos homens de boa vontade: composto pelos arquitetos e escritores ligados ao humanismo, que se pretendiam “construir em uma escala mundial” dentro da escala dos homens; em outras palavras: esses profissionais têm suas ideologias, seus idealismos que remetem ao global e tentam reproduzi-los em nível de bairro, aldeia, comunidades, de tal forma que:*

Esses humanistas se apresentam ao mesmo tempo como médicos da sociedade e criadores de novas relações sociais. [...] Esta tradição resulta num formalismo (adoção de modelos que não tem nem conteúdo, nem sentido) ou num esteticismo (adoção de modelos antigos pela sua beleza, que se joga como ração para o apetite dos consumidores) (LEFEBVRE, 2001, p. 31).

Essa forma de pensar e agir remete diretamente ao ideologismo do urbanismo moderno, no qual a figura do técnico continua sendo uma das principais na promoção do bem-estar social e na organização das atividades urbanas, sob a égide do Estado.

2 - *O urbanismo dos administradores ligados ao setor público (estatal)*: urbanismo que se pretende científico, baseando-se ora em uma ciência, ora em pesquisas que se pretendem sinópticas. Esse urbanismo “tecnocrático e sistematizado” privilegia as necessidades de técnicas de comunicação, de velocidade, da motorização, etc. (com seus mitos e suas ideologias) e termina por negligenciar o “fator humano” na constituição da cidade.

3 - *O urbanismo dos promotores de vendas*: concebem e realizam a cidade para o mercado visando o lucro. Esses promotores não vendem mais um imóvel, mas sim um modelo, um urbanismo que se torna um valor de troca, ou seja, o lugar apresenta-se como um local privilegiado, inserindo-se na lógica do habitat e não do habitar.

Com ou sem ideologia o urbanismo torna-se valor de troca. O projeto dos promotores de vendas se apresenta como ocasião e local privilegiados: lugar de felicidade numa vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada (LEFEBVRE, 2001, p. 32).

Apesar dos trabalhos de Lefebvre datarem da década de 1960, eles ainda continuam bastante atuais, pois as principais características modernistas do urbanismo ainda perduram no imaginário de nossos técnicos, principalmente dos que representam o Estado. Tem-se, desse modo, um urbanismo forte, centralizador e pouco aberto às necessidades básicas de uma sociedade periférica e sem direito à cidade, consequência direta de um modelo de urbanização excludente.

Lefebvre (1999; 2001) ao tecer críticas a esse tipo de urbanismo vê que a superação da sociedade industrial pressupõe a negação de mitos, ideologias e formas de organização do espaço, em evidência nos anos 1960-70. Entre os principais problemas, encontra-se o urbanismo (positivista), considerado pelo autor como máscara e instrumento: “máscara do Estado e da ação política; instrumento dos interesses dissimulados numa estratégia” (Lefebvre, 1999, p. 161) que modelam o espaço segundo razões técnicas, empresariais e homogeneizantes.

Trata-se, portanto, de uma “superestrutura”, que conduz o consumo do espaço habitado e é denominada pelo autor como uma

ilusão: “a ilusão urbanística”. Por essa lógica, o urbanismo coloca-se como um sistema único e insubstituível, ao mesmo tempo em que é visto como uma ilusão estadista, realizada por gestores políticos, no qual o Estado torna-se o centro. Ao analisar a prática urbanística dos tecnocratas, Lefebvre (1999) denuncia sua incapacidade ideológica de abordar e de estudar a práxis urbana.

O urbanismo “traça a ordenação dos estabelecimentos humanos no território com traços de pedra, de cimento ou de metal”. [...] O pensamento dos tecnocratas oscila entre a representação de um espaço vazio, quase geométrico, tão-somente ocupado pelos conceitos, pelas lógicas e estratégias no nível racional mais elevado, e a representação de um espaço finalmente pleno, ocupado pelos resultados dessas lógicas e estratégias. (Lefebvre, 1999, pp. 137-139).

Os urbanistas ignoram, portanto, a existência do espaço urbano como um produto, resultante das relações de produção de um grupo de atores atuante (Lefebvre, 1999, p. 141), de maneira que desconhecem que eles próprios atuam nas relações de produção, obedecendo à demanda de uma classe específica.

A crítica lefebvriana a este urbanismo positivista não se reduz, porém, à questão de que os profissionais ignoram os limites da capacidade do planejamento racional de transformar a realidade. Mais do que apontar a falência de resultados, Lefebvre em suas obras, repudia o caráter alienante da própria pretensão de tornar os problemas urbanos uma questão meramente tecnocrática (administrativa e técnica) e científica, pois ela mantém um aspecto fundamental da alienação dos cidadãos: o fato de serem mais objetos do que sujeitos do espaço social, frutos de relações econômicas de dominação e de políticas urbanísticas por meio das quais o Estado ordena e controla a população (LEFEBVRE, 1999). Ainda, na visão do autor, o Estado autoritário e planejador pode, por um lado, resolver necessidades materiais como a moradia e o transporte, mas, por outro, priva as pessoas da condição de sujeitos da construção da sua própria cidade.

Opondo-se a essa perspectiva tecnocrática, Lefebvre (2001) conscientiza a produção social do espaço ao assumir a ótica dos

cidadãos<sup>6</sup> (e não a da gestão administrativa), colocando o direito à cidade como elemento basilar na luta pelo direito de criação e pleno usufruto do espaço social; progride em uma concepção de cidadania que vai além do direito ao voto e expressão verbal: trata-se, portanto, de uma forma de democracia direta, pelo controle direto (ou deliberado) das pessoas sobre a forma de habitar a cidade, produzida de forma coletiva em que cada cidadão e coletividade têm espaço para manifestar-se. Na mesma linha de raciocínio, o autor verifica que é essa a forma de uso da cidade em períodos nos quais ocorre a “*produção do povo pelo povo*”, como na experiência da Comuna de Paris, quando os trabalhadores se reapropriaram do centro da cidade, após terem sido jogados para a periferia pelo planejamento haussmanniano. Dessa forma, em vez da ciência e da técnica, Lefebvre propõe outro ator como protagonista do processo de transformação do espaço urbano: a classe trabalhadora.

Finalmente, Lefebvre (1999) idealiza um novo urbanismo, no qual o papel da ciência é auxiliar, e a utopia experimental, que parte dos problemas de lugares concretos onde se desenvolvem relações sociais, é submetida à crítica e à imaginação de novas possibilidades.

As obras de Lefebvre mais que atuais, apontam para o fato de que apesar do urbanismo encontrar-se em situação de evidência, a cidade ainda é desconhecida em seus processos e estruturas. A leitura da cidade é fragmentada pela ciência.

O direito à participação seria então, para Lefebvre, uma das formas que dá novamente ao cidadão o direito à obra na direção do direito à cidade.

## **1.2 - A PRÁTICA DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL**

A história do planejamento urbano do Brasil, com intervenções pontuais do Estado, remete ao início do século passado, quando esteve principalmente relacionado ao higienismo da capital do país. Ainda no final do século XIX e, mais precisamente, nos primeiros anos do século

---

<sup>6</sup> Lefebvre (2001) distingue *citadins* (todos os habitantes da cidade) de *citoyens* (aqueles a quem o Estado reconhece a cidadania política), esclarecendo que o direito à cidade é de todos os seus habitantes, independentemente de seu reconhecimento legal como cidadãos. Entendemos, contudo, que a cidadania extrapola o enfoque formal e estatal: evocamos aqui a plena cidadania para todos os habitantes da cidade, e é por isso que nesta tese iremos chamá-los todos de cidadãos, independentemente de serem ou não reconhecidos pelo sistema jurídico formal.

XX, as autoridades do Rio de Janeiro resolveram urbanizar e modernizar a cidade tentando assim apagar seu passado colonial e monárquico, com a finalidade de atender a certa camada da sociedade.

No início do século XX, o Rio de Janeiro (a capital do país), vivia um período de transformações. Com o objetivo de dar ao Brasil características mais modernas, fugindo da visão de atraso, de país escravocrata, Pereira Passos, prefeito da cidade, inspirou-se no modelo de Paris (século XIX entre 1853 e 1870) para fazer as reformas urbanísticas no centro da cidade, construindo praças, ampliando ruas e criando estruturas de saneamento básico.

As reformas de Francisco Pereira Passos começaram em 1903, pautadas na higienização do médico Oswaldo Cruz. Essa reforma buscou também adaptar a cidade aos automóveis. Foi nesse período que o Rio de Janeiro viu a chegada da energia elétrica e a reorganização do espaço urbano, inclusive com a expulsão de pessoas para fora do centro urbano.

Um das grandes consequências da reforma “Pereira Passos” foi o surgimento de favelas devido a destruição dos cortiços. Seguindo modelo parisiense, o projeto de modernização previa intervenções nos centros urbanos, tais como a construção de praças e jardins, o alargamento e o calçamento de ruas, a drenagem de áreas alagadas, a coleta de lixo, o serviço de distribuição de água e luz, entre outros. Essas medidas, no entanto, favoreceram apenas uma pequena parcela da população, uma vez que tal projeto foi realizado pela e para as elites da época, excluindo grande parte da população dos benefícios proporcionados pela modernização.

As transformações sociais experimentadas no Brasil nesse período ficaram conhecidas como *belle époque* e marcaram a história do urbanismo no país, por realizarem as primeiras intervenções diretas nas cidades. Segundo Villaça (1999, p.175), “o primeiro período do planejamento urbano brasileiro é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil)”. O modelo de urbanização das cidades brasileiras, nos moldes europeus, perdurou por grande parte do século XX.

A partir das décadas de 1930 e 1940, porém, o planejamento urbano passou a ser aplicado no Brasil com outro caráter: menos intervencionista em termos de obras e mais ligado à legislação urbana. A ideia de plano diretor foi, então, introduzida no início da década de 30, pelo urbanista francês Alfred Agache. Ele elaborou o primeiro Plano Diretor do Brasil (Plano *Agache*) para a cidade do Rio de Janeiro em

1930 e “neste plano, pela primeira vez, aparece entre nós a palavra ‘*plan directeur*’” (VILLAÇA, 2005, p.10). Segundo Maricato (2001), este período, especificamente a partir da década de 1940, ficou conhecido como “planejamento modernista”, o qual se fundamentou nas raízes do iluminismo e ganhou especificidade durante os anos do *welfare state* (1945 a 1975), também conhecidos nos Estados Unidos e Europa como “os trinta gloriosos”.

Nessa fase do desenvolvimento urbano do país, o Estado se destacou como o principal agente de promoção dessa ordem, a partir da lógica tecnicista de elaboração de planos de organização físico-territorial, em sua maioria quase sempre descomprometidos com o verdadeiro desenvolvimento econômico<sup>7</sup> da cidade. Além disso, o desenvolvimento urbano apresentou-se de forma elitista, uma vez que foi embasado na modernização e crescimento quantitativo, privilegiando alguns grupos com ideologia distorcida.

A história desse período do planejamento urbano brasileiro, especialmente dos planos diretores, mostra-nos o quanto eles eram excessivamente genéricos, compostos por diretrizes e objetivos gerais, os quais, na prática, orientavam muito pouco as ações do Poder Público. Neste sentido, Feldman (2005) aponta que a falta de consistência e de disposição em segui-los gera uma visão tradicional de plano diretor associada à de zoneamento. Ainda hoje, conforme a autora, o zoneamento que abrange todo o território da cidade é o principal instrumento de planejamento na maioria dos municípios. Atualmente, mesmo entre os profissionais da área de planejamento urbano, é muito comum a associação entre plano diretor com lei de uso e ocupação do solo (ou lei de zoneamento).

O zoneamento a que nos referimos, na visão de Saboya (2008), é aquele que fraciona normalmente a área urbana de uma cidade em zonas teoricamente homogêneas, dentro das quais as mesmas diretrizes edilícias e urbanísticas são aplicadas. Essas diretrizes limitam-se normalmente a estipular índices máximos relativos à taxa de ocupação e de aproveitamento máximo do lote, número máximo de pavimentos e afastamentos frontais e laterais, assim como os usos permitidos em cada

---

<sup>7</sup> Desenvolvimento econômico, na visão de Souza (2007), difere de crescimento econômico. É com base nesses conceitos, que se afirma que o houve no país, nesse período, foi um ‘crescimento econômico’ e não um ‘desenvolvimento econômico’, uma vez que priorizou-se aspectos meramente econômicos em detrimentos de outros como social, cultural e ambiental.

uma das zonas. Em muitos casos o mapa de zoneamento é o único a integrar a lei do plano.

Vários outros autores como Raquel Rolnik (1994), Flávio Villaça (2005), Marcelo Lopes de Souza (2006), Elson Manoel Pereira e Samuel Steiner Santos (2008), afirmam que os planos diretores tradicionais desse período apresentavam um caráter tecnocrático, visto que esses costumavam ser elaborados exclusivamente por técnicos, os quais se mantinham distantes da população e ditavam rumos e ritmos que a cidade deveria seguir.

Nessa fase os técnicos acreditavam não apenas dominar o instrumental necessário para intervir sobre o sistema urbano e corrigir seus rumos e ritmos, como também saber quais seriam esses rumos. Segundo este modelo não haveria a necessidade de um diálogo entre poder público, técnicos e habitantes. Ao Estado competiria a responsabilidade de determinar os objetivos e comandar as ações, enquanto aos Técnicos recairia a responsabilidade de elaborar os planos, transcrevendo os objetivos políticos dos gestores em projetos; e, à coletividade caberia acatar a ação de planos, sendo que, às vezes, a consulta só acontecia depois do projeto finalizado.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Villaça (1999) acrescenta que os planos modernistas tradicionais costumavam abranger não apenas os aspectos físico-territoriais, como também os econômicos, sociais, culturais. De acordo com o autor, essa era uma estratégia das classes dominantes para desmoralizar o plano diretor, que por se apresentar demasiadamente generalista acabava não funcionando.

Pode-se afirmar, contudo, que há consenso de que os planos não eram executados pelos gestores públicos. Esse fato é atribuído por Villaça (1999) à incapacidade de as classes dominantes que se encontravam no poder à época imporem suas “soluções” para as cidades. Dessa forma, os planos serviam apenas como peças legislativas inoperantes que serviam como respostas aos habitantes, mas os investimentos e as obras públicas seguiam outra direção, alinhados a outros interesses.

Os planos diretores, no entanto, possuíam outras características, como argumenta Saboya (2008). Uma delas, que interessa ressaltar, era o não reconhecimento dos conflitos inerentes do espaço público e à convivência em sociedade, especialmente em uma sociedade tão desigual como a brasileira. Dessa forma, os objetivos eram definidos como se fossem valores universais e incontestáveis, como se não precisassem ser discutidos. Esses fatos aumentavam as probabilidades dos planos de serem engavetados e muito pouco ou quase não utilizados.

Da mesma forma, se não fosse suficiente, Pereira e Santos (2008, p. 2), assinalam que, além dessas características, o saber técnico conduziu por longo tempo o planejamento urbano. Isso resultante de um processo acadêmico em que conceitos como eficiência e funcionalidade ligados ao positivismo estiveram associados ao saber técnico e científico nos planos diretores, o que pouco mudou atualmente.

A política metodológica que norteava esse pensamento cientificista baseava-se no fato de que o saber técnico seria o responsável por proporcionar soluções justas e viáveis às cidades. Também segundo Pereira e Santos (2008) esse processo<sup>8</sup>, embasado no positivismo e no cartesianismo, era gerador do determinismo espacial. Para os autores:

Os planos diretores se revestiram de diagnósticos, fórmulas e instrumentos técnicos de planejamento, tentando enquadrar a cidade e seus processos sociais em uma estrutura rígida de ordenamento espacial, através do estabelecimento de parâmetros e normas de uso e ocupação do solo (PEREIRA e SANTOS 2008, p.2).

Esse modelo de plano diretor se mantém vivo atualmente no imaginário de muitos técnicos e também de grande parte da sociedade, como instrumento regulador e de intervenção. Mesmo sem alcançar seus objetivos, tal modelo assumiu um forte discurso ideológico nas cidades brasileiras, o que foi possível porque os planos atuaram no imaginário, tendo assim, o poder de nortear as ações técnicas e de regular as cidades. Segundo Rolnik (1994, p. 5) “sua ineficácia em regular a produção da cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural”.

Na obra “As ilusões do Plano Diretor”, Flavio Villaça (2005) traz à cena as ideias do texto “Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil” (VILLAÇA, 1999), no qual faz uma análise e tece severas críticas à valorização indevida e exagerada destinada aos planos diretores no Brasil, datados desse período. O autor não esconde o juízo de que não se deve iludir com o alcance dos planos diretores

---

<sup>8</sup> Os autores entendem que nesse processo os autores dos planos diretores acreditavam que o alcance de um padrão ótimo de desenvolvimento urbano e qualidade de vida das pessoas urbanas poderia ser alcançado pelo arranjo das formas espaciais – de infraestrutura e edificações – e pela determinação de uma regulamentação urbanística eficiente.

elaborados, nem com a ideia de planos que se construíram no Brasil depois dos anos 30.

Partindo do exemplo da cidade de São Paulo sua apreciação foi elaborada e fundamentada no plano diretor da cidade, datado de 1971, e em reportagens retiradas de veículos de comunicação paulistanos que dissertaram sobre o plano diretor ou sobre ausência dele. Muito mais que isso, a opinião do autor é de que a crítica traçada pelos jornais é a extensão de um pensamento hegemônico da classe dominante da capital paulista, e que, por conseguinte, estende-se, se não a todas, mas a maioria das cidades do país. Segundo o autor:

Esse plano jamais foi usado, mesmo porque não tinha como ser usado já que era um punhado de generalidades sem condições concretas de aplicação. De seus 57 artigos, apenas três tinham condições de serem usados e de fato o foram [...]. Fora isso, esse plano jamais serviu para nada! Que mal pode provocar a obsolescência de um plano 90% do qual nunca serviu para nada? Como pode tornar-se obsoleto, algo que jamais foi usado? Como pode morrer algo que jamais viveu? (VILLAÇA, 2005, p. 11-12).

Ainda de acordo com o autor, a fé cega no poder miraculoso dos planos diretores teve sua gênese no discurso e na tecnocracia que se alojou na esfera da administração municipal brasileira de forma mais intensa que em qualquer outra esfera de governo. Para Villaça (2005, p. 21) “a falsa valorização dos planos urbanos se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico tradicional e científico como guia da ação política, ou seja, a ideologia da tecnocracia”. Os planos diretores, como salienta o autor, “são, na maioria, cardápios prontos” sem a participação efetiva da sociedade, que, muitas vezes, nem toma conhecimento dessas leis. Diversas obras e atividades que foram realizadas nas cidades não fizeram parte desses planos, porém, os cidadãos não conheceram sua origem.

Para Villaça (2005), além da crítica e contagiado por iniciativas de algumas administrações municipais pós-constituição de 1988, quando se inclui um capítulo específico dedicado à política urbana, vislumbra uma inovação no planejamento urbano na década de 90 e coloca o plano diretor para a cidade de São Paulo, elaborado durante a gestão de Luiza Erundina, como “inovador”, por escolher “a terra urbana, a terra equipada”, como seu “grande objeto”. Coloca, também, a aprovação do

Estatuto da Cidade como a frente mais importante para a luta pela reforma urbana e para credibilidade de eventuais planos diretores.

Em *As ilusões do plano diretor*, o autor combina o rigor científico com a didática. Sua crítica tem como foco o conteúdo do Plano Diretor Estratégico – PDE – aprovado em São Paulo, em 2002, e o processo participativo que precedeu sua aprovação e a dos planos regionais. Nessa obra, o autor cristaliza sua tese de que a produção e a reprodução do planejamento urbano no Brasil, nos últimos 50 anos, concretizaram-se na figura do plano diretor somente enquanto ideologia. Para tanto, o autor utiliza-se dos fatos (entrevistas e reportagens) e de documentos, à luz de conceitos e pressupostos teóricos que ele vem construindo ao longo de décadas de academia.

Villaça (2005, p. 90) estrutura sua crítica a partir de quatro argumentos, quais sejam: a do plano de obras, a do zoneamento, a da participação popular e a do plano diretor. Este último é definido como “a última e grande ilusão”, “a Ilusão-Síntese de todas as outras”. O autor fundamenta seu texto em fatos - presenciados pessoalmente, como foi o caso das audiências públicas do plano diretor e dos planos regionais - ou em entrevistas e matérias publicadas em jornais, além da lei do plano e do estatuto.

A questão central presente ao longo do livro é a relação entre plano diretor e poder político. Isso porque, em um contexto de mudanças, o autor aponta continuidades, discutindo esta relação em diferentes dimensões que indicam a permanência da supremacia do conhecimento técnico e científico como bússola da ação política, tanto no PDE como no Estatuto da Cidade.

Em relação à permanência da visão tecnocrática, a crítica recai sobre a exacerbação da crença nos poderes do plano apresentado pela administração paulistana como “a salvação da cidade” (VILLAÇA, 2005 p. 13), na qual propõe “intervir em tudo, reparar tudo, sem qualquer seletividade” (ibidem p. 23).

No que concerne ao Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade de elaboração e aprovação de planos com prazo estipulado e não no reconhecimento de que um processo de planejamento é mais importante que o próprio plano. Entendemos, então, que os avanços do Estatuto da Cidade estão nos dispositivos sobre a função social da propriedade, nas penalidades ao proprietário de terrenos ociosos ou subutilizados e na força conferida ao plano diretor.

Por meio de dados empíricos e de análise dos debates e audiências públicas do PDE e dos planos regionais, Villaça demonstra a outra permanência citada: a equivalência entre poder econômico e poder

político. O autor faz uma análise comparativa da condição urbana diferenciada do setor sudoeste – onde ocorre não a única, mas a maior concentração de camadas de alta renda, tanto na cidade como na região metropolitana de São Paulo, que, por conseguinte, “controla” a cidade.

No caso específico de São Paulo, embora o Plano de Desenvolvimento Estratégico tenha sido elaborado pelo poder público local, o órgão de planejamento da cidade não esteve imune às mudanças do papel do Estado, o que, indubitavelmente, colaborou para sua ambiguidade entre avanço ao nível dos instrumentos e retrocesso em relação à concepção de planos anteriores.

O que aconteceu em São Paulo pode ser constatado também em outras cidades brasileiras. Flavio Villaça em *“As ilusões do plano diretor”* assume o papel de catalisador do debate da crítica ao tecnocratismo e ao formalismo dos planos. Em *“Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil”* o autor, ao mesmo tempo em que identifica um novo ciclo do planejamento urbano, afirma que o destino desse planejamento está ligado aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares.

### **1.3 – A CRISE DO URBANISMO COMO TÉCNICA**

Segundo Rolnik e Marinho (1991, p. 2-3), até o final dos anos 80 o planejamento tecnocrático dominou o estudo do desenvolvimento urbano propondo “uma imagem neutra pela difusão de um pensamento baseado na racionalidade e na competência técnica”. Essa forma de pensar, contudo, começou a ser questionada ao mesmo tempo “em que emergiram movimentos sociais que põem em xeque a política urbana dos governos pós-golpe de 1964 e que têm como principal bandeira a conquista de melhores condições de vida na cidade”.

Esse panorama era o retrato dos planos diretores em execução no país nos anos setenta e oitenta do século passado. Planos com dezenas ou centenas de artigos que na prática eram pouco exequíveis, excetuando-se as leis específicas (zoneamento e uso e ocupação do solo), que centravam as decisões nas mãos do Estado, o qual geria seus processos de elaboração e execução fundamentando-se apenas no saber técnico e no poder que lhe conferia. Essa realidade perdurou praticamente sem oposição até a aprovação da Lei 10.257/2001, que promoveu mudanças significativas aos planos diretores, ou, no mínimo, obrigou o Estado a repensar o papel dos atores no planejamento urbano do país.

Os planos diretores tradicionais, datados do período pré-Estatuto da Cidade, eram extremamente generalistas, tecnocráticos e, acima de tudo, estavam centrados no poder decisório do Poder Público. Em 1988, contudo, com a Nova Constituição do Brasil, a inclusão de um capítulo específico sobre política urbana e obrigatoriedade de uma lei própria para regulamentar essa matéria, colocou em xeque esse modelo. Cabe ressaltar, no entanto, que a inclusão de um capítulo específico sobre Política Urbana na Constituição Federal foi fruto de uma conquista que não ocorreu repentinamente, mas que foi fruto de uma longa batalha travada por movimentos sociais que lutavam pela democratização do planejamento urbano brasileiro desde antes do golpe militar de 1964.

Maricato (2001) aponta que na contramão do processo hegemônico e centralizador que eram os planos diretores tradicionais, em São Paulo, iniciaram-se na década de 60 e tiveram grande atuação na década de 1980 os movimentos sociais urbanos articulados pela Igreja Católica que passaram a questionar os conteúdos tecnocráticos e ideológicos dos planos diretores, políticas urbanas e suas formas desiguais de estruturação das cidades, bem como a acessibilidade ao aparato Estatal. Com o nome de “Movimento da Reforma Urbana”, de caráter contestatório, esse movimento foi responsável pela criação do “Movimento Nacional de Reforma Urbana” (MNRU)<sup>9</sup>, articulado a nível nacional.

O MNRU, no entanto, pensou a implementação de uma nova política urbana a partir de diretrizes nacionais; no entanto, como resultado dos trabalhos constituintes, coube aos municípios a função de implementar a reforma urbana através dos Planos Diretores Participativos (PDP's).

Segundo Grazia de Grazia (1990), os movimentos sociais emergentes nesse período, sobretudo os de direito à moradia, equipamentos e serviços urbanos, engajaram-se na luta pela democratização da sociedade brasileira, através das mobilizações por

---

<sup>9</sup> Segundo Maricato (2001), este movimento procurou inserir novas formas de organização do poder e de democratização das políticas públicas no tocante às questões de desenvolvimento urbano no país. Questionando o conteúdo dos planos, os processos de tomadas de decisão (que se encontravam restritos aos técnicos) e a falta de debate público, esse movimento ganhou corpo e se espalhou por várias cidades do Brasil. A autora acrescenta que as discussões sobre um documento legal (mais ou menos parecido com o Estatuto da Cidade) foi discutido na década de 60, tendo a frente o então Deputado Federal Inácio Arruda (PC do B).

eleições diretas, pela criação de novos partidos e de centrais sindicais, reformas urbana e agrária, elaboração de uma nova Constituinte livre e soberana, pela anistia aos políticos cassados e exilados. Para tanto, eles se fixavam na sociedade civil mantendo sua autonomia em relação aos partidos e ao poder local, ao mesmo tempo em que eram respaldados pelas entidades civis (OAB, sindicatos de trabalhadores e de profissionais, pesquisadores, movimentos estudantis, entre outros).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, abriram-se novos rumos para a institucionalização da participação social em articulação com o Estado. Os artigos 182 e 183, instituídos a partir da emenda popular apresentada pelo MNRU, obrigaram o Estado a formalizar os apelos das reivindicações dos movimentos populares que lutavam por novas funções das cidades e por mais espaço na gestão urbana. Treze anos depois foi então instituída a lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

O Estatuto da Cidade foi o elemento responsável por amarrar, legalmente o plano diretor à participação social: ao primeiro delegou a responsabilidade de ser o elemento básico da política urbana e, à segunda, atribuiu a função de tornar exequíveis esses planos diretores, através da formação de uma base social ampliada que sustentasse o seu conteúdo (PEREIRA e SANTOS, 2008 p.3).

Cabe ressaltar, porém, que o Estatuto da Cidade ainda centraliza boa parte da política urbana no plano diretor. A novidade maior introduzida por ele, no entanto, é a figura da participação social na elaboração desses planos, agora garantida e assegurada em lei. Além dessa inovação, o Estatuto oferece alguns instrumentos novos de gestão, principalmente aqueles ligados à terra urbana.

De acordo com Pereira e Santos (2008) essa nova concepção de plano diretor, aberta a uma participação mais efetiva da sociedade civil, veio para substituir o velho conceito de que apenas o poder do Estado e o conhecimento técnico científico seriam necessários para a elaboração de um bom plano. A participação é agora entendida como imprescindível por apontar mudanças com relativos significados na forma desigual da estruturação das cidades.

Nesse sentido, o Estado se vê obrigado a mudar a maneira e a metodologia de elaboração de políticas públicas, uma vez que a luta dos

movimentos sociais, travadas nas décadas anteriores, agora se materializa na forma de participação direta. Isso, contudo, requer mudanças drásticas nos papéis do Estado, dos técnicos e da própria população no que concerne aos planos diretores.

Essa visão de participação nos planos diretores, para Grazia de Grazia (1990, p. 90) avança da estratégia de ações reivindicativas para a de proposições. O autor destaca que o “processo de formulação, definição e controle das políticas públicas, [...] necessariamente, envolve os aspectos de planejamento, gestão e controle de questões locais e globais”. Isso consiste em políticas de distribuição de equipamentos públicos, comunitários e de infraestrutura, na participação de segmentos da população e a instituição de leituras dos problemas urbanos, sociais, bem como na formulação de diretrizes de desenvolvimento urbano.

Consequentemente, a participação está em oposição à maneira tecnocrática, racionalista e normativa dos planos diretores tradicionais em formular as políticas urbanas, posto que os agentes sociais envolvidos com a redemocratização da cidade acrescentam formas de ações coletivas no processo e ao direito à cidadania um fundamento de teor essencial traduzido no “reconhecimento da existência de formas múltiplas e diversificadas de modos de vida, de processos culturais e de apropriação da cidade, que colocam o direito à diferença como parte integrante do direito à cidadania” (GRAZIA DE GRAZIA, 1990, p.91).

Alguns paradoxos, no entanto, se apresentam na atuação dos agentes vinculados aos movimentos sociais os quais formulam as representações instituídas através de políticas públicas. Ribeiro (2006) indaga, por exemplo, de que maneira o processo de participação pode tornar possível aos moradores dos bairros periféricos mais pobres da cidade, que vivem situações precárias em razão do déficit de infraestrutura habitacional e de saneamento básico, da baixa escolaridade e do difícil acesso ao atendimento de saúde, partilharem de referências simbólicas construídas pelos observadores que elaboram a concepção de pertencimento do lugar do outro. Como se daria essa participação, se a sensação imediata do próprio morador advinda da recordação do lugar e da prática cotidiana possui a marca da segregação social?

As respostas a essa questão são complexas, porém, a educação para o exercício da cidadania requer a mudança no modo de pensar e agir dos atores sociais na gestão da cidade. Grazia de Grazia (1990, p. 90) argumenta que na perspectiva de assegurar o espaço da participação popular, os atores sociais encaminharam proposições de caráter genérico

no II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana (FNRU)<sup>10</sup>. Dentre elas estavam “a alteração dos conteúdos e procedimentos de formulação e concepção das Políticas Públicas e dos Instrumentos de Intervenção tais como: Plano Diretor, Orçamento, Legislação Urbanística, Política Tributária e Tarifária etc.” e a “produção e difusão pelo Poder Público de informação em linguagem acessível e transparente, para que possa ser apropriada pela população” (GRAZIA DE GRAZIA, 1990, p.90).

Da mesma forma que a participação popular, a qual se considera como uma inovação no processo de elaboração de políticas públicas, instalou-se no cerne do planejamento urbano, questões dela decorrentes, como a participação de diversos atores imbuídos na proposição de um desenho institucional enquanto elemento determinante na construção de uma esfera pública para influenciar legitimamente as decisões políticas e a redefinição dos papéis dos atores na elaboração de planos diretores participativos, se mostraram importantes.

A crise do planejamento urbano tecnocrático abriu possibilidades a uma nova fase no planejamento urbano, mais democrático e menos centralizador, metodologicamente antagônico aos planos diretores tradicionais. A participação social é inserida nesse contexto, que não mais compreende os planos diretores como marco meramente regulatório do espaço físico e territorial, mas absorve um caráter de planejamento negociado e conflituoso. Além disso, conquista outro atributo, de acordo com Pereira e Santos (2008, p. 2-3) “aparece também como um instrumento pedagógico que deve proporcionar espaços de construção e vivência da cidadania, espaços que ajudem na formação de uma população urbana crítica, ativa e politicamente engajada”.

É nesse contexto de mudanças paradigmáticas (de papéis e de metodologia) que o plano diretor toma uma nova direção: de um instrumento obrigatório, porém, imbuído de uma nova função social, ou

---

<sup>10</sup> Um ano após a promulgação da Constituinte de 1988, nos dias 28 e 29 de outubro, aconteceu o II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana na cidade de São Paulo. Esse evento novamente reuniu entidades e instituições envolvidas com os movimentos populares, profissionais, de pesquisa e assessoria, tornadas atores sociais devido a sua identificação com a luta pela reforma urbana. Segundo relato de Grazia de Grazia (1990, p.89-90), o alvo do II Fórum “foi elaborar os princípios básicos a serem considerados para a formulação das leis orgânicas, dos planos diretores, de políticas setoriais urbanas, bem como a Lei de Desenvolvimento Urbano, numa perspectiva de democratização da gestão e ampliação do *direito à cidade*”.

seja, de fazer participar do processo os habitantes que até então eram meros receptores das políticas urbanas.

No próximo item, a partir de alguns autores, como Holston (1993), Jacobs (2000) e Maricato (2000), que tecem críticas ao modelo de cidade modernista e a seus planejamentos, tentaremos dissertar sobre esse modelo que perdurou durante o modernismo. Daremos destaque ao Modernismo, movimento que teve grande parte de seu fundamento no saber técnico no urbanismo, visando compreender melhor a relação entre este pensamento hegemônico em todo o século XX com a questão da participação popular. Os autores citados fazem uma revisão de como enfrentar, nos dias de hoje, o urbanismo moderno nascido com Le Corbusier.

#### **1.4 – A CRÍTICA A LE CORBUSIER E AO PENSAMENTO MODERNISTA**

Charles-Edouard Jeanneret-Gris (Le Corbusier) é o principal autor do urbanismo moderno. As ideias de base da Carta de Atenas, que resumem a cidade a quatro funções<sup>11</sup>, podem parecer atualmente um pouco simplistas. A falta de humanização do espaço é também outra a ele crítica atribuída e que, de certa forma, se aproxima às críticas feitas à cidade de Brasília, considerada o símbolo maior desse período no Brasil, e mesmo no mundo.

O fato é que Le Corbusier ocupou o espaço midiático do urbanismo e da arquitetura durante uma grande parte do século XX. A partir do final dos anos de 1960, porém, o modernismo foi duramente criticado e o urbanismo retrabalhado a partir de outros modelos. Jacques Sbriglio, em entrevista ao *Jornal on line Correio Braziliense*, em 17/06/2009, explica que:

Os italianos insistiram muito na importância da história. Houve momentos em que disseram “a cidade não se inventa”, “é preciso olhar para a

---

<sup>11</sup> A Carta de Atenas é um documento de compromisso redigido e assinado por arquitetos e urbanistas internacionais em 1933, entre os quais destaca-se Le Corbusier. Ela serviu como conclusão do Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de monumentos históricos realizado em Atenas (Grécia) em 1931. A Carta de Atenas está baseada em quatro funções básicas: habitação, trabalho, diversão e circulação. Esse documento propunha que cada indivíduo tivesse acesso às alegrias fundamentais, ao bem-estar do lar e à beleza da cidade (<<http://www.igespar.pt>>, acessado em 07 de dezembro de 2012).

história, a partir da história”. Os holandeses disseram que não podemos ir contra o progresso, pois ele é para as pessoas mais espaço, mais conforto, mais higiene, mais movimentação porque hoje a cidade é a mobilidade antes de qualquer coisa (SBRIGLIO, 2009).

Essas e outras características desse movimento urbanista propiciaram críticas, principalmente ao seu grande idealizador, Le Corbusier. Uma das críticas mais radicais foi feita por James Jacobs, em 1961, que ao analisar cidades estadunidenses percebeu grandes enganos praticados por urbanistas modernos.

Na primeira parte da obra, a autora inicia suas análises tocando no que talvez seja a principal vulnerabilidade do modernismo: o planejamento e o desenho urbano, que são classificados por ela como ortodoxos e alvo de crítica severa. Para a autora, o modernismo é responsável pela grande monotonia que assola espaços monumentais, padronizados, vazios, sem vida ou sem usuários. Trata-se na verdade do que Ermínia Maricato chama de “anti-cidade”, fruto de uma pseudociência que é incapaz de olhar para a cidade real e aprender as múltiplas lições que ela pode transmitir.

Nesse sentido, a vitalidade urbana e a interação entre os usos para fixar-se em fronteiras formais são desprezados. Os bairros buscam autonomia e voltam-se para dentro de si, como nas pequenas cidades, ao invés de valorizar a diversidade e a potencialidade propiciada pela grande metrópole.

O que Jane Jacobs chama de planejamento e desenhos arquitetônicos ortodoxos modernos representam as bases teóricas do urbanista Le Corbusier que se tornaram paradigmas da história do urbanismo moderno. Seu pensamento materializou-se durante os anos 1920, quando propôs a *Ville Radieuse*, uma cidade formada por arranha céus dentro de um parque, tendo o solo livre e a circulação de veículos e pedestres, completamente separada.

A essência da obra de Jacobs (2000) deve ser entendida como antídoto para grande parte dos problemas urbanos decorrentes do uso monofuncional da cidade. A autora chama atenção para o fato de que para a segurança de determinado bairro, mais importante que a polícia, por exemplo, é o trânsito ininterrupto de usuários, além da importância que têm “os olhos naturais da rua”. Assim, os proprietários de padarias, mercearias, lojas, pequenos serviços, são vários “olhos”, mais eficazes até do que a iluminação pública e da própria segurança armada (polícia).

É importante, sobretudo, vincular o que acontecia nos Estados Unidos, nos anos 1960, relatados pela autora e o que vem acontecendo hoje no Brasil. Naquele país existiam projetos que implicavam em remoção da população podendo ou não apagar o fator de maior potencialidade de recuperação de uma área de favela: as pessoas. Jacob (2000) coloca-se contra esses tipos de projetos que requerem ações específicas de remoção e demolição de áreas com essas características para a implantação de um monótono conjunto habitacional por ela chamado de “cortiço emparedado”.

A autora se apropria dos conceitos de revitalização do espaço urbano de forma paulatina e progressiva, no qual o envolvimento dos moradores e sua manutenção no local pudessem promover a reciclagem dos edifícios. Essa diversidade e intensidade de usos do espaço ocorrem nas ruas e calçadas. A partir dos contatos nas ruas é que pode prosperar a vida pública na cidade com plena urbanidade. As calçadas, amplas e largas, podem ser mais importantes do que parques para as atividades das crianças, pois espaços e equipamentos não se atentam às crianças, enquanto que ruas movimentadas podem ser consideradas como exemplo de convivência e de vigília. Pela obra de Jacobs (2000) tem-se a sensação de que o urbanismo modernista atribui às áreas livres uma importância exagerada além de ser contra a rua tradicional. Pela descrição da autora, o grande número de áreas livres previstas nos conjuntos habitacionais não serve aos encontros de pessoas, mas ao contrário, frequentemente à violência.

Na segunda parte do livro, Jane Jacobs afirma que para garantir uma boa diversidade nas ruas, bairros e cidades, faz-se necessário verificar quatro condições simultaneamente, descritas a seguir:

- a) a necessidade de usos principais combinados – o bairro deve atender a mais de uma função principal para garantir um número mínimo de pessoas nas ruas em todos os horários do dia;
- b) a necessidade de quadras curtas – as oportunidades de virar as esquinas devem ser frequentes;
- c) a necessidade de prédios antigos – o bairro deve ter uma combinação de edifícios com idades e estado de conservação variada;
- d) a necessidade de concentração – determinada densidade é fundamental para o florescimento da diversidade.

Mesmo sabendo que grande parte das ideias contidas na obra de Jacobs (2000) não se refere à realidade urbana e metropolitana de países como o Brasil, a leitura que a autora fez sobre esse período foi oportuna, embora, haja discordância, de nossa parte, em alguns pontos. A autora considera demasiada a culpa que é atribuída aos urbanistas diante dos

“males urbanos”. Acreditamos, contudo, que parte dos problemas descritos é decorrente das ações dos agentes que participam da produção das cidades, em especial capitais e proprietários imobiliários que buscam estratégias de maximização dos lucros. Ao nosso entender, a autora parece não acreditar no potencial político desses interesses quando afirma: “Quando acharmos que o desejável é uma cidade viva, diversificada, capaz de aprimoramento contínuo e denso, então ajustaremos a máquina financeira para obter isso” (JACOBS, 2000, p. 350).

Outro autor que faz críticas altamente relevantes ao modernismo é James Holston. Em 1993, o autor lançou a obra “A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia” que serve como referência para mostrar o grau de descontentamento de muitos estudiosos das urbes perante o modernismo.

Sbriglio (2009) ressalta a posição da cidade de Brasília, embora projetada para se constituir em uma cidade funcional e humanizada, tomou o fetiche de ser “monumento”, adquirindo contornos de espetáculo da escola modernista, um objeto a ser contemplado, negando, às vezes, o uso que é natural dos organismos urbanos.

Holston (1993) salienta que a capital do Brasil só se tornou uma realidade política viável quando passou a caracterizar uma completa ruptura tanto com o passado, quanto com o presente, com suas manifestações urbanas em outros locais do País. Para o autor, a cidade surge nos planos do governo como uma espécie de antídoto contra as mazelas brasileiras. Dessa forma, a cidade utópica dos anos 50 é fruto de uma leitura estética do modernismo num aspecto preciso: o apagamento da história. (HOLSTON, 1993, p. 13).

Como se afirmou anteriormente, Brasília talvez seja a experiência na qual os princípios da Carta de Atenas – que fornece uma síntese do ideário do urbanismo modernista – foram mais aplicados em seu conjunto. Segundo Holston (1993), essa cidade demonstra bem as intenções “políticas radicais do modernismo” de substituir o capitalismo por uma nova ordem social coletivista a partir do espaço construído (determinismo espacial), além de estabelecer a expressão máxima da Carta de Atenas com a intenção de se construir uma nova forma construída que daria origem a uma nova sociedade sem referências à história.

Ainda, de acordo com o autor, essa cidade é uma expressão da descontextualização total proposta pelo movimento modernista, onde um futuro sonhado se torna o meio para se atuar sobre o presente, sem nenhuma referência ao contexto histórico – a tradicional sociedade

brasileira altamente segregada em classes seria substituída por uma sociedade igualitária, com todos vivendo em habitações com as mesmas características.

O plano piloto, na visão do autor, reflete os princípios básicos da Carta de Atenas de separar as quatro principais funções da cidade em espaços bem delimitados, para tal:

- o habitar – nas superquadras das asas sul e norte;
- o trabalhar – no eixo monumental e nas áreas comerciais adjacentes às superquadras;
- o recrear – nos parques e no lago Paranoá;
- e o circular – no “eixão” e nas diversas vias previamente concebidas para a livre circulação de automóveis que se espalham por todo o traçado em uma estrutura viária bem hierarquizada (desde a via expressa, no “eixão”, até as pequenas vias internas às superquadras que acessam os diferentes blocos e seus respectivos estacionamentos).

Ressaltam-se outros elementos da Carta de Atenas que podem ser percebidos no plano piloto, a partir da leitura de Holston (1993):

- Os livres espaços ao redor dos edifícios residenciais, entre os blocos e entre as superquadras, permitidas pela verticalização;
- A eliminação de cruzamentos viários (e conseqüentemente das esquinas) e sua substituição por “mudanças de níveis” que permitem uma “circulação contínua” do tráfego.
- As vias de grande circulação são isoladas por grandes áreas verdes (gramados).
- A eliminação das calçadas e a total separação das áreas de circulação de automóveis e de pedestres;
- O distanciamento dos edifícios residenciais das grandes vias de circulação
- O espaço do lazer pensado em diversas escalas, pontualmente na proximidade do uso residencial

Por outro lado, pode-se pensar a cidade de Brasília como a “metrópole incompleta”, pois ela não passou pelo processo que tradicionalmente transforma a cidade em metrópole: a industrialização. Desde a sua gênese, Brasília não foi pensada para abrigar indústrias, atividade que seria incoerente com a função política, gerando uma desordem indesejada na cidade<sup>12</sup>. Apesar de que essa cidade apresenta

---

<sup>12</sup> Historicamente as cidades industriais possuem vínculos fortes com atividades sindicais e, na essência política, Brasília foi pensada para abrigar apenas as “atividades administrativas” do país, o que teoricamente não poderia gerar protestos e reivindicações por eventuais sindicalistas.

uma dinâmica populacional, e de organização de seu espaço urbano, tipicamente metropolitana, apresentando problemas que também são normalmente presentes nas grandes metrópoles industrializadas.

Brasília não é apenas a cidade do modernismo; ela é a expressão mais acabada do tecnocratismo aplicado ao planejamento urbano. Aliás, ambos só são possíveis quando estão juntos.

Enfim, essas reflexões acerca das mudanças que vêm ocorrendo no planejamento urbano, em especial o brasileiro, devem ser entendidas como necessárias para que cada vez mais se torne notório o alvorecer de uma nova fase: de um planejamento urbano mais participativo, no qual os principais atores sejam capazes de entender e assimilar os ganhos e as perdas, os conflitos e o consenso para bem desenvolver o território nos moldes de uma democracia participativa.

Contudo, essas mudanças que já estão sendo assimiladas por alguns pesquisadores devem vir acompanhadas por compromissos políticos, econômicos, sociais e ambientais, com o propósito de melhor conciliar as proposições concernentes ao estudo do fenômeno da territorialidade tão pouco explorados nos debates de políticas urbanas no Brasil.

Nesse sentido, o Estado tem função preponderante na implementação de condições institucionais e ambientes em que os usuários da cidade possam nela usufruir seus direitos, participar de suas políticas, conformando a construção de uma esfera pública de debates que influencie as decisões políticas sobre o território.

## **2 – URBANISMO MODERNO E O PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA MODELO PARTICIPATIVO**

Os itens a seguir procuram mostrar como se dá o processo, ainda inacabado, da mudança de um modelo de planejamento urbano hierárquico para um modelo participativo, no qual a negociação é a principal virtude. Para tanto, buscaremos apoio em teóricos como Novarina (2000) e Pereira (2007), entre outros, que vislumbram a superação do modelo tecnocrático, como uma virtude para o planejamento urbano.

### **2.1 - DE UM MODELO DE PLANEJAMENTO URBANO HIERÁRQUICO À NEGOCIAÇÃO E A REDEFINIÇÃO DOS PAPEIS DOS ATORES**

O modelo de planejamento participativo pode ser entendido como uma governança urbana democrática, na qual o campo da ação governamental e as parcerias que repousam sobre a divisão de responsabilidade entre os diferentes atores sociais em um universo conflitual ocupam um lugar emergente de suma importância na prática da gestão local. De acordo com essa nova concepção, o plano diretor na visão de Villaça (2005) passa a ser entendido como:

[...] um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes públicos e privados que constroem e utilizam o espaço urbano, construído de maneira coletiva e democrática, visando estabelecer os critérios e fazer cumprir a função social da propriedade urbana em prol do bem-estar coletivo, de uma maior justiça social e da melhoria da qualidade de vida da população, para a presente e as futuras gerações (VILLAÇA, 2005, p.7).

Hass (2006) corrobora com o autor na opinião defendida na tese de que uma das formas mais justa de se exercer a democracia no planejamento urbano é através da governança. Neste sentido, o alvitre da autora é a governança local, ou seja, um plano diretor construído coletivamente que venha beneficiar a presente e as futuras gerações, com justiça social e qualidade de vida.

Para chegar a essa conclusão, a autora buscou em Mello (1996) o conceito de governabilidade, chegando em seguida à governança. No entendimento de Mello (2006) o conceito de governabilidade nasceu com Huntington, na década de 60<sup>13</sup>. Dessa forma, segundo Hass (2006), “Samuel Huntington argumenta que haveria condições de governabilidade quando ocorresse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las” (HASS, 2006, p.32).

A expressão *governance* ou governança surgiu a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400). Ainda, segundo este autor, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”. A capacidade governativa não seria, então, avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma que o governo exerce o seu poder.

Pereira (2007, p. 316), no entanto, argumenta ser essa uma visão ortodoxa de governança, pois de acordo com sua hipótese, surgiram na década 70 autores que buscavam uma explicação à crise econômica em conexão com a governança, enfatizando a democracia (participação).

---

<sup>13</sup> Cabe ressaltar que essa década foi marcada por um período de estagnação nos países capitalistas, provinda da crise do petróleo, somada à crise do *welfare state* (estado de bem-estar social). De acordo com Copans (2005), o estado de bem-estar social, é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com a nação em questão. Ainda de acordo com a autora, o *welfare state* começa a apresentar seus primeiros sintomas de crise na década de 70; a autora credita à crise o fracasso da parceria entre Política Social e Política Econômica (Keynesiana), em que o *welfare state* deveria regular e estimular o crescimento econômico a ao mesmo tempo solucionar conflitos sociais. Os principais motivos que estavam ligados à crise são: (a) crise no sistema econômico, (b) a falência do Estado, (c) crise de caráter financeiro-fiscal, (d) burocratização e centralização excessiva estatal, (e) perda da eficácia social, (f) crise da legitimidade e da baixa credibilidade de resistência da opinião pública, (g) colapso do pacto de pós-guerra, essencialmente no que diz respeito aos programas sociais, e (h) a opacidade de responder aos novos valores predeterminantes nas sociedades pós-industriais.

Ainda em consonância com o autor, são acrescentadas ao conceito de governança três novas dimensões ligadas à capacidade do governo: “a) identificação dos problemas e formulação de políticas apropriadas para o seu enfrentamento; b) mobilização de recursos necessários à execução dessas políticas; e c) liderança”.

No entendimento de Mello (1996), os conceitos de governabilidade e governança não podem ser equiparados. Enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, a governança qualifica o modo de uso dessa qualidade. O autor acrescenta que a discussão recente em torno do conceito de *governance* ultrapassa o marco do “*modus operandi*” das políticas e engloba questões mais amplas relativas a padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais. Nessa perspectiva, a análise transcende o plano meramente institucional e inclui o mercado, redes sociais, hierarquia e associações como modos alternativos de governança.

Sendo assim, é evidente que governança não equivale a governo. Corroborando com o debate Rosenau (2000) afirma que

Governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se às atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (ROSENAU, 2000, p. 15).

Vale notar, além disso, que a governança trata de um conceito satisfatoriamente amplo para sobrepujar dentro de si a dimensão governamental. Assim, para Rosenau (2000):

Governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam as suas demandas (ROSENAU, 2000, p. 15-16).

Santos (1997) defende que a governança insere-se em uma nova ordem mundial baseada na existência e no funcionamento de redes transgovernamentais capazes de permitir que os governos se beneficiem da flexibilidade e descentralização dos atores não-estatais, mas ao mesmo tempo fortalecendo o Estado como ator principal no sistema internacional. Para ela

Muitos dos problemas internacionais e domésticos urgentes resultam do poder insuficiente dos Estados para estabelecer a ordem, realizar a infraestrutura [sic], e prover serviços sociais mínimos. Atores privados podem assumir algum papel, mas não há substituto para o Estado (SANTOS, 1997, p. 339).

A governança, portanto, não se limita somente à capacidade administrativa do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolve, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e prática de políticas públicas (DINIZ, 1995; MELLO, 1996).

Governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes. Ela não deve ser entendida como uma ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito, como se pode perceber, compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de alternativas e resultados para problemas comuns. Mas é inegável que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da ideia e da prática da governança.

Neste sentido, Santos (1997) resume essa discussão, afirmando:

[...] a discussão mais recente do conceito de governança ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses [...], como também redes

sociais informais [...], hierarquias e associações de diversos tipos (SANTOS, 1997, p. 337).

Sintetizando, em concordância com os autores citados, a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas, e, por outro, da competência operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na capacidade efetiva de regulação.

Como se percebe, o conceito de governança vai além das expectativas de governabilidade, pois introduz elementos democráticos que enriquecem o debate em torno da participação. No entanto, Pereira (2007), nos alerta:

[...] as novas formas de organização do poder, no Brasil, não são necessariamente um aumento da democratização na gestão das cidades baseada em prática de controle público das ações do Estado e de outros agentes do espaço urbano e na busca da universalização do direito à cidade, mas pode representar também a busca de formas tradicionais de governança, configurando a manutenção do padrão patrimonialista e/ou de tutela da gestão pública, ainda que sob novos formatos institucionais (PEREIRA, 2007, p. 317).

Com o propósito de aprofundar a análise crítica da prática atual do urbanismo, surgiu na França com Yves Chalas a noção “do urbanismo do pensamento fraco”<sup>14</sup>. O autor afirma que esse urbanismo representa a possibilidade de superação da governança tradicional por meio da participação efetiva e da repolitização da vida urbana, a partir do embate dos problemas urbanos com os habitantes. Assim, Chalas (2008) desenvolveu o conceito de “Urbanismo sem Projeto”, no qual para o autor:

O urbanismo sem projeto difere da governança urbana notadamente pelo fato de que ele não leva a vida local à despolitização e à sujeição à

---

<sup>14</sup> Tradução literal do texto: “*D’urbanisme de la pensée faible*” (CHALAS, 2008).

produção de imagens técnicas, mas ele, ao contrário, inscreve-se em uma tentativa de repolitização da vida urbana, apresentando-se, por exemplo, como uma oferta de política, de conceitualização do conflito, para com os habitantes. O urbanismo sem projeto, o urbanismo em liberdade, distingue-se igualmente da governança urbana pelo fato dele não limitar a negociação, muito menos a busca de solução na produção e na regulação da cidade, numa troca entre especialistas, políticos, técnicos e agentes econômicos, mas abre esta busca coletiva de solução aos habitantes e a “quaisquer” usuários, seja qual for o seu bairro de origem, com igual respeito para todos. Enfim, este verdadeiro urbanismo não faz do interesse geral uma ficção, nem o esquece. Sem projeto imaginário, ele não é ausência de projeto, mas exigência quanto à maneira de fazer projeto, outra maneira de se preocupar com o interesse geral, dando-se tempo e espaço para compô-lo (CHALAS, 2008, p. 21-22).

O conceito de Governança utilizado por Chalas e que o autor coloca como diferente da prática do urbanismo prático aproxima-se daquele utilizado pelos organismos internacionais de fomento. Por sua vez, se compararmos o conceito de urbanismo de prático de Chalas com o conceito de Governança apresentado por Santos (1997) anteriormente, eles parecem ter mais pontos de confluência do que oposição.

O urbanismo sem projeto de Chalas pressupõe também que este urbanismo seja uma tentativa de repolitização do cotidiano urbano, conflitando a vida urbana e sua população, buscando soluções na produção e regulação dos espaços públicos e sua coletividade, respeitando as diferenças e suas origens. Portanto, “o urbanismo sem projeto” proposto pelo autor, caracteriza-se como um veículo de propagação da democracia participativa, de uma governança democrática.

A reflexão baseia-se na prática do urbanismo atual francês direcionado para o surgimento de outros elementos caracterizadores de um novo planejamento urbano que vai além de uma simples governança e “inscreve-se em uma tentativa de repolitização da vida urbana, apresentando-se como uma oferta de política, de conceitualização do conflito, para com os habitantes” (CHALAS, 2008, p. 22).

Chalas nesse artigo propõe, assim, um novo imaginário de planejamento, o qual denomina de “pensamento fraco ou pensamento prático” o planejamento aberto à participação dos moradores, contrapondo-se às doutrinas do urbanismo “do pensamento forte”, tecnocrático: o urbanismo modernista, onde tudo estava posto a priori. Segundo o autor, o urbanismo do pensamento fraco é:

[...] o contrário de um pensamento simples, de um pensamento repleto de certezas e orientado para perspectivas de futuro claramente traçadas. Um pensamento fraco é um pensamento tornado mais incerto, mais complexo, menos sistemático e, por isso mesmo, menos polêmico, menos constituído em doutrina (CHALAS, 2008, p. 23).

Para melhor compreender esse conceito, Chalas (2008, p. 22-23) explica que o surgimento do pensamento fraco “caracterizaria os períodos de mutações históricas, grandes ou pequenas, espetaculares ou discretas”. Essas características trazidas por ele vão ao encontro do momento histórico pelo qual o Brasil está passando, isto é, um instante em que a população conquista cada vez mais direitos de participar, por intermédio de diferentes instâncias (conselhos, sindicatos, movimentos, ONG’s, etc.). Essas transformações, no entanto, somente são possíveis quando há mudanças significativas no papel do Estado, quando propõe um conjunto de regras e ritos para a efetivação da democracia participativa, através de um desenho institucional mais democrático e quando demonstra maior vontade à participação dos diferentes atores.

Ao considerarem-se esses elementos, seria possível, então, vislumbrar que a sociedade se encontra no meio de uma redefinição da transcendência e da imanência que privaria o pensamento de pontos de referência imperativos e lhe permitiria apenas orientações relativas. O pensamento fraco, como afirma Chalas (2008, p. 23) “se não é um pensamento sem referencial, é pelo menos um pensamento com referencial fraco ou com referencial frio”. O autor prossegue afirmando que o “referencial é uma construção social da realidade e, em consequência, uma representação ou uma visão do mundo que dá um sentido à ação pública e assegura igualmente uma certa coesão social”.

Este raciocínio permite considerar que é a partir do diálogo que emerge a possibilidade de chamar não apenas de urbanismo sem projeto ou com pensamento fraco, mas, até mesmo de urbanismo com

referencial fraco, uma forma de desenvolvimento da ação pública urbana na prática.

Este tipo de urbanismo igualmente pode ser denominado de um “urbanismo com legitimidade fraca”<sup>15</sup>. Este, segundo o autor, corresponde a uma conjuntura na qual ocorre uma legitimidade diferente do poder já alcançado, ou seja, uma legitimidade ainda “problemática” em seu pleno exercício, pelo fato de que ela não aparece no andamento atual da ordem da evidência ou da concordância social ampla, embora ela tenha esta possibilidade no plano cultural. “Há legitimidade fraca quando surge um novo poder que sofre de uma credibilidade reivindicada” (CHALAS, 2008, p. 23).

O urbanismo prático ou do pensamento fraco, analisado até então, materializa-se em cinco aspectos diferentes, como denominados pelo autor de “As modalidades do pensamento prático em urbanismo” (CHALAS, 2008, p. 29):

1 – **O urbanismo não espacialista:** esta é uma referência à prática do urbanismo do pensamento funcionalista, atualmente questionado, com as novas funções dos atores no planejamento urbano, para o qual existia uma ligação direta, mecânica e unívoca entre espaço construído e vida social.

O urbanismo funcionalista entende o espaço construído como transcendental à vida social para o melhor e para o pior e é levado a considerar que ele é o único instrumento principal “não apenas do bem morar ou do mal morar, mas igualmente do bem viver ou do mal viver e nada mais” (CHALAS, 2008, p. 29). Este tipo de urbanismo teorizado há poucas décadas, é necessariamente um urbanismo espacialista. Mudar a sociedade para torná-la melhor, para salvá-la dela mesma, para regenerá-la, é nessa ótica, “mudar o espaço construído de maneira radical, isto é, mudar inteiramente a cidade, fazê-la e refazê-la a golpes de *tabula rasa*, de grandes gestos de arquitetura urbana sobre vastas porções de territórios e de utopias ou de cidades ideais imaginadas a longo prazo” (Ibidem), assim como o faziam os urbanistas modernistas.

2 – **O Urbanismo Performativo:** o urbanismo ora teorizado, funda-se sobre uma racionalidade que edifica e organiza o espaço, como sendo algo linear, na qual as diferentes fases (definição dos objetivos, adoção de ferramentas institucionais e operacionais e entrega do projeto realizado) “se sucedem segundo um determinismo em cascata, sem

---

<sup>15</sup> Chalas (2008, p.23) entende por legitimidade “não o que denota legitimação e racionalização a posteriori de uma relação de força, mas o reconhecimento de uma ordem social comum, fundada em direito e razão”.

retorno possível, sem retroação decisiva, por exemplo, sobre os objetivos ou os programas iniciais com vistas à sua redefinição, tendo em vista os primeiros resultados concretos obtidos” (CHALAS, 2008, p. 32). É no qual repousa o chamado urbanismo prático.

Esse modelo pode ser qualificado dessa forma quando seus atos consistem não mais em proporcionar soluções, tampouco submeter suas razões ao debate público, mas em encontrar alternativas capazes de solucionar os problemas, a partir do debate público. Assim, “o urbanismo prático é o urbanismo que não tem verdadeiro projeto ou solução antes do debate público, mas somente após o debate público” (Ibidem, p. 34).

O debate público, como ele é almejado nesse modelo de urbanismo, não é um debate que se trava sobre o projeto, mas para o projeto. Neste sentido, a iniciativa do urbanismo prático se quer não normativa e prescritiva, mas pedagógica. Em uma visão imaginária e ilustrativa o autor vislumbra: “o projeto a ser elaborado corresponderia de algum modo a este eixo de solenoide, e o debate público às voltas de espira sucessivas que progressivamente definem o eixo indeterminado no início” (Ibidem, p.33).

**3 – O Urbanismo Integrador:** esse urbanismo tem como principal característica ser sistêmico e não sistemático, ou seja, o todo é, seguramente, maior que a soma das partes. Assim, o feito de integrar os diversos agentes significa adaptar-se reciprocamente, sejam eles com grandes ou pequenas obrigações, metas de qualquer natureza. Nas palavras do autor:

O urbanismo se faz integrador porque ele percebe o fato de que nossos territórios contemporâneos se tornam mais fluídos, mais móveis, mais múltiplos, mais nebulosos também, mais indeterminados, mais incertos, mais imprevisíveis, em uma palavra, mais complexos. Diante, ou antes, nesta complexidade, o urbanismo se adapta, privilegiando as lógicas surgidas dos sistemas combinatórios, isto é, as interações diversas e inscritas no espaço e no tempo entre diferentes parceiros, de preferência às oriundas de uma racionalidade linear, unívoca e sequencial, guiada por uma ambição de domínio radical e conformador do espaço qualquer que seja sua extensão (CHALAS, 2008, p. 35).

Em breves palavras, o urbanismo integrador é aquele no qual busca a reciprocidade dos atores e o compromisso entre as diferentes partes, contrariando o urbanismo tradicional onde somente o Estado e os técnicos tinham funções definidas e comprometimento com projetos.

**4 – O Urbanismo apofático:** Chalas (2008, p. 36) ao dissertar sobre essa característica do urbanismo prático afirma que o apofático “é a atitude que consiste em se preocupar mais com o mal do que com o bem, com o negativo mais do que com o positivo, com o exterior mais do que com o interior, com o supérfluo mais do que com o essencial, etc.” e é nesse sentido que se pode dizer que é um “urbanismo em negativo”.

Também de acordo com Chalas (ibidem) “ele não parte do interesse geral que existiria a priori, que seria determinado ou conhecido em sua substância antes de qualquer ação, mas ele aí chega ao procurá-lo e ao produzi-lo coletivamente em função dos projetos”. Então, este modelo deve ser entendido como sendo um urbanismo que é conduzido a se atentar não mais com o bem-estar para todos, porém, “com a mínima sujeição ou com a mínima dificuldade para cada um na elaboração do projeto como o preconizava o urbanismo teorizado” (Ibidem, p. 37).

**5 – O Urbanismo Político:** o urbanismo do pensamento fraco é de um urbanismo mais politizado e menos tecnicista. A politização, no entanto, não significa, a priori, somente que os políticos ocupem a cena pública, pois eles sempre tiveram, de certa forma, este tipo de prática; mas que são os políticos, muito mais que os técnicos, que atuam, respondem e negociam soluções sobre questões territoriais locais (dos bairros, da cidade) e de projetos.

Para tanto, faz-se necessário que o debate seja público e aberto, essencialmente político, sobre a organização do território. Essas características são mais importantes que um urbanismo ótimo, de excelência técnica, funcional, racional e estética, ou mesmo “do que a ideologia enquanto discurso construído sobre o social, com um conteúdo estruturado, um pleno sentido, enunciados precisos, propostas e soluções” (CHALAS, 2008, p. 39).

O urbanismo político é uma tentativa de se traduzir a política como uma oferta de civilidade aos habitantes; a política enquanto apelo à invenção ou à reinvenção da cidade por ela mesma.

Da mesma forma que Yves Chalas analisa a prática do planejamento urbano na França de forma participativa e integradora, Gardère e Gardère (2008) corroboram a importância dessa prática no

processo de concertação<sup>16</sup>. Segundo os autores, é na concertação que a efetiva participação cidadã em projetos que lhe interessa se manifesta, pois há uma interação (no verdadeiro sentido da palavra) dos diversos agentes do planejamento urbano. Na concertação as diferentes visões dos atores são capturadas e postas em prol do projeto, com ideias esclarecedoras e sem interesses particulares.

Dentro dessa lógica, o urbanismo do pensamento fraco vai ao encontro da concertação e supera, essencialmente, o conceito de governança, pois seria o urbanismo com um poder público aberto, transitando dentro de uma esfera pública e não de uma esfera política, não restando limitado o acesso às informações e à participação de alguns grupos econômicos e instituições. Ao contrário, expande o círculo de discussões e debates, mesmo que isso demande mais tempo e energia aos atores.

Para que se possa fomentar uma realidade democrática como essa, há, no entanto, a necessidade de uma descentralização ainda maior das políticas públicas, bem como de um fortalecimento da instância local (neste caso a população em especial, deve ter mais liberdade, voz e vez nas tomadas de decisões) tornando a esfera municipal uma arena privilegiada de atuações desses atores, como determina a Constituição federal de 1988. Esta teoria implementada numa esfera de debates políticos e sociais torna viável a democracia participativa.

O urbanismo sem projeto, proposto por Chalas (2008), caracteriza-se por uma prática com um desenho institucional voltado à participação e representa na atualidade a crise do urbanismo como técnica. Aliado a outros fatores como a conjuntura política e o incremento de novos elementos à democracia representativa, que a coloca em xeque, provoca mudanças no papel do Estado, no modelo de democracia vigente e na própria sociedade.

A partir dessa análise, entende-se que a prática da participação social no planejamento urbano transcende o processo de imposição e compreende negociação, reflexão e discussão, de modo que o resultado desse embate democrático e participativo venha a ser utilizado para fins de desenvolvimento do município.

---

<sup>16</sup> Sobre essa questão conceitual dissertaremos a seguir em capítulo específico, como um exemplo de democracia deliberativa empregado no planejamento urbano.

### **2.1.1 - Do autoritarismo hierárquico à participação e à busca de uma nova metodologia para o planejamento urbano**

O planejamento urbano no Brasil vem passando por processos de mudanças e adaptações conceituais e práticas impostas principalmente pelo Estatuto da Cidade. Longos anos sem resultados concretos desencadearam desconfiança e desvalorização em relação à eficácia dos planos diretores. Villaça (2005) acredita que isso pouco condiz com a questão político-partidária, pois algumas administrações ditas populares também já foram vítimas das “ilusões dos planos diretores”.

Seguramente no Brasil, como em muitos outros países, o movimento modernista foi emblemático, deixando um legado bastante significativo. Em síntese, ideário de transformação e progresso do modernismo, coincidente com nossa base positivista de “ordem e progresso” iria inevitavelmente apoiar-se nas expressões urbanísticas, concretizadas tardiamente se comparadas às expressões arquitetônicas.

Sem dúvidas, no caso brasileiro, ao ser alçada a ideologia de Estado, o modelo modernista progressista e racional tornou-se hegemônico, o que inevitavelmente acabaria por rebater-se no campo do urbanismo. De importantes projetos urbanos, o urbanismo moderno no Brasil atingiu sua expressão máxima com o concurso para Brasília no fim dos anos 50, bem depois, portanto, da sua cristalização como modelo arquitetônico. A construção da nova cidade projetada, transferindo a capital litorânea do Rio de Janeiro para o então inóspito interior de nosso território, era uma experiência única dentre as raras referências internacionais.

Del Rio (1998) afirma que se, por um lado, a facilidade de implantação deste modelo urbano no Brasil explica-se dentro do projeto maior de construção de um novo Estado e uma nova nação, com identidade própria, mas ao mesmo tempo internacionalizada, por outro, representa um passo ansiosamente esperado pela elite cultural brasileira, dando corpo ao pensamento positivista e racionalista de René Descartes, para quem o enfrentamento de problemas dá-se pela subdivisão e abordagem do simples para o complexo, atuando assim por partes.

Essa também é a origem do princípio de “tábula rasa”, tão caro ao pensamento corbusiano, com o qual se alinharam estreitamente a arquitetura e o urbanismo modernista brasileiro. Nega-se a autoridade do passado, substituído pela experiência própria, à luz da razão, desprezando o legado histórico sobre o qual o modernismo se afirma por negação, numa cidade zonificada e fisicamente sadia para o seu perfeito funcionamento: habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito.

De tal modo, essa ideologia inseriu-se no cotidiano das cidades brasileiras, não apenas através da atuação de técnicos modernistas, especialmente os arquitetos, no setor privado e em todos os níveis de governo, mas também através das ideologias explícitas dos agentes institucionais, tais como o Banco Nacional da Habitação, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), as Companhias de Habitação Popular (COHAB) e dos instrumentos reguladores do desenvolvimento urbano, tais como planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, códigos de obras etc.

O sucesso desse arquétipo está particularmente ancorado no fato de prestar-se aos interesses da maximização dos lucros, seja pela sua naturalidade ou pelas excessivas densidades e verticalizações suscitadas, particularmente quando o modelo é deixado levar pela especulação imobiliária banalizada por regulamentações urbanísticas simplistas.

Seguramente, a participação social no planejamento urbano não foi o forte do movimento modernista. Alguns autores como Grazia de Grazia (1990), Maricato (2001), Vilaça (2005) e Pereira (2007) tecem profundas críticas quanto à falta de participação da população no período em que perdurou o modernismo no Brasil devido ausência de ambientes que propiciassem espaços de discussões democráticos.

Nessa fase de desenvolvimento urbano do país, o Estado teve grandioso destaque e foi o principal agente de promoção da ordem e do progresso, a partir da lógica tecnicista de elaboração de planos de organização físico-territorial. Merece realce também o imperioso poder que recaía sobre as mãos dos técnicos, notadamente os arquitetos, como os únicos capazes de dar soluções ótimas para os problemas das cidades. Por outro lado, cabe salientar que a sociedade civil tinha pouquíssimos espaços nesse modelo de planejamento.

Como mencionado anteriormente, Villaça (2005) credita essa situação à descrença por parte da população na elaboração de políticas públicas, especialmente nos planos diretores. A falta de habilidade na condução do processo de elaboração, a impossibilidade ou poucas possibilidades de participação da sociedade civil e as convicções dos técnicos são alguns dos motivos que conduziram a esse descrédito.

Os princípios introduzidos pelo Estatuto da Cidade visam corrigir essa falta de crédito e desconfiança, impondo a necessidade de uma revisão do modo como o desenvolvimento urbano vem sendo conduzido nas últimas décadas. Essa reforma passa pela revisão da função social da propriedade, pelo desenvolvimento sustentável, pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade, pela igualdade e justiça social e pela participação popular. Deve-se reforçar, porém, a premissa de que

mesmo sendo considerado um avanço, o Estatuto da Cidade é passível de críticas, pois deposita fartos poderes do desenvolvimento urbano territorial nos planos diretores, por exemplo.

No entanto, é com o Estatuto da Cidade que surge uma nova concepção de plano diretor buscando superar alguns dos problemas e limitações da metodologia tradicional presente nos municípios brasileiros. Os planos diretores tradicionais impuseram um conjunto de princípios e regras orientadoras de ação dos agentes públicos e privados. A nova concepção pretende promover outra abordagem na elaboração de políticas públicas urbanas, de maneira coletiva e democrática, visando estabelecer os critérios<sup>17</sup> e fazer cumprir a função social da propriedade urbana em prol do bem-estar coletivo, de maior justiça social e da melhoria da qualidade de vida da população.

De acordo com Santos Júnior (2007), as novas experiências de planejamento participativo ainda estão pouco sistematizadas na forma teórica, embora já exista o esforço por parte de pesquisadores em refletir sobre as várias práticas desenvolvidas no território brasileiro. As experiências, seja no âmbito municipal ou supramunicipal, vêm consolidando a atuação dos atores locais.

O autor aponta alguns subsídios que começam a surgir como pontos a serem refletidos: a vivência de “novas práticas”, podendo mesmo compor um novo paradigma de planejamento urbano; o papel central do poder público; e a atuação dos atores locais. Em conformidade com Santos Júnior (2007), a disputa entre esses paradigmas fica evidente, principalmente no processo de elaboração dos planos diretores municipais dos últimos anos.

Pereira (2007, p. 318-319) afirma que o planejamento urbano baseado no Estatuto da Cidade é resultado de uma metodologia adotada, entendida como participativa que vem superar o conceito de governança, indo ao encontro do urbanismo sem projeto, trazido à baila por Chalas (2008). A prática dessa nova metodologia apresentava em 2007 características que foram analisadas por Pereira (2007):

- A existência de imposição legal da prática do planejamento urbano segundo a lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, sem a

---

<sup>17</sup> Os critérios a que nos referimos são as diretrizes presentes no Artigo 2º. do Estatuto da Cidade, onde se afirma que “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais” (BRASIL, Lei Nº 10.257, de 10/7/2001).

correspondente existência de um elenco forte de experiências que possa balizar este novo tipo planejamento;

- Uma relativização do papel do técnico, principalmente do urbanista, no desenvolvimento de planos diretores municipais;
- O fortalecimento do papel da participação popular no processo de planejamento no contexto onde esta prática não encontrava eco, embora desejada pela maioria das cidades brasileiras;
- A continuidade da formação de técnicos de planejamento urbano nos moldes do modelo tecnocrático em muitas escolas brasileiras;
- O despreparo de muitos técnicos para lidar com o processo de participação popular;
- A tentativa de superação de busca de uma simples governança urbana, chamando para o debate não apenas as forças econômicas que podem dar viabilidade ao atendimento das demandas, mas também os outros atores urbanos que ocupam o espaço das cidades;
- Do ponto de vista do conteúdo dos planos, o fortalecimento da crítica acadêmica ao chamado planejamento funcionalista fortemente marcado pelos aspectos físico-territoriais, sem o surgimento de outro marco conceitual hegemônico. Além da inexistência de um modelo de cidade contemporânea, o Estatuto da Cidade ao priorizar a questão habitacional (ou do acesso à terra urbana) não evidencia com o mesmo vigor questões que dizem respeito à construção de espaço ricos em urbanidades.

Com base em tais características, pode-se perceber nesse modelo de planejamento ecos do passado arcaico com algo de inovador do novo padrão de planejamento urbano implementado a partir do Estatuto da Cidade. O fato da obrigatoriedade legal imposta aos municípios e a participação popular serem fatos inovadores contrasta com a prática de muitos municípios não obedecerem à lei. Por outro lado, pode-se apontar também que estamos passando por um momento de transição: de um planejamento urbano hierárquico para um modelo negociado (PEREIRA, 2007).

Nesta trajetória de transição, Novarina (2000) apresenta o modelo hierárquico como formas autoritárias e hierarquizadas de gestão em que os representantes tomam as decisões da cidade sem uma consulta aberta e prévia. Não são formas democráticas, pois não existem relações diretas entre os cidadãos e seus representantes através de mecanismos de negociação aberta e transparente para a tomada de decisões.

Novarina (2000) chama atenção para o fato de que ao longo dos últimos trinta anos o urbanismo vem transpondo, não somente na sua

concepção, como também na prática, de um modelo hierárquico para um negociado. Esse modelo, segundo o autor, teve sua gênese em uma separação enfática de funções de quem tem posição de comando, decidindo, determinando objetivos e elaborando programas, em relação aos outros atores (os técnicos e os habitantes).

No modelo hierárquico os técnicos têm um papel importantíssimo que recai sobre a responsabilidade de transcrever os objetivos políticos, por meio dos programas e projetos em realizações técnicas. Dessa importância é que deriva o elo direto com os entes públicos, mesmo sem ouvir a população.

Já, para os habitantes, ou seja, para os usuários dos projetos, incide um papel essencialmente passivo, sendo que, no máximo, são consultados quando os projetos já estão executados. Percebe-se, assim, que no paradigma hierárquico sobressaem-se as figuras do poder público e dos técnicos, com funções notadamente específicas e de controle do processo, enquanto que os habitantes são meros espectadores.

Lucero (2010) corrobora com a questão afirmando que este modelo de planejamento caracteriza-se pelo domínio dos poderes públicos e técnicos, servindo para operacionalizar o projeto. Para a autora:

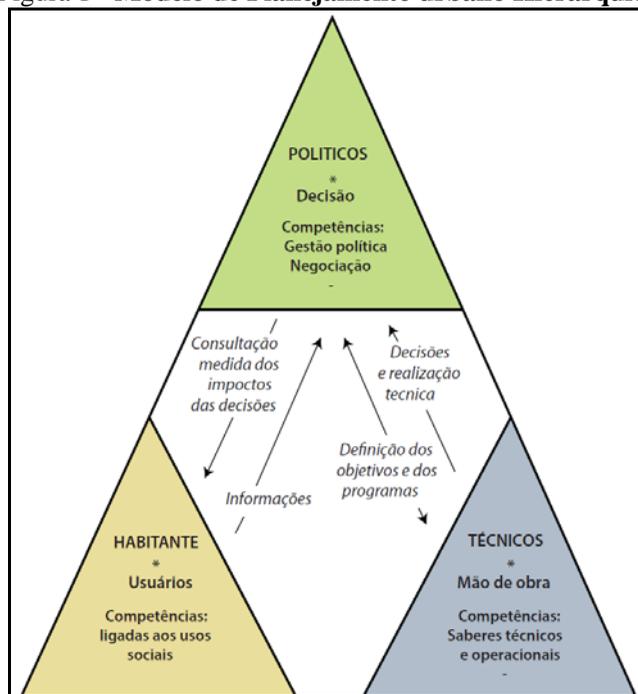
“[...] o modelo de gestão hierárquica é caracterizado pelo domínio do poder público dos Estados centrais, os quais supõem saber o que as pessoas querem e o que é melhor para todos. Neste modelo, o agente privado é responsável por operar as decisões desses estados e os cidadãos são “consultados”, quando o projeto já está pronto, ou seja, apenas informados. Os especialistas que executam projetos urbanos são principalmente engenheiros e arquitetos, que tem por objetivos tornarem-se líderes nas realizações técnicas. Enquanto isso Callon (1997) o define como um modelo vertical e linear, nas quais onde as decisões são tomadas pelo governante ou chefe do projeto (no caso de projetos urbanos), executando-os sem qualquer consulta aberta”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> texto original: *[...] el modelo de gestión jerárquico se caracteriza por el dominio del poder público de los estados centrales quienes suponen saber lo que los demás quieren y lo que es mejor para todos. En este modelo, el actor privado se encarga de operar las decisiones de dichos estados y el ciudadano es “consultado” cuando el proyecto ya está hecho, es decir solo es informado.*

Este modelo, representado na figura 01, a seguir, corresponde aos planos diretores tradicionais, amplamente discutidos, analisados e criticados por muitos autores, aqui citados. A figura mostra como o modelo funciona e como se comporta cada ator, de acordo com seu papel. Ele foi hegemônico e caracterizava-se fundamentalmente pela visão técnica e pela independência das funções entre os atores.

**Figura 1 - Modelo de Planejamento urbano Hierárquico**



Fonte: adaptado por Pereira (2007) de Novarina (2000).

Por outro lado, Novarina (2000) descreve um exemplo de gestão por ele denominado de “modelo negociado”. Esse tipo de planejamento,

---

*Los expertos que ejecutan los proyectos urbanos son sobre todo ingenieros y arquitectos, estos transforman los objetivos de los dirigentes en realizaciones técnicas. Por su parte Callon (1997) lo define como un modelo vertical y lineal donde las decisiones son tomadas por el gobernante o responsable del proyecto (en caso de los proyectos urbanos) y sin ninguna consulta abierta las ejecuta (LUCERO, 2010, p. 2).*

por sua vez, busca se enquadrar nos moldes da democracia deliberativa e tem como objetivo construir uma ordem política a partir de um enredo completo de interações entre os atores, gerando mecanismos de negociações mútuas para lograr uma ampla concepção da cidade, que permite liberar-se do sistema hierárquico, beneficiando a criação de espaços de negociação, introduzindo a flexibilidade e mobilizando recursos externos.

No modelo negociado, segundo o autor, o projeto só é conhecido ao fim e o programa só pode ser descrito ao término do processo. Na verdade, o objetivo principal é passar de um estado previamente conhecido, seguro e sem riscos, a outro, de incertezas e complexidades, como o urbanismo sem projeto descrito por Chalas (2008).

Dessa forma, os diferentes atores não têm mais relações hierárquica do tipo *top-down*, pelo contrário, eles estão em concorrência. Por intermédio do diálogo, do conflito, as preferências são afinadas ao longo das situações de interação, de modo que somente no final do processo é que eles ficam sabendo o que querem e qual a identidade das pessoas com quem eles interagem. Para o autor, se existir acordo no início, esse não deve ser sobre objetivos nem sobre um programa, mas sobre um dispositivo de organização que prevê em qual ritmo e segundo quais modalidades os atores estarão associados na elaboração dos projetos.

Para Lucero (2010) esse modelo está baseado em um processo deliberativo onde as partes são menos presunçosas, tratando de “aprender e criar as ocasiões (formais e informais, nas salas de conferências, cara a cara e através de intermediários) para aprender uns com os outros as suas prioridades”<sup>19</sup>. Em se tratando de negociação, as orientações do plano são conhecidas depois de um processo de trocas de ideias para que se possa considerar os diferentes interesses e opiniões dos atores.

Da mesma forma, os técnicos (engenheiros, arquitetos, sociólogos, geógrafos, etc.) e especialistas têm um papel de mediador entre os gestores e a população. Callon (apud LUCERO, 2010, p. 4) afirma que o processo de criação e aprendizagem seria impossível sem a presença desses mediadores. Para a autora, o modelo negociado é completo, orgânico e muito dinâmico, pois:

---

<sup>19</sup> Texto original: “*aprender y de crear las ocasiones (formales e informales, en salas de conferencias, cara a cara y a través de intermediarios) para aprender unos de otros y sus de sus prioridades*” (LUCERO, 2010, p. 04).

“[...] Não existem fórmulas mágicas; cada cidade é construída em função de suas características ambientais, sociais, culturais, políticas e econômicas. A vontade política é uma condição para se alcançar o sucesso, apoiado pela criatividade e empenho durante o processo de todos os agentes na comunidade”<sup>20</sup>.

Nesse modelo, de acordo com os autores analisados, a hierarquização dos atores cede lugar à interação, muito mais complexa e cheia de incertezas. Os atores não mais se confrontam como comandantes, executores e assistentes no processo. Vale ressaltar, a observação feita por Pereira (2007), que afirma existir a necessidade de definição de papéis de cada um desses atores. De acordo com sua linha de raciocínio, à população cabe o papel de fazer aflorar os conflitos, as diferenças territoriais e as socioespaciais, as necessidades por infraestrutura e serviços. Para os técnicos cabe a função, entre outras, de moderar um diálogo e transformar demandas da população associadas a orientações políticas em planos que possam realmente ser aplicados no dia-a-dia da cidade; o Estado, por sua vez, também é um ator legítimo no processo, sendo que sua função não é somente executar as ações decididas pela sociedade civil, mas também criar condições para uma participação legítima e ao mesmo tempo colocar no debate sua visão de território.

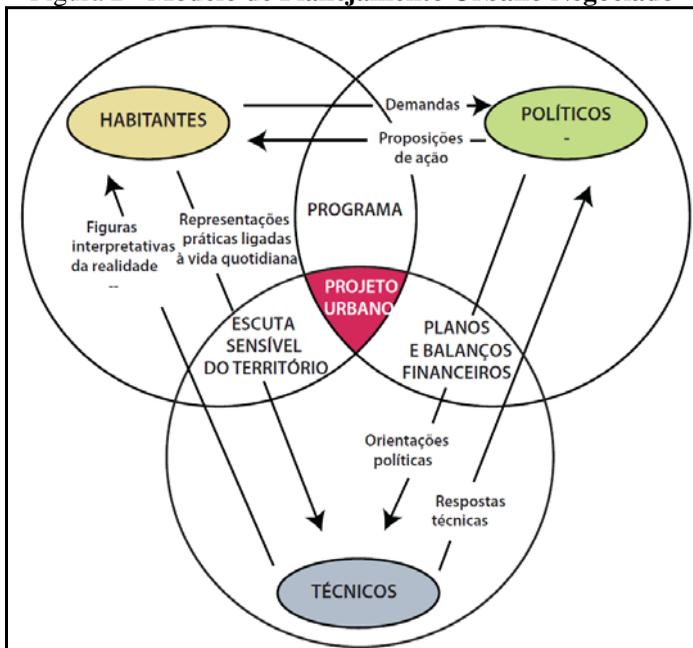
É possível, assim, perceber que o plano diretor, nesses moldes, assume uma abordagem diferente em relação ao plano tradicional. Ao invés de ser um modelo de plano pronto e acabado, a ser alcançado dentro de um período de tempo intermitente ou de longo prazo, ele passa a ser um referencial para as ações que determinam, no seu conjunto, o desenvolvimento urbano.

Esse modelo está apresentado, a seguir na figura 02, na qual é possível observar o quanto está voltado para a negociação e o diálogo entre atores. Nele, o plano é o objeto final do processo participativo e não um meio para a realização. Percebe-se ainda o seu funcionamento e como se dá a interação entre os diferentes atores.

---

<sup>20</sup> Texto original: “[...] *no hay fórmulas mágicas; cada ciudad se construye en función de sus características medioambientales, sociales, culturales, políticas y económicas. La voluntad política es una condicionante para alcanzar el éxito, secundada por la creatividad y el compromiso, durante el proceso, de todos los actores de la comunidad*” (LUCERO, 2010, p. 4).

Figura 2 - Modelo de Planejamento Urbano Negociado



Fonte: adaptado por Pereira (2007) de Novarina (2000).

Qual a influência que esses modelos podem representar para nossa discussão, ou em que podem contribuir para o planejamento urbano brasileiro? Inicialmente esses paradigmas representam dois momentos distintos de nosso planejamento: o modelo hierárquico simboliza um urbanismo que teve sua maior hegemonia no século passado, mas que ainda continua presente, no qual apenas dois atores merecem destaque e que está centralizado na figura do Estado; o modelo de planejamento urbano negociado representa uma reação ao primeiro, baseando-se no diálogo, no debate de ideias e em uma abertura à sociedade civil, a partir dos anos de 1960.

Essas novidades, contudo, somente foram viáveis com a abertura política ocorrida nas últimas décadas no Brasil e com a democracia, que vai além da representatividade.

No Brasil, o momento histórico em que acontecem essas mudanças, apesar de muita luta durante o período militar, foi a segunda metade da década de 1980, principalmente pela luta do MNRU. A partir de então, percebe nitidamente uma maior participação da população, o

esforço por parte do poder público em algumas municipalidades e, embora com certas resistências, uma maior flexibilidade dos técnicos na elaboração de políticas urbanas, especialmente nos planos diretores.

O quadro 04, a seguir, apresenta de forma resumida um comparativo com os principais papéis dos atores, baseado em Novarina (2000), de acordo com os modelos hierárquico e negociado propostos pelo autor.

**Quadro 4 - Papéis dos atores no planejamento urbano nos modelos hierárquico e negociado**

<b>Ator</b>	<b>Modelo Hierárquico</b>	<b>Modelo Negociado</b>
<b>Poder Público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- determina a elaboração de planos;</li> <li>- comanda ação e execução de projetos;</li> <li>- tem a competência de negociação política;</li> <li>- tem o comando de todas as ações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- compartilha o poder (faz parte dele);</li> <li>- cria condições para participação;</li> <li>- coloca no debate sua visão de cidade.</li> </ul>
<b>Técnicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- têm a competência dos saberes técnico;</li> <li>- transformam as teorias em saber-concreto;</li> <li>- transcrevem os objetivos políticos dos gestores em planos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tem o papel de moderador entre os gestores e a população;</li> <li>- transformam as demandas da população, associadas às orientações políticas, em planos;</li> </ul>
<b>Habitantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- recebem a ação dos planos;</li> <li>- eram consultados depois da elaboração do projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fazem parte do processo na elaboração de planos;</li> <li>- têm o papel de apontar os conflitos, as diferenças territoriais, as socioespaciais, as necessidades por infraestrutura e serviços;</li> <li>- tomam parte das decisões políticas da cidade.</li> </ul>

Fonte: Baseado em Novarina (2000)

Do ponto de vista do planejamento urbano, poderíamos afirmar que essas mudanças apontadas por Novarina (2000), Pereira (2007) e Lucero (2010) correspondem às características do planejamento urbano da cidade contemporânea? Na tentativa de proporcionar uma maior reflexão sobre o tema, buscar-se-á em François Ascher (2010) respostas para tal indagação.

## 2.2 – A CIDADE CONTEMPORÂNEA E O NOVO URBANISMO

Para Ascher (2010), o crescimento da cidade está ligado ao desenvolvimento de técnicas de transporte e de armazenamento de pessoas, bens e informações, que se articulam com três componentes da modernização: a individualização, a racionalização e a diferenciação social.

Na introdução da obra “Os novos compromissos urbanos – Léxicos das cidades plurais”, o autor trabalha com quatro componentes, que na sua visão são muito importantes para a formação das cidades contemporâneas: 1) uma sociedade que mudou muito; 2) uma sociedade que continua mudando; 3) a metropolização e a metapolização; 4) os novos compromissos urbanos<sup>21</sup>.

Partindo de uma visão crítica da vida urbana europeia, o autor ao observar e analisar as estruturas das cidades francesas conclui que é inevitável a transformação das estruturas da sociedade, haja vista a profundidade das mudanças nos processos sociológicos, demográficos, de consumação, trabalhistas dentre outras. Suas análises sociológicas procuram apontar características mais gerais sobre a sociedade contemporânea como um todo, ou focam-se no estudo e na descrição dos padrões comportamentais da sociedade francesa.

O autor busca uma correlação entre sociedade e urbanismo contemporâneos, a partir dos novos compromissos desse urbanismo, por acreditar no seu caráter reformador como prática e como ciência e também porque globalmente o urbanismo parte do postulado de que é necessário e possível agir simultaneamente sobre as cidades e sobre a sociedade (ASCHER, 1995).

François Ascher entende o urbanismo contemporâneo como sendo:

[...] o conjunto das teorias e práticas de ordenamento e de gestão dos espaços urbanos, do seu planejamento aos seus serviços, passando pelo urbanismo operacional, pelos estudos e pela composição urbana. Apresentando-se então simultaneamente como um conhecimento dos fenômenos urbanos, como projeto de cidade e

---

<sup>21</sup> Texto original: “*Une société qui a beaucoup changé; Une société qui continue de changer; Métropolisation et métapolisation; Les nouveaux compromis urbains*” (ASCHER, 2010, p. 127).

conjunto de técnicas de ação sobre o espaço (ASCHER, 1995, p. 136).

O autor defende a necessidade de um profundo conhecimento da sociedade e da cidade como elementos básicos para formulação do urbanismo enquanto ciência.

Na coleção de obras revisadas em 2010, Ascher retrabalha o que ele chama de “terceira modernidade”<sup>22</sup>. A partir dos conceitos de individualização e socialização, ele expressa as mudanças sociais que aconteceram a partir do final da década de 1960 e início da década seguinte, colocando que essas mudanças são provavelmente mais importantes até mesmo do que as que aconteceram a partir do fim da segunda guerra mundial.

Nessas obras o autor enfatiza que o processo de individualização é um dos grandes responsáveis pela transformação das estruturas familiares, sociais e profissionais, pois insere os indivíduos em redes cuja solidez dos laços é cada vez mais fraca, em que as pessoas conhecem cada vez mais pessoas e desenvolvem por meio dessas relações laços cada vez menos intensos.

Já em sua obra “Metapolis: Ou futuro das cidades”<sup>23</sup> (1995), Ascher aponta como características específicas da sociedade francesa as mudanças na estrutura sócio-profissional que vão além da redução dos ativos na agricultura. Ele constatou que houve uma considerável diminuição do número de operários e empregados administrativos nas empresas, enquanto que aumentaram os efetivos das profissões intelectuais superiores e as profissões intermediárias ligadas ao comércio e à prestação de serviços. Isso significa dizer que cada vez mais profissionais dependem economicamente de outras pessoas, ou da concentração delas – o que leva a uma economia cada vez mais urbana.

Ao referir-se sobre o processo de metropolização, Ascher (2010) vincula esse quadro de economia urbana ao conceito de capitalismo globalizado, afirmando ser uma fase do capitalismo fundada na produção, apropriação, venda e uso de informações, de conhecimento e de procedimentos em uma nova escala: a aglomeração urbana. Esse tipo de economia só é possível, entre outras coisas, graças à concentração de riquezas humanas e materiais através do processo de urbanização que o autor descreve como *metropolização*.

---

<sup>22</sup> Texto original: “*troisième modernité*” (ASCHER, 2010).

<sup>23</sup> Tradução literal do título do livro: “*Métapolis: Ou l’avenir des villes*” (ASCHER, 1995).

Para Ascher (2010) a “*metapoles*” são:

“[...] vastos territórios numa escala em que se organiza a vida urbana, doméstica e econômica, formando uma área urbanizada dilatada, descontínua, heterogênea e polinucleada que abrange num mesmo conjunto de cidade densa e do neo-rural, da pequena cidade, da aldeia e do subúrbio”<sup>24</sup>.

Dessa forma, pode-se afirmar que as cidades contemporâneas são profundamente heterogêneas, que refletem a imagem de uma sociedade complexa, multifacetada e individual, na qual os cidadãos aspiram a práticas múltiplas. As características que correspondem à estrutura dessa sociedade e a estrutura da urbanização estão presentes na maior parte do discurso do François Ascher, que evidencia a importância dessa relação para a construção de um novo urbanismo, de uma nova forma de pensá-lo, que esteja sintonizado com as transformações que ocorrem tanto no quadro social, quanto na maneira como se organizam e se reinventam as cidades.

Inserido nessa lógica, Ascher (2010) desenvolve um vasto estudo de como vivem os habitantes das *metápoles*, ou seja, quais são os modos de vida relacionados aos grupos sociais em relação à apropriação que têm da cidade onde vivem. Segundo o autor, existem nas cidades francesas quatro tipos de cidades e quatro populações que a elas correspondem. Esses tipos estão resumidos no quadro 05, a seguir:

---

<sup>24</sup> Texto original: “[...] vastes territoires à l’échelle desquels s’organise la vie urbaine, domestique et économique, formant un espace urbanisé distendu, discontinu, hétérogène, polynucléaire, qui intègre dans un même ensemble de la ville dense et du néo-rural, de la petite ville, du bourg et du suburbain” (ASCHER, 2010, p. 136).

**Quadro 5 - Tipos de Cidades e de População, segundo François Ascher**

<b>Tipo de Cidades e população</b>	<b>Características</b>	<b>%</b>
1	Uma população que ama a cidade; que usufrui intensamente de seus equipamentos e que por isso está disposta a sacrificar a superfície habitável privativa. Essa população é composta em geral por jovens casais qualificados ou por pessoas com forte capital cultural.	40
2	População que mais precisa da cidade do que a ama. Moram na periferia ou nos subúrbios, se deslocam mais, frequentam menos os equipamentos, vão mais ao centro da cidade. Essa população é composta por famílias com filhos e pertencem a classes sociais mais modestas e médias.	40
3	População que escolheu viver no campo e tirar proveito da metrópole (“rurbanos”). Deslocam-se muito de carro, são multimotorizados e em geral nutrem um ideal anti-urbano. População frequentemente bem situada, pois este é um modo de vida bastante caro.	10
4	População que mora em grandes conjuntos habitacionais. Boa parte dessa população vive quase reclusa em seus bairros – geralmente subequipados e com grandes problemas sociais. Frequenta muito pouco o centro da cidade e tem dificuldades para se deslocar e por acessar a pé o trabalho.	10

Fonte: Baseado em Ascher (2010).

Por essas características, percebe-se que o autor tem um posicionamento consolidado a respeito da sociedade francesa, que se manifesta por um novo modelo de urbanismo, atualizado, sintonizado e atento às transformações do tempo, do espaço e, conseqüentemente, da sociedade e que não pode ser mais uniforme, como era no urbanismo moderno.

Esse tipo de urbanismo deve adaptar-se a cada necessidade urbana, contudo, sempre atento a compromissos comuns, pois as cidades contemporâneas são feitas de espaços e habitantes completamente diferentes. Essa adaptação, segundo Ascher (2010): “envolve também uma arte de compromisso, pois cada situação, cada questão urbana,

necessita considerar vários interesses e a construção de arranjos e maioria *ad hoc*”<sup>25</sup>.

Com o processo de mundialização cultural e econômica, percebemos que essa visão de cidade, por conseguinte, de urbanismo, alcançou outras partes de mundo. No entanto, cabe a pergunta: as constantes mudanças que vêm ocorrendo na sociedade brasileira em relação à participação na elaboração de políticas públicas guardam proximidade com o pensamento de Ascher?

Não em suas motivações explícitas, mas o fato é que estamos passando por um momento de transformação no que diz respeito a mudanças na sociedade e também em nossas cidades, e Ascher (2010), ao analisar as cidades na França, nos indica alguns caminhos, sobretudo no que diz respeito à necessidade de observamos uma realidade urbana diversificada e portanto muito diferente de como ela era vista pelo urbanismo modernista.

---

<sup>25</sup> Texto original: “[...] implique aussi un art du compromis car chaque situation, chaque enjeu urbain, nécessite la prise en compte d'intérêt variés et la construction d'arrangements et de majorités *ad hoc*” (ASCHER, 2010, p. 139).

### **3 – DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DE PLANEJAMENTO URBANO**

Os próximos itens versarão sobre a temática central de nossa tese, a questão da democracia no planejamento urbano, e pretende analisar a sua importância na elaboração de políticas públicas no âmbito das cidades. É a parte de nosso trabalho que tem por finalidade refletir sobre as condições para qualificar a participação.

Nosso intuito é introduzir elementos teóricos acerca da democracia deliberativa como suporte para o modelo participativo no planejamento urbano, numa tentativa de apresentar esse paradigma democrático como enriquecimento do modelo da democracia liberal representativa. A reflexão será acompanhada de apresentação de uma forma de democratização do planejamento urbano na França, o modelo da Concertação.

#### **3.1 – A QUESTÃO DA DEMOCRACIA NO PLANEJAMENTO URBANO**

A temática da participação tem se tornado central no debate sobre formulação e implementação de políticas públicas, especialmente porque parece haver um consenso de que quanto maior a participação da sociedade civil nos processos decisórios, melhor a capacidade das políticas públicas diminuir a desigualdade das forças presentes na sociedade e suas influências para a tomada de decisões nas políticas públicas urbanas.

Para Moura (2009), a abertura de novos canais de relacionamento entre sociedade civil e Estado – refere-se ela à implementação dos diversos espaços públicos, tais como conselhos, câmaras setoriais, orçamentos participativos, fóruns etc. (que se constitui numa esfera pública de debates) – e suas complexas dinâmicas de funcionamento, que convivem com a disputa constante de poder, trouxeram uma complexidade de questões para os estudiosos e a introdução de novos conceitos, buscando entender o que estaria acontecendo em países com aberturas democráticas recentes.

Nesse contexto de discussão e afirmação sobre participação popular nos processos de elaboração de planos diretores, faz-se necessário examinar, à luz de alguns teóricos, a questão da democracia. Segundo Cardoso (2009), a forma pela qual os cidadãos participam das deliberações que interessam à coletividade origina três tipos de

democracia, que podem ser classificadas em direta, indireta (ou representativa) e semidireta (ou participativa).

Embora a democracia, de acordo com Silva (2003) passe a ser amplamente defendida, após a Segunda Guerra Mundial, como uma forma de governo que se opõe aos regimes totalitários/ditatoriais, vistos como fatores da eclosão da guerra, não se pode prescindir da análise de suas diferentes formas e dos elos que as mantêm com os interesses em luta na sociedade. É importante, sobretudo, o desvelamento das diferentes formas de democracia que permeiam nossa formação social, visando estabelecer a forma democrática preponderante na elaboração dos planos diretores dos municípios em análise, em função de que a gestão democrática de tais processos constitui-se em objeto de investigação desta pesquisa.

Silva (2003) argumenta também que desde os tempos de Atenas a democracia teria recebido severas críticas das classes dominantes, que temem o rumo político que a participação das classes populares poderia tomar. As classes dominantes, contudo, passaram a aceitar a democracia ao perceberem que ela poderia ser uma forte aliada na dominação de classes.

Atualmente, as eleições são consideradas como o ápice das práticas democráticas em um país. Finley (1985), no entanto, assegura que em Atenas, mesmo nos momentos em que se estabelecia a representatividade, essa era marcada por peculiaridades que não se pode imaginar nos tempos atuais. Em relação à escolha dos membros do Conselho dos Quinhentos, por exemplo, ao qual cabiam as funções mais importantes da vida ateniense:

Eles eram selecionados por sorteio entre todos os cidadãos de mais de 30 anos de idade que permitiam a indicação de seus nomes com uma divulgação geográfica compulsória. Seus mandatos eram de um ano e um homem só podia servir no Conselho duas vezes em toda a sua vida. (FINLEY, 1985, p.90)

Cardoso (2009) ressalta que na sociedade atual uma das principais críticas à forma de democracia direta diz respeito ao tamanho dos Estados e ao número de participantes, o que inviabilizaria a sua existência. O autor, no entanto, entende que os fatores para que a democracia direta não esteja sendo exercitada são muito mais políticos do que práticos ou técnicos.

Ao analisar a democracia direta ateniense, Cardoso (2009) menciona que os funcionários públicos, por exemplo, eram escolhidos por meio de sorteios, obedecendo a rigorosos critérios, inclusive geográficos. Existia uma marca registrada da democracia para os gregos que respeitava critérios de rotatividade e de responsabilidade que visavam impedir a concentração de poder e a utilização de uma função pública em benefício pessoal ou para seu grupo. Para o autor, é também equivocada a ideia de que atualmente a democracia direta não se ajustaria ao sistema democrático devido a questões geográficas e de representatividade (quantidade) que impediriam tal modelo. Para corroborar com análise do autor, recorremos a Finley (1985):

Não posso vislumbrar como alguém procederia, ou teria possibilidades materiais, para subornar jurados cujos números podiam chegar a mil e eram escolhidos por sorteio de um contingente de seis mil, instantes antes de se iniciar um julgamento, ou cidadãos que frequentavam a Assembléia [sic] aos milhares. (FINLEY, 1985, p.104).

Cardoso (2009) acredita, no entanto, que o tamanho das Unidades Federativas e o número de participantes não são os principais problemas para implementação de uma democracia direta, mas, sim, questões de ordem econômica, social e política, pois seria fundamental a manutenção do sistema representativo porque facilitaria a perpetuação de proles ou grupos de indivíduos ligados a um mesmo interesse (econômico ou político). Por outro lado, para sua efetivação seria crucial a resolução de dois problemas fundamentais: as desigualdades econômicas, já que tal situação impede concretamente os indivíduos de participarem em iguais condições na vida política e social dos países; e a noção do indivíduo como consumidor, substituindo-a pela percepção de executores e de agentes do desenvolvimento de suas capacidades.

Diante da impossibilidade da democracia direta, Lüchmann (2002) apresenta outra opção: a democracia participativa/deliberativa<sup>26</sup>, cujo objetivo é estabelecer uma canal de participação direta dos cidadãos por meio de entidades e instituições conformando, assim, uma esfera pública de comunicação e debate. Silva (2003) afirma que este

---

<sup>26</sup> A autora utiliza-se do termo democracia participativa para designar a deliberação exercida por cidadãos nas tomadas de decisões. Entendemos, portanto, como sinônimo de democracia deliberativa.

tipo de democracia que, de modo geral, deveria funcionar como uma democracia direta na base, foi pensada e desenvolvida na Europa na década de 1960, a partir de “[...] intensas mobilizações políticas dos movimentos popular e sindical e da insatisfação com os resultados dos regimes do Leste Europeu” (SILVA, 2003, p. 17). A luta visando uma maior participação na definição de políticas governamentais colaborou para que governos nacionais da chamada Nova Esquerda acabassem assumindo esta proposta. A ideia de Macpherson (1978) corrobora com a afirmativa ao apontar que:

[...] a idéia [sic] de que devia haver considerável participação pelos cidadãos nas decisões governamentais difundiu-se tão amplamente que os governos nacionais começaram a alistar-se, pelo menos verbalmente, sob o estandarte da participação, e alguns chegaram mesmo a encetar programas com ampla participação popular (MACPHERSON, 1978, p. 97).

Por outro lado, o modelo atual de democracia liberal (representativa) denominado democracia de equilíbrio ou elitista/pluralista, que é composto pela rejeição e absorção parcial do modelo da democracia direta ou da representativa, foi sistematizado por Joseph Schumpeter, em 1942, (CARDOSO, 2009). De acordo com Schumpeter (1961, p. 336), o modelo caracteriza-se como “acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que indivíduos adquirem poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população”.

Segundo Silva (2003), esse modelo de democracia objetiva a efetivação do consenso em torno das regras estabelecidas como premissa para manter a estabilidade do sistema e a manutenção de uma burocracia especializada com legitimidade para tomar as decisões.

A expressão “democracia representativa” significa, de um modo geral, que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente pelos membros de uma determinada coletividade, mas, por pessoas especialmente eleitas para essa finalidade. Nesse modelo, a participação popular se dá de forma indireta, periódica e formal, mediante o voto, e se organiza mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo.

O que caracteriza a democracia representativa elitista/pluralista e que tem sido a marca das democracias liberais é o fato de que “[...] o

eleitor é chamado apenas para votar em quem se apresenta como candidato e não para participar do processo decisório” (SILVA, 2003, p. 16). Assim, cabe aos cidadãos apenas escolher os seus representantes, autorizando-os para que decidam livremente de acordo com seus interesses pessoais ou de classe, sem nenhuma forma de comprometimento com os eleitores, que tem apenas a possibilidade de em uma próxima eleição escolher outros representantes caso esteja insatisfeito com os atuais, num círculo que se torna vicioso e garante a manutenção do sistema político vigente.

O pensamento de Silva (2003) vem corroborar com Macpherson (1978), que compara esse tipo de democracia ao sistema econômico de mercado, e entende que “A democracia é tão somente um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários” (MACPHERSON, 1978, p. 82-83)<sup>27</sup>.

### **3.2 – DEMOCRACIA DELIBERATIVA E O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO**

No Brasil, se comparada a outros países, a democracia caracteriza-se como um acontecimento histórico recente, alternando momentos de maior afirmação com outros de quase inexistência, trajetória entrecortada por regimes de carácter ditatorial. Da mesma forma, o planejamento urbano reflete as determinações econômico-sociais da sociedade, não ficando à margem dos seus acontecimentos, mas oscilando entre momentos de maior democratização com outros de autoritarismo.

Embora haja uma previsão constitucional de que as políticas públicas relacionadas ao planejamento urbano, especialmente os planos diretores, devem ser geridas democraticamente, concordamos com a colocação de Gentili (1988, p. 45), de que não há um conceito unívoco de democracia a partir do qual se possa captar a sua essência universal, pois “todo conceito de democracia está indissoluvelmente unido a conflitos ideológicos, utopias e lutas políticas levadas a cabo entre os que defendem e disputam diferentes interpretações da mesma”.

---

<sup>27</sup> Cabe ressaltar, porém, o esclarecimento que o autor dá para “este mercado” – esta é uma característica fundamental das economias de mercado – não oferece uma significativa soberania ao consumidor, já que está muito longe de ser um mercado plenamente concorrencial, constituindo-se, assim, em um mercado oligopólico, no qual há um predomínio do econômico sobre o político.

Assim, a concepção de democracia efetiva, aqui adotada, coloca-se parcialmente em oposição à burocracia. Segundo Tratemberg (1982), burocracia significa hierarquia e poder inerentes a uma sociedade dividida em classes, ou seja, a burocracia é um sistema de poder que está posto nas relações sociais que se estabelecem no interior de uma formação societária, permitindo que se imprima um direcionamento político ao conjunto das classes sociais com base nos interesses ideológicos da classe dominante. Contrariamente a isso, a democracia significa descentralização horizontalização e descentralização do poder, proporcionando a todos os envolvidos no processo uma participação mais igualitária.

Ariosi e Dal Ri (2004, p. 90) consideram que “A base da prática democrática é a participação, a presença e o envolvimento das pessoas com as questões da vida coletiva”. Dessa forma, a existência de democracia e, conseqüentemente, da gestão democrática na elaboração ou revisão de planos diretores pressupõe a quebra do paradigma da centralização do poder, a presença de diálogo e a criação de *lócus* para participação da população nas questões que são substanciais no transcorrer de suas vidas.

Na sociedade atual, marcada pelas profundas diferenças sociais, a principal forma de democracia que se tem experimentado é a democracia representativa, aceita pelas classes dominantes, em função de não ameaçar o poder econômico e de ser facilmente manipulável, como visto anteriormente.

Reconhece-se a complexidade da sociedade contemporânea e de suas instituições, que não se contrapõe completamente ao princípio da representatividade, marca da democracia liberal, mesmo reconhecendo numa sociedade de classe, com interesses antagônicos e irreconciliáveis, os limites da democracia representativa.

Em função desse contexto, intenciona-se pensar a democracia representativa limitada aos momentos que ela se faz extremamente necessária e como um vínculo que se estabelece entre o representante e os representados. Vínculo que não se limita ao momento da indicação via sistema eletivo, mas que deve perdurar por todo o tempo da representação e que os representantes recorram sempre que possível a consulta às bases para tirar suas dúvidas, delegando a elas poder de decisão.

A democracia participativa/deliberativa, por sua vez, é um regime onde, de forma geral, se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, mediante discussões na esfera pública, não se reduzindo o papel democrático

apenas ao voto, como na democracia representativa, mas também estendendo a democracia para a esfera social.

É também considerado um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político baseado no debate público entre cidadãos (em grupos) e em condições iguais de participação. Lüchmann (2002) advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional. Dessa forma, a autora conceitua a democracia deliberativa da seguinte forma:

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia [sic] de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas” da democracia que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política (LÜCHMANN, 2002, p. 19).

O conceito de Lüchmann (2002) vai ao encontro do que propõe Maia (2000) ao afirmar que nesse tipo de democracia a sociedade civil deve ser competente, estabelecer pontes comunicativas entre os diversos atores e ser convincente, para que, na coexistência social, suas demandas sejam encampadas pelo grupo de modo que se estabeleçam relações concretas entre a sociedade civil e as instâncias decisórias e institucionalizadas do Estado.

Essas duas visões, que apontam para uma reconfiguração dos tradicionais mecanismos decisórios das organizações públicas presentes na democracia deliberativa, podem ser enquadradas como possibilidades no processo de gerenciamento de planos diretores participativos nos moldes apontados pelo Ministério das Cidades (2005), que devem ser seguidos pelas administrações municipais.

Diferentemente da democracia representativa, que confere ao sufrágio universal a legitimidade para a autoridade do exercício do

poder, a democracia deliberativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões coletivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva, a partir de um tripé formado pelo poder público, saber técnico e saber comunitário (popular). Nesse sentido, como introduz Lüchmann (2003, p. 167) “a noção de esfera pública constitui-se como o eixo articulador dessa abordagem teórica”.

Dessa forma, a democracia deliberativa pode ser entendida como um processo público e coletivo de discussão e de decisão sobre políticas públicas, que eleva a sociedade civil ao patamar das deliberações políticas. De forma igual, a concepção de esferas públicas, com grande e plural participação da sociedade civil, conforma o núcleo central deste conceito que privilegia a dimensão do debate público entre cidadãos livres e em condições iguais (LÜCHMANN, 2002). Ou seja, a deliberação é resultado, não apenas da vontade dos cidadãos, mas fundamentalmente da vontade estabelecida através de um debate público entre os sujeitos deliberativos no ambiente de esfera pública.

Considerando-se o caráter primordial e decisório do processo participativo que se institui na esfera pública, o papel da sociedade civil vai além de influenciar ou impactar o sistema político-institucional. Tomando-se como base a elaboração ou a revisão de planos diretores, com participação legalmente garantida, prevê-se o papel decisivo desses atores na produção de políticas institucionais.

No Brasil, apesar do papel preponderante da sociedade civil em alguns casos, como as experiências de Orçamento Participativo<sup>28</sup>, Conselhos Gestores de Saúde e de Planos Diretores, as iniciativas para que se tenha um desenho institucional quase sempre partem do poder público, haja vista as imposições de regras e normas serem apresentadas por este. Outro fator importante é de que a participação em políticas públicas no Brasil é muito recente e, conseqüentemente, a cultura participativa na sociedade brasileira ainda carece de um amadurecimento para tornar-se uma prerrogativa incondicionável. No entanto, há de se ressaltar as iniciativas tomadas nos exemplos apontados por (Lüchmann (2002) e Avritzer (2002c; 2008)), que fazem do Brasil um exemplo a ser seguido em termos participativos institucionais (AVRITZER, 2008).

É nessa perspectiva que se incorpora a análise institucional no referencial da democracia deliberativa, na medida em que, para fazer valer uma autoridade coletiva pautada por uma participação ampla, livre

---

<sup>28</sup> Ver Lüchmann (2002); Avritzer (2002c; 2008);

e igual de uma pluralidade de agentes sociais em fóruns públicos de decisões, faz-se necessário a criação de mecanismos institucionais que oportunizem a efetivação desse ideal de participação, bem como de autoridade política, promovendo condições favoráveis não apenas para a participação e para a expressão de interesses, mas como para o redirecionamento destes visando a inversão das prioridades sociais.

O palco delineado para essa ampla discussão é a esfera pública<sup>29</sup>; para Lüchmann (2003) a esfera pública tem um “caráter público” e é onde acontece o debate político entre sociedade civil e Estado e, na medida em que, para além dos debates, articulações, encontros que visam discutir, problematizar e complexar questões, bem como demandar soluções aos problemas que estão na agenda pública, produz e amplia espaços públicos.

Esse conceito de esfera pública está dentro dos pilares da democracia deliberativa, que por sua vez, converge para o caminho da deliberação por meio de instituições públicas e privadas. Tratar da questão da institucionalidade, porém, significa pensá-la em uma dualidade, na medida em que, por um lado, elas são resultantes de articulações e forças sócio-políticas e, por outro, apresentam um caráter impositivo no sentido de impactar relações sociais. Ou seja, em se tratando de uma perspectiva democrática deliberativa, significa pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade. Sustenta-se aqui, corroborando a ideia de Lüchmann (2002), que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente por meio de uma discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, na construção do interesse público a ser gerenciado pelo complexo administrativo estatal.

Assim, como se vem afirmando, se por um lado não se pode negar o papel de constrangimento da esfera ou do campo institucional na conformação da ação e do comportamento social, por outro, tem-se que se resgatar o caráter aberto e amplo das lutas e conflitos sociais no processo de organização – ou, como frisa Lüchmann (2002) ao longo de sua tese, de reorganização institucional, ou simplesmente neoinstitucionalismo<sup>30</sup>.

A questão da participação social, portanto, está contida nos alicerces da democracia deliberativa, bem como as atribuições do

---

<sup>29</sup> Sobre esfera pública ver Lüchmann (2003).

<sup>30</sup> Sobre neoinstitucionalismo, ver Hall e Taylor (2003).

Estado no sentido de estimulador maior do processo democrático. Faz-se necessário, no entanto, que algumas condições sejam apresentadas à esfera pública para que sejam aprofundadas as discussões em torno de condições concretas e as manifestações democráticas tornem-se viáveis. Assim, o desenho institucional e a vontade política que se apresentam nos poderes públicos locais diversos são elementos básicos para a participação social em políticas públicas em âmbito municipal.

### **3.3 – A DEMANDA DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO**

No que tange ao planejamento urbano no Brasil, a partir de 2001 o Governo Federal vem promovendo, mediante o Estatuto da Cidade, um arranjo institucional e uma nova política urbana que modifica substancialmente essa questão no país. Com as mudanças promovidas no âmbito da organização das instituições e na legislação, tem-se assistido a um movimento de importância histórica para o planejamento e a gestão das cidades brasileiras: um movimento nacional onde a elaboração de planos diretores contribuem para implementar uma política nacional de desenvolvimento urbano, pela via participativa, nos municípios.

As exigências legais e a metodologia sugerida pelo MCidades (2005) colocam a obrigatoriedade de participação nas políticas urbanas e de um conteúdo mínimo do plano diretor para todos os municípios do país, não obstante todas as suas dificuldades e heterogeneidade. Esse é o eixo norteador em torno do qual se desenvolve esta análise, ou seja, a participação social na elaboração dos planos diretores em Santa Catarina, considerando uma metodologia que leva a mudanças nos papéis dos principais atores envolvidos, na medida em que uma proposta de democracia deliberativa é implementada em um ambiente antes permeado de tecnocracia.

Elaborados a partir de um mesmo arranjo institucional, qual seja, o proposto pelo MCidades, os planos diretores em análise têm tido processos participativos de expressividade e significância diferenciados. Essas diferenças preliminarmente apontadas têm suas gêneses nas dinâmicas sócio-espaciais locais.

Ao apontar-se o desenho institucional como um dos fatores de grande importância para a promoção da participação social, têm-se como argumentação analítica as discussões que associam a questão da contribuição da sociedade e a ampliação da democracia, confrontando a democracia deliberativa com a participativa e dando amplo valor ao

espaço público de debates entre atores diferenciados, muito deles antes excluídos do processo de participação e de elaboração de políticas públicas.

Assim, toma-se como questão central a contribuição desempenhada pela participação social no processo para a ampliação da democracia e, por assim dizer, da gestão pública local, com reflexos diretos no empoderamento dos atores sociais (*Accountability*), seja pelo fortalecimento dos esforços de socialização e descentralização do poder ou pela ampliação desses espaços e das formas de articulação entre o Estado e os diversos atores sociais.

Nessa perspectiva, destaca-se a institucionalização das instâncias participativas como maneira de contrapor a herança autoritária e clientelista. Dessa forma, os modelos de institucionalização das instâncias participativas podem contribuir para amenizar um sério problema enfrentado na elaboração de planos diretores, que é a desproporção entre as forças de influência que atuam nos processos tradicionais de elaboração desses planos.

A relevância dos arranjos institucionais como elementos que favorecem a participação nos processos de deliberação em políticas públicas, fundamentadas nos pressupostos do neoinstitucionalismo, de acordo com Hall e Taylor (2003), apresenta-se como um contraponto à linha que norteia o estímulo à participação, à herança ou a cultura política, cujas bases encontram-se em Robert Putnam.

Putnam (2006) alimenta suas certezas nas experiências sobre a participação das comunidades nas regiões do norte e sul da Itália, onde ele busca superar o dilema “olsoniano” por meio do conceito de capital social, definido como um bem público que tem como atributos a confiança, a reciprocidade e a disponibilidade de normas e sistemas que funcionam como garantia entre os atores, facilitando as ações de cooperativas.

O autor reconhece a importância das instituições formais para a dinamização do comportamento do cooperativismo, mas atribui o seu sucesso ou não ao contexto social. No sul da Itália, mais pobre e com pouco capital social, o autor observou uma “vida coletiva atrofiada”, com forte ausência de confiança mútua e presença de atitudes oportunistas. Por outro lado, no norte do país, a farta disponibilidade de capital social e de tendências para a participação foram capazes de garantir o desenvolvimento econômico e o desempenho governamental (PUTNAM, 2006).

Relacionando os trabalhos de Robert Putnam à realidade brasileira, pode-se afirmar que a resistência da população e do governo à

participação popular e o fracasso de algumas experiências são fatores que devem ser considerados na elaboração ou revisão dos planos diretores. Lubambo e Coelho (2005) ressaltam que essa posição remete a um determinismo histórico-cultural, combatido com a argumentação neoinstitucionalista de que as inovações institucionais contribuem para a construção do capital social, compensando as deficiências existentes e constituindo-se em um fator determinante na sinergia Estado/Sociedade e no fomento à participação cívica. Assim, os autores passaram a interpretar o sucesso ou fracasso das experiências de participação “como resultado da organização social da sociedade e/ou dos incentivos criados pelas instâncias governamentais ao desenvolvimento de mecanismos participativos” (LUBAMBO e COELHO, 2005, p. 259).

Valle (2007) aponta para o fato de que Leonardo Avritzer, pesquisador dessa temática há bastante tempo, vem mostrando que as discussões teóricas sobre democratização, quando focam a desmobilização social no Brasil no período pós-constituinte e a emergência da organização da sociedade civil contrainstitucionais, mutuamente excludentes, deixam de lado um ponto fundamental que são as relações entre sociedade civil, governo e instituições. Nesse aspecto, destaca:

[...] o esforço para a ampliação do terreno institucional de forma a permitir aos cidadãos a participação na competição por recursos públicos, se contrapondo ao legado de relações sociais hierárquicas, de uma arena pública confinada e do controle patrimonial do Estado, em função dos baixos níveis de organização cívica e participação que marcaram a maior parte do século XX, fortalecendo políticas de clientelismo e patrimonialismo (VALLE, 2007, p. 50).

O desenho institucional torna-se, portanto, variável fundamental para o sucesso de experiências de gestão participativa e fortalecimento dos mecanismos de deliberação democrática, considerando a herança cívica e as condições de descentralização do país. Assim, tem-se o entendimento de que a forma democrática de gestão deve sempre que possível superar os limites da participação via representação e inserir-se num contexto de tomada de decisões coletivas, o que permitiria à sociedade em geral, mais que contribuir, participar efetivamente dos planos e projetos para o município. Esse é o pensamento defendido por autores como Gardère et Gardère (2008), que defendem a concertação

como uma forma de democracia participativa que há algum tempo está presente no planejamento urbano francês e contribui diretamente com o Estado na maneira de agir no território.

Para isso, no entanto, tem-se que considerar os arranjos institucionais que afetam as relações entre o governo e as organizações da sociedade civil. Frey (2003, p. 7-8) ressalta que “sem canais de comunicação que proporcionem às organizações comunitárias condições favoráveis para engajar-se nas questões públicas, o capital social dificilmente pode ser mobilizado em prol da promoção do bem comum”. Nesse sentido, a percepção de Putnam é bastante questionável na medida em que as raízes históricas e culturais são sobrevalorizadas e deixam de lado a questão do desenho institucional, pois sua análise é demasiadamente centrada na sociedade, subvalorizando outros meios, como, por exemplo, entidades e outros fatores políticos associados.

Também é importante avaliar a relevância do desenho institucional para a relação entre democracia e o desempenho institucional em geral. As diferenças relativas a esses dois conceitos certamente não estão relacionadas apenas às particularidades sociais e culturais de cada região, como alega Putnam em seu estudo sobre a Itália. Essa constatação pode ser corroborada nos recentes estudos sobre experiências brasileiras em democracia local, que mostram que 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, para a criação de capital social. Em relação à importância dessa política de desenhos discursivos na política brasileira, do orçamento participativo e de suas implicações para o desenvolvimento da sociedade civil, autores muito têm contribuído para o enriquecimento da literatura brasileira, como Lüchmann (2002), Avritzer (2008) entre tantos outros.

Os fundamentos às críticas contra a concepção do “capital social” de Putnam<sup>31</sup> têm sua gênese no institucionalismo, o qual, segundo Frey (2003), responsabiliza a fragilidade das instituições como uma das principais dificuldades para países em desenvolvimento consolidarem os seus jovens regimes democráticos. Por outro lado, cientistas políticos e sociais, economistas e administradores apontam com certa convicção que a única maneira de “pôr ordem no caos” que supostamente reina nos

---

<sup>31</sup> O capital social, na concepção de Putnam (2006, p. 177) é “a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

países em desenvolvimento seria com o auxílio de medidas de “desenho institucional” (PRITTWITZ, 1994, apud FREY, 2003, p. 10). Nesse sentido, “políticas constitutivas ou estruturantes visam não apenas à ‘manutenção’, mas também ao ‘desenho’ e à ‘renovação’ das instituições sócio-políticas”, ressalta o autor.

Essa compreensão dinâmica de políticas estruturantes está no alicerce da abordagem de construção e desenvolvimento institucional. Compans (2005) chama à atenção que em um passado recente essas estratégias foram desenvolvidas e enfaticamente defendidas pelas agências internacionais de desenvolvimento, quando se supunha que tais estratégias contribuiriam para um aumento de governabilidade e de eficiência da ‘administração do desenvolvimento’ nos países do “Terceiro Mundo”.

## 4 – URBANISMO E DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Após discorrermos sobre democracia e algumas de suas implicações no planejamento urbano, pretendemos ilustrar nos próximos itens, através da realidade europeia, em especial a francesa, como os elementos próprios da democracia participativa tornam-se importante na elaboração de políticas públicas urbanas por meio do processo de concertação, prática de democracia participativa que há algum tempo está presente no planejamento urbano francês. O objetivo é a partir da análise do caso francês, buscar elementos para a compreensão dos casos estudados em Santa Catarina quanto ao papel do poder público ao promover uma experiência participativa no planejamento urbano.

### 4.1 - CONCERTAÇÃO<sup>32</sup>: UMA REFLEXÃO TEÓRICA À LUZ DE SUAS RAÍZES

O objetivo ao analisar a concertação não é de copiar uma realidade europeia para o território brasileiro, o que seria, nas palavras de Maricato (2001), uma ideia fora do lugar, mas, sim, de mostrar um exemplo de democracia deliberativa aplicada ao planejamento urbano, analisando seus limites e possibilidades para a análise dos casos estudados em Santa Catarina.

Os dispositivos de participação que emergiram nos processos de decisões ao longo dos últimos anos são muitos, especialmente no campo do planejamento urbano. A concertação ou reagrupamento dos representantes dos interesses no “jogo” público, visam, antes de tudo, antecipar os conflitos entre os atores que integram as problemáticas do desenvolvimento territorial.

A experiência da Europa, especialmente da França, pode nos fornecer elementos de análise com o seu processo de participação direta dos cidadãos nas políticas públicas, através do que chamam de concertação. Em princípio, a concertação francesa deve ser entendida como um tempo de informação, de troca de experiência entre *élus*<sup>33</sup> e

---

<sup>32</sup> O termo original em francês *concertation*, já foi traduzido em alguns textos em português como *concertação*; isto se constitui em um neologismo. O termo mais próximo equivalente em língua portuguesa seria *orquestração*. Ambos, no entanto, nos remetem a ideia de concerto de uma orquestra.

<sup>33</sup> Na França as pessoas que ocupam cargos eletivos são os *élus* (eleitos pelo povo) e, usualmente não são chamados de políticos. Assim, quando nos referirmos aos políticos franceses usaremos o termo *élus* e não políticos.

habitantes, antes de uma decisão definitiva. A entidade que deseja colocar em discussão um projeto apresenta-o aos participantes. A concertação, nestes termos, é um instrumento indispensável, sendo garantido em lei naquele país pela “Carta da Concertação”<sup>34</sup> elaborada pelo Ministério do Planeamento e de Meio Ambiente, em 1996. Ela se traduz pela organização de várias reuniões públicas após um diagnóstico da fase de elaboração e apresentação do projeto. Essas reuniões públicas são complementadas por uma apresentação do projeto às pessoas públicas (prefeitos, conselheiros regionais, municipais e todas as pessoas interessadas), antes da fase de audiência pública. Envolve, portanto, associações, profissionais técnicos, funcionários públicos que participam das diversas reuniões e ateliês de trabalho.

Da mesma forma, ela tem um papel importante no sentido de que a população se sinta envolvida no plano ou no projeto pretendido e, sobretudo, através de seu programa de ação. A concertação é necessária para assegurar a informação e a expressão dos cidadãos ao longo de todo o processo de elaboração e execução de um projeto.

A concertação é uma questão transversal no planeamento urbano francês. Atualmente, ela é a origem de uma forte demanda de apoio e de formação em diversas áreas, atendo-se além dos campos do planeamento urbano e ambiental. Os serviços descentralizados do Estado e das grandes empresas sentem necessidade de formação e de preparação para abordar as fases da concertação.

A sua gênese, tal como é concebida atualmente, se deu há mais de quarenta anos em grandes projetos de infraestrutura (CHARDONNET, 2003) para, em seguida, se impor aos outros domínios da administração pública francesa. Não podemos entender a concertação como uma moda, pois, ao contrário, ela exprime uma demanda social profunda: construir, progressivamente, um interesse geral que não pode ser concedido, mas conquistado.

Historicamente a concertação francesa teve um desenvolvimento em termos de participação da coletividade acompanhada por uma evolução da legislação que lhe permitiu atingir um grau elevado no que se refere aos aspectos conceituais. Segundo Beuret (2006b), foi no final do século XX que a concertação tornou-se progressivamente um princípio nas áreas ambientais, de planeamento, de gestão do território e, mais ainda, da própria gestão pública e coletiva. Seu desenvolvimento

---

<sup>34</sup> Tradução literal do documento intitulado “*La Charte de la concertation du Ministère de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement*” (FRANCE, 1996).

está estritamente ligado ao princípio da participação, imposta pela Carta Mundial da Natureza de 1982 e das convenções internacionais do “Rio 92” em seu artigo 10, bem como na Convenção de Aarhus, de 1998.

Barret (2003) e Guihéneuf (2006) introduzem a concertação como sendo um processo decisional. Para os autores a concertação é um importante instrumento de consenso entre os diversos atores que participam de um projeto, mesmo tendo-se opiniões divergentes, buscase um acordo.

Já para Mermet (1998), ela tem o objetivo de adaptar as decisões às necessidades dos diversos atores, tentando ajustar os interesses de cada cidadão, mesmo cabendo a decisão final ao poder público local ou a um administrador. Portanto, as reuniões de concertação não têm um caráter deliberativo, o que se constitui um limite importante num processo de democracia deliberativa.

Por outro lado, outros autores pensam de forma contrária ao grupo anterior. É o caso de um grupo de pesquisadores (grupo de trabalho denominado *Manon du Commissariat général du Plan*), os quais afirmam que o objetivo da concertação não está na construção de um consenso.

Em nossa opinião, uma concertação pertinente não pode ter outros bjetivos se não o de abrir um debate sobre a oportunidade da decisão [...] identificar todas as possíveis escolhas [...] identificar pontos de concordância e discordância entre as partes [...] permitir uma escolha mais esclarecida e levar em conta as modalidades de aplicação, de interesses ou sugestões cuja consideração não afeta o essencial.<sup>35</sup>

Mesmo sendo grupos de teóricos diferentes, ambos não discordam de que a concertação, em primeiro lugar, busca promover a participação e promover o debate público entre atores nos processos de decisão, seja por meio de entidades ou individualmente. Os objetivos e sua finalidade são estabelecidos conforme o desenho institucional

---

<sup>35</sup> Texto original: “*A notre sens, une concertation pertinente ne peut avoir d’autres objectifs qu’ouvrir un débat sur l’opportunité de la décision [...], identifier la totalité des choix envisageables [...], cerner les points d’accord et de désaccord entre les parties [...], permettre un choix mieux éclairé et tenir compte, dans les modalités d’application, d’intérêts ou de suggestions dont la prise en compte ne remet pas en cause l’essentiel*” (GUERIN, 2005, p.18-19).

apresentado pelo poder público no projeto. A vontade política é essencial para que se tenha um desenho mais participativo, com objetivos e finalidades claros. Essa variável não depende de todos os atores, mas essencialmente do Estado, cabendo aos demais, no decorrer do processo, torná-lo mais democrático, se for o caso.

Segundo o Ministério do Equipamento Francês (FRANCE, 2004), em seu documento intitulado “Concertação/Debate público: fichas metodológicas”<sup>36</sup>, a execução da concertação procede de uma vontade política. Cabe, portanto, ao poder público (*élus* e gestores) supervisionar sua implantação, pois “Quando o prestador de serviço não é uma autoridade pública, ele deve manter a autoridade [política] competente informada sobre o projeto e defini-lo por meio de uma concertação”<sup>37</sup>. Portanto, independentemente de quem é o responsável pela execução do projeto (público ou privado), a implementação da concertação será obrigatória.

#### 4.1.1 - Os atores, os papéis e seus tempos na Concertação

O conjunto de atores (Estado, População, Técnicos e Pesquisadores) (SALAMON, 2008) é a essência da concertação e das representações do cotidiano. Vincent (1999) corrobora com o debate, descrevendo no Relatório do *d'étude sur les réssaux les transports l'urbanisme et les constructions publiques* (CERTUS) a respeito do papel que esses atores representam no tempo e no espaço do território da aglomeração da cidade de Lyon (França). Para o autor:

“Uma representação é a reconstrução subjetiva de um objeto, e sua ausência é a evocação mental de uma palavra, um objeto, um lugar e causa. A representação está baseada em uma visão essencialmente subjetiva originada de nossa educação, nossa cultura, dos nossos próprios valores, daí a importância do confronto com a realidade e possível decepção”<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Tradução literal do título do documento “*Concertation/Débat public: Fiches méthodologiques*” (FRANCE, 2004).

<sup>37</sup> Texto original: “*Lorsque le maître d’ouvrage n’est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l’autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation*” (FRANCE, 1996, artigo 3º).

<sup>38</sup> Texto original: “*Une représentation, c’est la reconstruction subjective d’un objet e son absence, c’est l’évocation mentale qu’un mot, un objet, un lieu,*

Assim, falar das representações é, em primeiro lugar, poder decodificar e compreender os elementos subjetivos a partir de nossa educação e de nossa cultura, em especial de nossos valores; é, então, poder confrontar as imagens mentais que fazemos de um lugar e expô-las com as expectativas e o imaginário sobre o futuro de um lugar, ou seja, do espaço em que se vive. Daí a importância de diferentes atores que possuem diferentes representações dos fenômenos concertados.

O espaço vivido a que se refere o autor corresponde às vezes a realidade cotidiana e ao uso de um lugar ou de uma parte dele e às percepções que cada um pode ter sobre um determinado território. Ao mesmo tempo, é importante compreender a maneira como os lugares são percebidos, por meio de consultas, bem como pelos indicadores e os valores culturais próprios a cada grupo de indivíduo. Na prática, cada um desses atores utiliza suas palavras chave e falam de seu cotidiano de forma sinônima mobilizando suas próprias competências.

A população - *maîtrise d'usage* – constitui-se daquele cidadão que vê e usa a cidade e mobiliza seu convívio e sua prática cotidiana para representar a realidade com palavras mais simples a partir de sua própria linguagem, como, por exemplo, “aumentar os espaços verdes” para designar um projeto que visa o planejamento ou a requalificação das áreas verdes e espaços de recreação de seu bairro. Aqui, a funcionalidade do projeto visa, sobretudo, ampliar os espaços verdes com funções correspondentes às suas necessidades diárias. Na visão de Salamon (2008), isso acontece porque o “falar” dos habitantes determina o desenho de seu projeto de cidade, ou seja, do bairro e de sua correlação com o espaço em questão, que é representado pelo desenho com textos simples.

O Estado - *maîtrise d'ouvrage* (representa os políticos – os *élus*)- é quem dirige a governança local e mobiliza seus programas e objetivos em uma visão filosófica que representa seu projeto com palavras, traçando suas ambições para melhorar sua cidade: tornar a cidade mais atraente. Essa ambição reflete, às vezes, o interesse dos habitantes e usuários em atrair empregos e recursos para tornar a cidade fascinante. O desenvolvimento da cidade e os objetivos políticos locais, portanto, visam tradicionalmente, sobretudo após os anos 1980, “a expectativa de

---

*provoque. Une représentation repose sur une vision essentiellement subjective issue de notre éducation, notre culture, de nos propres valeurs, d'où l'importance de la confrontation avec la réalité et la désillusion possible”* (VINCENT, 1999, p. 14).

uma cidade atraente e competitiva”<sup>39</sup>. De acordo com o autor, o “falar” dos *élus* representa um desenho de suas ações, e o objetivo de seu projeto de mandato exprime suas formas desse desenho de projeto.

Os técnicos - *maîtrise d'oeuvre* (arquitetos, urbanistas, sociólogos, etc.) – são os que elaboram o desenho da cidade, mobilizam as competências técnicas para representar o futuro, utilizando-se de palavras mais técnicas a partir de uma linguagem espacial e de jargões profissionais. Dessa forma, eles vão falar não de “área verde”, mas de um “corredor ecológico”, para designar uma rede ou para ligar vários espaços verdes dentro de um planejamento. Dessa maneira, quando um técnico usa o termo “corredor ecológico” ele está falando de áreas verdes, e a espacialização de suas ideias permite uma expressão urbana que reflete a “área verde” da população e com a visão política do Estado. Ou seja, o “falar” dos técnicos representa determinado projeto de maneira a projetar o futuro de acordo com o presente (SALAMON, 2008).

Os Pesquisadores, por sua vez, observam a cidade e suas competências analíticas por uma ótica histórica, representam o presente e o futuro com palavras frequentemente conceituais e teóricas fazendo referência aos campos disciplinares de pesquisa. Assim, um pesquisador vai falar mais de “desenvolver uma cidade sustentável, de meio ambiente ou fenômeno de socialização do espaço”<sup>40</sup>. Esses conceitos e o recuo teórico aparecem primeiro porque essa é a análise que ele faz do projeto através do olhar interdisciplinar para compreender as questões de determinada ação. Para o pesquisador o desenho do projeto e o texto representam a ação pública e as ideias que são resultadas de experiências ou avaliações realizadas em certo espaço no decorrer de um determinado tempo.

Portanto, é o pesquisador quem vai embasar e descrever teoricamente o projeto, com uma visão que deve englobar os sentidos dos diversos atores relativos ao processo; é ele quem vai tecer críticas, quando necessário, mas, sobretudo, desempenhar um papel fundamental que é o de catalisar as várias falas dos distintos agentes dentro do processo.

Dessa forma, cada categoria de atores utiliza suas “palavras” com as representações que lhe interessa: expressões com relações às suas

---

<sup>39</sup> Texto original: “*l’attente est celle d’une ville attractive et compétitive*” (SALAMON, 2008, p.18-19).

<sup>40</sup> Texto original: “*développer une ville durable, de l’environnement*” ou “*phénomène de socialisation d’espace*” (VINCENT, 1999, p. 21).

competências e às expectativas segundo seu posicionamento e a representatividade que ocupa na sociedade. Esses sinônimos devem cruzar os significados de cada palavra para que seja legível a todo agente. Para tanto, precisa-se de um aprender constante a dialogar e compreender as palavras de cada um dos diferentes atores.

A questão fundamental dos atores é debater o cotidiano da cidade, e os *experts* desse debate têm papel essencial no conhecimento do território a partir de seus saberes. Nesse diálogo é importante saber algumas funções, como, por exemplo, quem elabora e quem decide o projeto e quem dirige o debate. No processo concertativo, isso implica participação, o que requer outros elementos como informação, consulta e co-decisão.

Para Salamon (2005); Alban (2004a); Dziedzicki (2003), esses momentos de embates sobre o território acontecem em quatro níveis diferentes, quais sejam:

- **Informação:** é o primeiro nível de participação cidadã, que se resume por simples informação ascendente ou descendente (entre os *élus* e os gestores). Neste nível não existem trocas ou negociação.

- **Consulta:** é o segundo nível de participação cidadã que tem como objetivo colher opiniões da população sem que haja uma possibilidade de ter negociação ou de debate sobre o projeto. A consulta implica em uma informação e um conjunto de opiniões que poderá ser considerado pelos *élus* e administradores.

- **Concertação:** é o terceiro nível de participação cidadã. Consistem em debater com a população os argumentos, ideias e de cada ator tentar defendê-las. Uma concertação implica em uma informação, uma consulta e uma ponderação no sentido de debate público, no nível de esfera pública. Não pode ser confundido com o procedimento de “debate público” que, na França, é a implementação em nível nacional de projetos com certas envergaduras e que obedece a modalidades particulares que dependem da Comissão Nacional de Debate Público.

- **Co-decisão:** é o quarto nível de participação cidadã e tem o objetivo de partilhar a decisão com a população de diferentes maneiras. Este nível implica em informação, consulta, concertação e em uma partilha de decisão em co-elaboração de um projeto ou de uma decisão pública.

Dziedzicki (2003) e Alban (2004a) chamam a atenção para certa hierarquização existente nos níveis de participação europeia. A figura 03, a seguir, mostra essa hierarquização dos níveis de participação cidadã dentro da noção de planejamento urbano participativo:

Figura 3 - Representação gráfica da definição e classificação das terminologias participativas.



Fonte: Dziedzicki (2003); Alban (2004a).

O esquema apresenta uma hierarquia de participação que vai de uma situação não participativa até um grau de participação plena, em que o cidadão toma partilha desde a elaboração e co-decisão do projeto. Por fim, ressaltamos que a soma dos primeiros níveis (debates público) com o segundo (mediação) é que leva a um grau de participação plena.

#### 4.1.2 - O papel dos *élus* na Concertação: “representar a população e decidir, na tomada de decisão”<sup>41</sup>

Idealmente falando, Os *élus* locais, representam os moradores no momento da decisão. Trata-se do “produto da democracia representativa com a esperança de garantir um modo de governança para executar um projeto político a serviço de seus munícipes” (ALBAN, 2004a, p. 19). Geralmente elegem-se sobre um projeto particular e devem mobilizar todos os meios adequados para executá-lo, pois são responsáveis por seu projeto diante da população.

Depois de alguns anos, porém, a democracia representativa na Europa está sendo desafiada a recuar por causa da participação cada vez mais ativa dos

<sup>41</sup> Resposta atribuída pela *élu* Aline Blanc-Tailleir, representante do *Secteur Berriat*, de Grenoble ao pesquisador, em 23 de novembro de 2011, na prefeitura de Grenoble (França), quando perguntada sobre qual seria o papel dos *élus* na Concertação?

diferentes atores, que cobram o valor moral de seu voto. Assim, alguns *élus* executam trabalhos no sentido de justificar cada vez mais sua legitimidade e reconhecimento, através da representatividade.

O trabalho de reconhecimento necessita, no entanto, de uma melhor participação da sociedade civil em forma de cobrança, na construção e na execução de projetos e de ações públicas locais. O reconhecimento do papel do *élu* como mais responsável, como “piloto” de projetos locais, reforça a democracia participativa e garante uma melhor legitimidade da ação local, através da representação distrital.

Uma vez exercidas suas competências, o seu papel necessita cada vez mais ser reconhecido entre os demais atores, em particular a população - um reconhecimento que se torna cada vez mais necessário com a evolução do exercício de democracia. Assim, a legitimidade se vê ligada a um trabalho de reconhecimento contínuo que se constroi ao longo do exercício do mandato.

O *élu*, contudo, permanece como o único responsável, jurídica e politicamente, sobre seu projeto e ações do seu poder decisional, ou seja, deve garantir seus projetos e decidir a cada momento sobre determinada escolha, reafirmando compromissos diante de seu eleitor, explicando, informando e aumentando suas ações.

O envolvimento dos *élus* nas instâncias da concertação é uma reivindicação da população, através da coletividade. As entidades constataam, no entanto, que eles, muitas vezes, se escondem atrás de seus servidores técnicos: “Eles muitas vezes querem evitar o confronto direto, talvez devido a sua falta de envolvimento na concertação. Não há participação sem decisão, e a decisão cabe ao eleito”<sup>42</sup>. Embora, o *élu* queira esquivar-se de sua obrigação, escondendo-se na figura de seus assessores técnicos, ele não pode, porém, fugir de suas responsabilidades no processo concertativo e no ato de decidir, que é o de representar a população e decidir com eles, na tomada de decisão.

Como dirigente local o *élu* deve comprometer-se com os moradores de seu bairro buscando respostas ótimas para os problemas e conflitos existentes. O conflito é um dos indicadores do grau de interesse e discussão dentro desse processo. Também é papel do *élu* local, em muitos casos, gerenciá-lo, tentando o consenso.

Alguns pesquisadores como Beuret (2006a) e Barret (2003) afirmam que uma variável importante nessa questão deve ser a vontade de partilhar a cultura técnica para se tentar chegar a um consenso sobre determinado projeto. Outros, porém, como Alban e Lewis (2005) explicam que um aparente consenso poderia mascarar a ausência das características substanciais do projeto, e que o melhor meio de evitar esta “armadilha” seria aceitar a parte do conflito inerente a qualquer modificação.

---

<sup>42</sup> Texto original: “*Ils semblent souvent vouloir éviter l’affrontement direct, d’où peut-être leur manque d’engagement dans la concertation. Il n’y a pas de participation sans décision et la décision revient aux élus*” (LACOSTE, 2000, p. 25).

A intensidade do conflito talvez seja o melhor indicador da eficácia da concertação, em que um projeto realmente pode ser mudado como resultado de duras negociações com os responsáveis pela sua execução.

A concertação tornou-se necessária em todos os projetos de urbanismo, de uso dos equipamentos coletivos e do planejamento do território, na França. Ela constitui um enriquecimento da democracia representativa por meio de uma democracia participativa e conduz a uma mudança de mentalidade e de comportamento dos atores.

Percebendo essa importante ferramenta no planejamento urbano, o governo francês, no ano de 1996, por meio do Ministério do Planejamento Territorial e do Meio Ambiente, institucionalizou, através da Carta da Concertação, a participação cidadã como objeto principal da concertação, na certeza de que o debate público e o consenso seriam a consequência dessa participação. A Carta da Concertação (*France 1996*) tem os seguintes objetivos:

- “1. Promover a participação dos cidadãos em projetos que lhes dizem respeito, pela informação mais completa, ouvindo suas demandas ou preocupações, trocas e o debate;
2. Melhorar o conteúdo dos projetos e facilitar a sua implementação, envolvendo, desde o início, ao lado do *maître d'ouvrage*, o maior número possível de atores interessados;
3. Fornecer aos diferentes parceiros os elementos de um código de boa conduta definindo o espírito que deve animar a concertação e as condições necessárias para sua bem sucedida implementação”<sup>43</sup>.

A concertação proposta pelo documento tem o objetivo de melhorar significativamente a participação da população na concepção de projetos, inclusive quando ele já estiver prescrito por dispositivos legislativos e regulamentares. Assim, antes mesmo da execução das obrigações regulamentares, o campo continua livre para iniciar-se uma

---

<sup>43</sup> Texto original: “1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat; 2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés; 3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement”. (*FRANCE*, 1996, p. 04).

concertação que procede de uma vontade deliberada das diversas parcerias. A referida carta tem por finalidade expor as regras para conseguir executar a democracia participativa no planeamento urbano.

Chalas (2008) aponta a prática da concertação como a superação de um urbanismo de pensamento forte, que se impôs como de forma imperativa à sociedade ocidental durante boa parte do século XX. A concertação, para ele, seria um urbanismo prático, com referencial fraco que se caracterizaria através de cinco elementos indissociáveis, conforme descritos anteriormente, que se traduz no “urbanismo sem projeto” uma vez que ele se constrói durante o processo concertativo.

Enfim, o objeto da concertação não está limitado ao conflito ou ao consenso, mas o seu maior trunfo é alimentar e fazer com que a participação aconteça em todas as etapas de elaboração de um projeto, seja ele grande ou pequeno. E como tal, o papel principal dos *élus* nessa empreitada é o de, em primeiro lugar, jogar o jogo abertamente com seus habitantes, defendendo seu ponto de vista no projeto; e, em segundo, representar sua comunidade e defender seus projetos numa instância superior de poder.

#### **4.1.3 - Concertação: antes de tudo serve para “consertar” a democracia representativa**

Até o momento procurou-se apresentar a concertação como um ferramental democrático de participação em políticas públicas. Para Rosanvallon (2003) a democracia é o regime político das sociedades nos quais as condições de convivência não são definidas *a priori*, nem fixadas por uma tradição ou impostas por uma autoridade. Esse regime político, segundo o autor, não é imutável, sobretudo, porque se encontra sempre aberto e permite sua adaptação permanentemente às condições de convivência.

A concertação consiste, deste modo, em organizar um diálogo entre os agentes que exercem o poder com aqueles que os designaram. Esse diálogo parece cada vez mais necessário para levar em consideração a evolução da sociedade e mais ainda para adaptar as condições as quais a convivência pode ser definida. Ela tem como um de seus objetivos melhorar a *performance* das decisões que são coordenadas pelos *élus*.

A concertação é uma das principais modalidades da democracia participativa na Europa. Essa ferramenta da democracia local é um complemento da democracia representativa que constitui, atualmente, a estrutura do regime democrático vigente. Na França, como nos demais

países capitalistas, a democracia representativa age pela delegação de poder dos cidadãos aos *élus* que os representam. Em contrapartida, a democracia participativa deveria organizar o diálogo entre ambos.

Na visão de Rosanvallon (2003) existem vários termos que designam essa realidade. Entre várias possibilidades, o autor escolheu a concertação porque é certamente uma das poucas que apresenta o maior número de vantagens. Ela traduz-se por uma ação concreta, organizada pelos atores que devem tomar as decisões em conformidade com a população, que é o seu destinatário. Este caráter concreto está presente no termo “concertação”: a ideia de “concerto” (agir em concerto, ir ao concerto) designa uma ação que é operacional e material. O juízo de concerto ou de concertação evoca também, espontaneamente, o fato de agir juntos: um concerto não pode ser uma ação solitária, é uma ação coletiva, ou seja, uma ação que não pode ser concebida nem executada sem o esforço de várias pessoas.

É nesse sentido também que Gardère *et* Gardère (2008) corroboram com a ideia de que a concertação é um instrumento de correção da democracia representativa, pois, mesmo os *élus* não tendo a obrigação de acatar as opiniões dos demais atores, na França, dificilmente a decisão tomada em conjunto, a partir da concertação, não é executada<sup>44</sup>. Essa é uma questão cultural da política francesa.

Gardère *et* Gardère (2008) foram capazes de aprofundar as fontes de autores para modelar o processo *bottom-up* na construção da representatividade. Sua maior referência foi Tocqueville (2000), na obra “A Democracia na América”, na qual este autor desenvolve a ideia da consciência democrática que se afirma nos municípios. Este, por sinal, é o elemento a partir do qual vai se construir o sistema político de baixo para cima e não como nas nações monárquicas europeias, de cima para baixo. O espírito da descentralização, da liberdade local, é indubitavelmente, um dos componentes mais originais do sistema

---

<sup>44</sup> Essa foi uma constatação durante o estágio realizado no Instituto de Urbanismo de Grenoble em que tive a oportunidade de participar de várias reuniões concertativas em algumas comunas locais. É notória a influência que os diversos atores possuem sobre a tomada de decisão e a certeza que eles têm quanto ao acatamento de suas opiniões. De forma igual, o respeito demonstrado pelos *élus* que participavam das reuniões, em alguns casos, indo a favor das opiniões da população e contra o projeto apresentado pela equipe de coordenação, como foi o exemplo da reunião sobre o *Projet d'aménagement de IA480* que aconteceu na comuna de Fontaine, no dia 22/11/2011.

político americano e constitui uma fonte de inspiração positiva para Tocqueville (2000) e Gardère *et Gardère* (2008).

Pode-se afirmar, então, que o interesse nesse modo de participação – e que não é contraditório – força a concepção e a apropriação pelos cidadãos de um paradigma global para resolver os problemas de arbitragem integrando várias dimensões ligadas à qualidade de vida urbana: a proteção do patrimônio, a poluição, o barulho, os fluxos de circulação, entre outros.

Assim, quando empregamos o termo “conserto” é justamente no sentido de que a fase denominada de “concertação” de um projeto, servirá para corrigir eventuais atos pessoais, ou vontade própria, ou equívocos apresentados no projeto e que não vão ao encontro dos anseios dos demais atores envolvidos, ou seja, a concertação, antes de tudo, serve para consertar a democracia representativa. O interesse na participação da vida urbana e na formatação de políticas pública deve ser uma forma de melhorar a qualidade de vida e forçar o cidadão a novas concepções de cotidiano.

Pautados em Sandrine (2004), como forma de justificar o “conserto” da democracia representativa, mediante a concertação, apontamos sete pontos básicos que, se usados de forma coerente, terão sua finalidade instituída – a formação de um ambiente de debates entre todos os atores, conformando, assim, uma esfera pública:

**1º – a população tem o direito de poder opinar naquilo que lhe interessa:** se o Estado ou qualquer outra instituição emprega um artifício de participação, essa política deve ser aplicada a todas as decisões que lhe afeta no decorrer de todo processo. Tal critério é empregado, por exemplo, nas decisões de alto impacto. Não se concerta sobre uma área de lazer, sem se discutir o plano de desenvolvimento local.

**2º – um processo participativo deve permitir a contribuição dos usuários nas tomadas de decisões:** a população deve ser consultada antes que a decisão seja tomada definitivamente ou em todos os casos quando ela ainda puder ser influenciada. Não se pode discutir a construção de um túnel em determinada área, depois de uma decisão ser adotada definitivamente.

**3º – ao longo do processo participativo as necessidades e interesses de todos os participantes devem ser comunicados e considerados:** uma participação de qualidade não é apenas uma justaposição de opiniões. Deve ser um verdadeiro diálogo, em que cada ator tenha não somente os mesmos meios e direitos de expressão, mas também de ser compreendido e ouvido. Os articuladores da uma concertação devem ter

cuidado ao fazerem uso da palavra, particularmente, quando participam de grupos diferentes ou pouco familiares. Aliás, essa regra do jogo também se aplica à população: o cidadão tem o direito de pedir a palavra e de se expressar, mas também tem o dever de ouvir e de considerar o que pensam os demais participantes institucionalizados ou não.

4º – **o processo participativo deve facilitar a participação de todos os agentes susceptíveis de serem afetados:** não se conduz uma concertação com algumas pessoas selecionadas entre seus partidários. A existência de um dispositivo de participação deve ser o objeto de uma comunicação e permitir a participação efetiva de todos os interessados. Isto requer o uso de múltiplos meios de comunicação (internet, televisão, rádios, etc.), além do encontro direto na rua com o morador, com entrega de panfletos, folhetos, etc., a fim de poder convencer verdadeiramente cada componente dos diferentes segmentos da sociedade.

5º – **os participantes devem contribuir na definição das modalidades de sua participação:** a melhor opção é sempre organizar uma estrutura que permita a participação do público. Mesmo assim, os participantes devem alterá-la quantas vezes for necessário. De fato, em vários conflitos, os cidadãos se opõem, não somente sobre a matéria em discussão, mas também sobre um procedimento de concertação que consideram inapropriado. Assim, o “debate sobre o debate” é sempre um componente a ser considerado.

6º – **os participantes devem receber todas as informações necessárias para que suas contribuições possam ser significativas:** manter os participantes sempre informados, de forma equilibrada e compreensiva, é um dos desafios recorrentes dos animadores do processo de participação. Isso, contudo, é uma obrigação exclusiva da equipe organizadora, haja vista que toda a responsabilidade sobre a incompreensão ou sobre a falta de informação recai sobre ela. Por mais *expert* que seja o cidadão, se não lhe for repassado todas as informações necessárias, ele provavelmente não poderá contribuir com suas opiniões de forma adequada.

7º – **o participante deve ser informado de incidências que sua contribuição sofreu na tomada de decisão:** a discussão pública não termina na última reunião do projeto. Assim, é essencial manter os participantes informados durante a evolução da execução dos serviços, ao longo do processo participativo, a fim de provar que o processo tem efeitos práticos e verificáveis.

Enfim, a concertação é uma forma de facilitar e de promover a participação dos cidadãos que almejam compartilhar de ideias

semelhantes ou diferentes, na busca da superação da democracia representativa. No entanto, é necessário trazer ao debate alguns de seus limites. Na maioria das vezes as críticas que são traçadas à prática da concertação têm sua gênese nos pesquisadores do campo das ciências sociais (MARMET, 2004). Muitas vezes a busca pelo consenso torna-se uma saída para resolução de problemas. Contudo, na área social, especialmente no planejamento urbano, essa ação, por vezes, não é a melhor escolha, pois assim, fuge-se do conflito. Nesse contexto, torna-se importante destacar que a concertação nasceu com uma concepção ambiental.

#### **4.1.4 – A concertação e seus limites**

Por almejar um “consenso” Beuret (2006a) afirma que a concertação tem como objetivo adaptar as decisões do poder público local às necessidades e demandas dos diversos atores que participam do processo, na tentativa de ajustar os interesses diversos, sendo que a decisão final será sempre de quem está no comando, ou seja, do poder político ou um administrador local. Dessa forma, podemos apontar esta questão como o primeiro limite, pois embora as reuniões concertativas sejam democráticas, elas não possuem um caráter deliberativo.

Neste sentido, concordamos com Mermet (1998; 2004), que, ao analisar os princípios da concertação, observou que uma das primeiras virtudes desta ferramenta é saber ouvir as críticas e absorvê-las. Sejam quais forem os níveis em que são colocadas, é importante analisar o processo ou o mecanismo de concertação.

No mesmo sentido crítico, Barret (2003) aponta para o fato de que no contexto de regulamentação é importante rever algumas questões referentes à concertação. O autor contribui com este debate teórico, acrescentando que suas principais questões resumem-se a três conclusões básicas, quais são: (a) a decisão pública é fraca; (b) o debate público é deficitário na aceitação geral dos participantes; e (c) os instrumentos e os métodos utilizados são inadequados.

Quanto à fraqueza na deliberação pública, Barret (2003) ressalta que esta questão se manifesta exatamente quanto acontece o bloqueio de decisões que têm favorecido a emergência de um novo estado de espírito na condução de projeto. Este fato traduz-se, na visão do autor, em uma deliberação pública fraca a partir de três pontos:

*a - Ausência de valores e de objetivos do Estado:* esta premissa resume o verdadeiro sentido do progresso desenvolvimentista que está

sistematicamente questionado. O fim dos grandes mitos capitalistas<sup>45</sup> desempenhou um papel preponderante na ruptura dessa visão do futuro. A noção de sustentabilidade, de pensar o futuro de forma sustentável, oferece outra visão econômica e social que rompe definitivamente com o passado.

**b - O crescimento da complexidade econômica e o aumento das incertezas:** a globalização econômica está sendo reproduzida ao nível local em uma relação de interdependência que por vezes torna-se difícil se ser decifrada e controlada. Conseqüentemente, a decisão a ser tomada pelo poder público também se tornou mais difícil. O crescimento da complexidade ambiental, social, econômica, de planejamento em geral e, como efeito, o aumento das incertezas em todos os níveis (governamental e social) dificultam a tomada de decisão.

**c - “Desconcentração” dos locais de decisão:** somando-se à complexidade econômica, os lugares de decisão estão tornando-se mais difusos<sup>46</sup>. A transferência de competências que decorre da descentralização europeia é citada pelo autor como responsável por produzir uma diluição dos locais de decisão, o que chega a prejudicar a sua legitimidade. Chardonnet (2003), também ao analisar esse tema, coloca em xeque a estratégia europeia de descentralização e faz a seguinte indagação: “Quem pode atualmente se declarar e ser visto como tomador de decisão legítimo em um projeto?”<sup>47</sup>. O processo de globalização das decisões, de transferência de competência, de fato nos leva a concordar com as críticas dos autores pelo motivo de que atualmente as decisões encontram-se diluídas em várias instâncias (e lugares) confundindo e prejudicando sua legitimidade.

Complementando, alguns autores (CHARDONNET, 2003; BARRET, 2003; MERMET 2004) começam a perceber que o “modismo” de descentralização na Europa vem afetando o cotidiano da população em relação ao contato direto com aqueles que realmente têm o poder de decisão. Ao nosso olhar, esse contato direto entre a

---

<sup>45</sup> Para Barret (2003), um dos grandes mitos capitalista traduz-se em: “Capitalismo = Eficiência, avanços tecnológicos, conforto e tudo que há de bom!”. Para derrocar esse “mito” o autor cita as grandes mazelas dos países capitalistas periféricos, especialmente os africanos.

<sup>46</sup> Não estamos nos referindo às instâncias de decisões (esferas pública, estatal e privada), mas às questões geográficas, à desconcentração das tomadas de decisão e às transferências de poderes.

<sup>47</sup> Texto original: “*Qui peut aujourd’hui se déclarer et être perçu comme décideur légitime sur un projet?*” (CHARDONNET, 2003, p. 15).

população e o poder político, ou a quem couber a decisão final, é importante para o desenvolvimento de planejamento a nível local. Quando se chega ao extremo dessa diluição dos locais de decisão, torna-se mais difícil o desempenho do papel de cada ator em projetos locais.

Portanto, as questões dos limites da concertação levantadas pelos autores tornam-se importantes na medida em que elas aparecem como limitadoras para a efetivação do processo participativo e deliberativo. Ou seja, ao buscar um consenso e afastar da sociedade aqueles que têm o poder de decisão, o Estado limita ou inibe os princípios da concertação<sup>48</sup> e dá conformação de uma esfera pública de poder.

## **4.2 - O PAPEL DO PODER PÚBLICO NO PROCESSO DE CONCERTAÇÃO: POSSIBILIDADES DE REFERÊNCIA?**

Como vimos anteriormente, o papel do poder público, representados pelos *élus* ou por quem esteja designado para tanto, é “a representação da população e a tomada de decisão”<sup>49</sup>. Essa ideia será retomada para podermos ilustrar a posição de destaque que o poder público ocupa nessa fase de implementação de um projeto, na França. A concertação, como foi exposta anteriormente, é um processo que gera dinâmica e interações entre vários grupos de atores. O organizador desse debate público legalmente deve ser o Estado<sup>50</sup> – administrador público ou quem lhe representa -, sendo que Ele não deve ser entendido como o “dono” do projeto que está sendo desenvolvido e nem do espaço em construção.

A primeira função do Estado no processo de concertação é fazer gerar trocas de opiniões, reflexões e críticas dos atores que possam municiar a decisão pública. Do ponto de vista político sua consideração é importante para a credibilidade e para o sucesso do processo. A população, de maneira geral espera, do poder público muito mais do que

---

<sup>48</sup> A *Charte de la Concertation*, de 1996, estabelece em seu artigo 3º os princípios básicos e fixa uma cartilha para os *maîtrise de ouvrage* e administradores franceses seguirem no ato da implantação de um processo concertativo. De acordo com esse documento, os três grandes princípios da concertação são: (a) ouvir; (b) responder; e (c) transmitir informações.

<sup>49</sup> Conforme nota 41.

<sup>50</sup> Isso, no entanto, não restringe os cidadãos a em qualquer momento de discussão de um projeto solicitar a implementação de um processo concertativo, caso o mesmo ainda não seja objeto de tal demanda. Cada cidadão também pode dar início à concertação.

*marketing* político. Faz-se necessário um *feedback* pedagógico que possibilite uma contribuição para o enriquecimento do processo.

No entanto, regularmente os administradores públicos têm que lidar com a oposição (política e pública) ativa e outras situações inusitadas. Quando essas situações se apresentam, cabe-lhes fazer escolhas para melhorar a integração do interesse coletivo como parte do processo concertativo, o que requer que além de diplomáticos sejam pedagógicos na explicação sobre as decisões. Nesse sentido, segundo Beltrando et Dufourmantelle (2004), a concertação deve tornar-se *álibi* e transformar o diálogo em ação.

A comunicação entre governantes, oposição, setores econômicos e demais atores locais é essencial antes e durante o procedimento concertativo. Com essa atitude o poder público deve contribuir para desenvolver um processo de aproximação com os demais atores concernentes e apropriação dos meios pedagógicos, a fim de sustentar a perenidade das parcerias, estando, contudo, sua ação baseada principalmente em dois *modus operandis* que ocorrem em paralelo: a associação e cooperação.

Segundo Beuret (2006a) a noção do termo “concertação” remete a uma peça legislativa e regulamentar, estando, portanto, relacionada à figura do poder do Estado. Cabe a este, fomentar meios e técnicas capazes de proporcionar um processo interativo, no qual as trocas possam ocorrer ao longo de toda a elaboração do projeto, não estando limitada apenas à reunião pública.

Beltrando et Dufourmantelle (2004), por outro lado, referem-se à concertação como sendo um referencial teórico, prático e metodológico, a partir da semântica do termo “concertação” e de seus derivados, como de importante relevância para se preencher uma lacuna de confiança por parte principalmente dos habitantes que cada vez mais, por meio de sua capacidade intelectual ou mesmo pelos veículos de comunicação, confrontam-se em ideias com o poder público local na elaboração de políticas públicas. Igualmente como compreender o sentido das palavras e dos termos utilizados no planejamento urbano é essencial para a construção justa e democrática de políticas urbanas.

As autoras dão ênfase à importância de se tirar o peso da obrigatoriedade legal da concertação no planejamento urbano e sugerem que ao Estado deve pesar mais a temática pedagógica, embora sua origem tenha a finalidade de garantir uma significativa participação da população em concepções de projetos. Ao designar a obrigatoriedade legal da concertação, por meio de uma “Carta aos Administradores

Públicos” (Carta da Concertação), em julho de 1996, o governo promoveu:

- a participação dos cidadãos nos projetos;
- a melhora no conteúdo dos projetos, por meio da participação social;
- um código de boa conduta para a efetivação parcerias.

A lei nº 2002-276, de 27 de fevereiro de 2002, relativa à democracia popular, integrou um novo capítulo denominado “A participação pública na elaboração de projetos de desenvolvimento ou de infraestrutura que tenham um impacto significativo sobre o meio ambiente e ordenamento do território”<sup>51</sup>. Essa lei que trata de democracia popular ou de proximidade reforçou os dispositivos participativos da Carta da Concertação, ampliando o direito de participação da população nos processos de decisão. Doravante, a concertação e o debate público passam a fazer parte de todos os projetos de planejamento territorial<sup>52</sup>. Assim sendo, o Estado cumpre parte de seu papel possibilitando referências à sociedade em termos de democracia participativa.

Na prática, no entanto, a concertação depende muito mais do Estado (vontade política) do que de quaisquer outras condições. Em entrevista, o pesquisador Jean-Michel Roux<sup>53</sup> afirmou que na França

O mais importante é a vontade política, e para começar uma concertação é necessário a postura dos profissionais e dos métodos que permitem a participação das pessoas. [...] Enfim, depende da postura, dos métodos e, logicamente, o mais importante são as pessoas, o projeto e domínio dos conhecimentos da escala, da competência para dialogar onde interessa. O mais importante para o

---

<sup>51</sup> Tradução literal do texto: “*Participation du public à l’élaboration des projets d’aménagement ou d’équipement ayant une incidence importante sur l’environnement ou l’aménagement du territoire*” (FRANCE, 2002).

<sup>52</sup> Embora a concertação em si, por conseguinte, só foi efetivamente imposta pelo artigo L.300-2 do Código de Urbanismo (*Loi nº 2003-590, du 2 juillet 2003*) para todos os projetos na área de planejamento ambiental e urbano, seja ele de porte grande ou pequeno.

<sup>53</sup> Professor e pesquisador Instituto de Urbanismo de Grenoble, integrante do Laboratório CRESSON e especialista em Concertação, em entrevista concedida a Silvio D. Mendes da Silva, no dia 23 de setembro de 2011, no Instituto de Urbanismo de Grenoble (France).

Estado é solicitar a opinião para tornar pesquisa ampla, possibilitando a aplicação da participação em curso e de outros afazeres (ROUX, 2011).

Em nossa análise, o depoimento do pesquisador transcende a vontade política e vai ao encontro do tipo de desenho institucional que é posto à disposição dos participantes. Dessa forma, à nossa apreciação, o papel do poder público local é fazer com que as pessoas participem e, para tanto, fazem-se necessários técnicas pedagógicas e meios comunicativos de divulgação que fomentem o processo de chegar mais próximo possível do cidadão.

O poder político francês (assim como de qualquer país) mobiliza-se com mais frequência quando a dimensão econômica é proporcional ao seu interesse. Movimenta-se em torno de grandes projetos para construção de equipamentos, de salas de espetáculo, de um estádio, de uma estrada, de uma linha de *tramway*, para reunir as empresas, os intelectuais porque isso torna-se visível e atraentes economicamente. Na França, no entanto, há uma participação cidadã muito forte que se justifica pela questão dos cidadãos poderem se manifestar e ser ouvidos. Esta participação manifesta-se, por exemplo, na construção da linha de trem Lyon–Turin, onde existe forte ativismo por parte dos habitantes, uns a favor, outros contra o projeto.

Outro ponto que parte de nosso exame da temática está baseado no mote de que a lei força o poder público a implantar a concertação no planejamento do território, porém essa obrigação vai somente até a sua organização final da fase de debates; direcionar a um resultado condizente com a vontade da opinião pública, nem sempre é um compromisso dele, apesar de geralmente ser acatado. Para Roux (2011), a obrigatoriedade do Estado em propor uma metodologia participativa, resume-se “a duas ou três reuniões públicas. Oficialmente, a concertação é somente isto; e para nossa realidade isso é estritamente nada!”. Contudo, essas “duas ou três reuniões públicas” são efervescentes do ponto de vista participativo, além de que depende também do poder público disponibilizar outras reuniões em complementariedade às oficiais.

Corroborando o papel do Estado enquanto agente fomentador de possibilidades e referências, pautados em trabalhos de campo realizados na França, apontamos para a questão de escala territorial: quando a concertação envolve uma grande porção do território (construção de uma estrada ou de uma ferrovia, por exemplo), geralmente parte do Estado a iniciativa da mobilização social; por outro lado, quando o

projeto abrange uma escala local (um bairro, uma praça, uma rotatória) é comum que a própria comunidade se manifeste e tome a iniciativa do debate. Essa atitude também é legítima, conforme aponta Roux.

Em nossa experiência, quando um projeto é local e ele é concreto, portanto, é mais fácil de mobilizar as pessoas. [...] Mas, também é fácil mobilizar quanto um projeto é para o bem de todos independente do tamanho e de sua abrangência. Conforme o projeto, você consegue mobilizar, de forma separada, aquelas pessoas comuns e as que são militantes, militantes associativos, sem indicação política, pois na concertação esse é um dos papéis principais do Estado, basta Ele querer (ROUX, 2011).

Enfim, a concertação é uma ferramenta democrática, com possibilidades e limites de acrescentar elementos pertinentes à democracia participativa. Apresenta-se como um instrumento legítimo, no qual o cidadão militante ou envolvido politicamente ou em entidades tem a possibilidade de interferir diretamente no curso do desenvolvimento territorial a partir de sua atuação.

Na próxima seção retomaremos a discussão teórica em torno de nossa temática no território brasileiro, em sua tentativa de solidarizar a democracia com o processo de urbanização e organização do espaço.

## **5 – BRASIL: URBANIZAÇÃO E DEMOCRACIA**

Nos próximos itens pretendemos dissertar sobre o processo que marcou a luta pela democracia participativa brasileira no âmbito do planejamento urbano. Inicialmente trataremos sobre a construção do aparato institucional da política urbana brasileira como consequência da luta pela Reforma Urbana no Brasil; no segundo momento, trataremos à tona a discussão em torno de quatro condições que se apresentam como fundamentais para a conformação de uma esfera pública de debates, baseados em uma democracia deliberativa.

### **5.1 - A PARTICIPAÇÃO COMO VETOR DE CONSTRUÇÃO DA REFORMA URBANA NO BRASIL**

Nos idos do século XVIII, Jean-Jacques Rousseau já se referia à importância da terra como fator de injustiça social. Ao referir-se a esta questão, Bassul (2002) afirma que mesmo após a Revolução Industrial, quando o papel de protagonista da riqueza migrou da terra para as máquinas e fábricas e, mais recentemente, no curso da revolução informacional, para o conhecimento e a tecnologia, a questão fundiária urbana permanece como tema central das preocupações dos que sofrem e enfrentam a injustiça social.

No Brasil a luta pela chamada reforma urbana nasceu do abismo que divide os espaços reservados aos ricos e aos pobres nas cidades. De acordo com Maricato (1997) o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) surgiu de iniciativas de setores da igreja católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que se dedicava à assessoria da luta dos trabalhadores no campo, e passou, a partir de uma primeira reunião realizada no Rio de Janeiro, no final dos anos 1970, a promover encontros destinados a auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos.

Mesmo assim, pode-se verificar que as mudanças ocorridas no padrão de urbanização brasileira, quase sempre são decorrentes das transformações no capitalismo internacional e das formas de inserção do Brasil no processo de globalização. Tem-se, portanto, de um lado, o aprofundamento da periferização das grandes e médias cidades, com o aumento populacional especialmente nos municípios das fronteiras metropolitanas e expansão das favelas e loteamentos irregulares; de outro, o aparecimento de núcleos de classe média e condomínios

fechados na periferia, tornando o espaço urbano mais complexo, desigual e heterogêneo.

A busca de solução desse quadro, acelerado nas últimas décadas, sobretudo a partir dos anos de 1980, exigiu durante muito tempo do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) reflexões teóricas e práticas e lutas nos campos sociais e políticos e, atualmente demanda, através do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), a coordenação das ações governamentais de forma a assumir a política urbana como uma política especial para o país, universalizá-la e superar a cultura de fragmentação da gestão que separa a política de habitação da política de saneamento ambiental da política de mobilidade, gerando o desperdício de recursos, a ineficiência e a reprodução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras.

Para Ribeiro (1997a), o projeto popular de Reforma Urbana vem tentando unificar esse pensamento através do MNRU desde os primórdios da década de 80, sob o ideário comum do direito à cidade para todos (entidades populares, sindicais, acadêmicas, profissionais e organizações não governamentais), comprometido, em diferentes níveis e variadas posições políticas, em torno de um corpo de intelectuais reformistas, com o objetivo de propiciar melhores condições de vida aos contingentes populacionais sem acesso a terra urbanizada e moradia digna no Brasil.

Ao longo do período de existência do movimento, a bandeira da reforma urbana tem se mantido inalterada, ao mesmo tempo em que se preservam unidos representantes de variados setores socioeconômicos. As concepções de lutas urbanas contidas nos princípios do movimento são a razão de sua unidade, marcada pelos diversos níveis de entendimento da realidade e de como transformá-la. Ao referir-se sobre esta heterogeneidade Ermínia Maricato aponta que:

Mesmo nos restritos círculos onde o tema foi incorporado e debatido, há uma diversidade de interpretações sobre seu conceito e seus objetivos, como demonstram os documentos das entidades que participam da proposta da Reforma Urbana ou dos pesquisadores que a ela se referem (MARICATO, 1997, p. 309).

O MNRU foi fruto de uma reflexão crítica baseada no Direito à Cidade (LEFEVBRE, 2001). A década de 80 registrou grande movimentação popular que culminou com o final da ditadura militar,

instaurando-se a transição democrática. Esse período ficou marcado por acontecimentos importantes como a campanha pelas eleições diretas, as mobilizações pró-constituente e a aprovação da nova Constituição em 1988. Ressurge, então, nesse contexto, o Movimento Nacional de luta pela Reforma Urbana, que teve papel destacado no processo constituinte, emplacando suas proposições<sup>54</sup> no texto constitucional (Artigos 182 e 183). Foram incluídas posteriormente de maneira global no Estatuto da Cidade, fazendo com que fosse colocada em foco legal a questão da política urbana presente na Carta Magna.

Durante o período constituinte, a reforma urbana ressurgiu alimentada por reivindicações mais próximas das demandas populares e dos ideais da democracia. Com conteúdo mais abrangente, resultante de demandas reivindicatórias, que vinha sendo acumulada desde os meados dos anos 60 por parte dos movimentos sociais urbanos, como consequência direta da crise urbana instalada nas cidades e também fundamentada pela abordagem técnica e conceitual sobre a função social da cidade país (BURNETT, 2009). Na condição de mandatário de uma nova proposição política sobre a cidade, o MNRU agiu como catalisador de fatores determinantes presentes nesse processo, como a reforma urbana, somado a força dos movimentos que reivindicavam o direito à cidade.

O MNRU ganhou força em meados da década de 80, embora seu embrião datasse da década de 60. Como visto anteriormente, setores da Igreja Católica, de movimentos sociais, intelectuais, técnicos da área urbana e entidades organizadas em torno da política urbana, além de partidos políticos (clandestinos e legais) articularam por meio de um amplo movimento nacional para discussão de propostas sobre a cidade, com vistas a participar de forma organizada do processo que estabeleceria uma nova Constituição.

Segundo Santos Junior (1995) esse movimento assume importante papel na transformação da forma de pensar o espaço urbano a partir de uma demanda, pautado: (a) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (b) na municipalização da política urbana; (c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e (d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos. Em quatro tópicos o autor

---

<sup>54</sup> O MNRU era um movimento heterogêneo, formado por várias entidades que lutavam pelo mesmo motivo: a reforma urbana. No entanto, cada uma das entidades tinha finalidades diferentes, sendo que algumas lutavam pela moradia, outras pelo saneamento, outras pela legalização fundiária etc.

resume praticamente todas as demandas de lutas do MNRU que perduraram durante décadas até serem, em parte, incorporadas à Constituição brasileira.

Segundo Silva (2003, p. 43-45) a proposta reformista desse movimento foi trabalhada em torno de uma plataforma única de proposições, que colocava a temática da cidade no centro do debate dos problemas urbanos. Para o autor a plataforma da Reforma Urbana continha três definições básicas: função social da cidade e da propriedade Urbana; gestão democrática da Cidade; e direito à cidade e à Cidadania. Segundo Silva (2003, p. 43) “Os princípios ali estabelecidos foram além das questões locais, levando o debate sobre a cidade para o contexto nacional. Sob o prisma do direito à cidade, a abordagem dos direitos civis foi ampliada a partir de outras concepções sobre a função da propriedade”. Da mesma forma que Santos Júnior (1995), o autor enfatiza, em sua Tese de doutorado, as lutas para transformar em políticas públicas as demandas do MNRU.

Ainda no entendimento do autor, no que diz respeito à função social da cidade e da propriedade urbana prevalece o interesse coletivo sobre o direito individual de propriedade. Desse modo, o espaço urbano tem o uso socialmente justo e igualitário considerando-se o equilíbrio socioambiental, garantido aos cidadãos a apropriação do território, dentro dos parâmetros democráticos. Nesse sentido, o princípio norteador da propriedade urbana é a sua função social. Paradigmaticamente, o direito coletivo supera o individual.

Cabe, no entanto, ressaltar que essas intenções não tem se materializado na prática. Uma justificativa para tal afirmação vai no sentido que tanto a Constituição Federal como o Estatuto da Cidade consideram o “plano diretor” como o documento maior de urbanismo capaz de dar conta dessas tarefas. Contudo, o planejamento urbano não está resumido apenas nesse instrumento. Ao pensar a reforma urbana, o MNRU trabalhava com a hipótese de outras ferramentas serem incluídas nas referidas legislações, fato que não aconteceu.

No segundo item das suas intenções estava a gestão democrática da urbe. Para Santos Júnior (1995), a definição da gestão democrática era entendida como uma nova forma de planejar e governar o espaço urbano submetido ao controle social por meio da participação. Essa participação (popular) deve ser a garantia da função social da cidade, da propriedade urbana e do direito à cidade e à cidadania. No plano ideológico, é a politização do urbano por meio de seus moradores que

deve ser incluída num processo social<sup>55</sup> ao mesmo tempo em que se constitui numa nova situação, na qual a sociedade tem acesso à informação e ao conhecimento da realidade contida nas entrelinhas da disputa de interesses presentes nesse espaço.

O terceiro princípio da plataforma do MNRU estava pautado no direito à cidade e à cidadania. Entendemos a partir de Lefebvre (2001) e Pereira e Perrin (2011) “o direito à cidade” como uma nova lógica de universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos. De fato, vem a ser a ampliação da noção de direito pertinente à vida na cidade que vislumbra a digna condição de vivência urbana com a disposição de espaços públicos diversificados e ampla participação de seus moradores, sem qualquer tipo de distinção ou discriminação.

Para Lefebvre (2001) isso é possível quando são postas condições favoráveis à participação dos cidadãos no cotidiano da cidade, desde o seu ambiente de trabalho, passando pelo uso dos espaços coletivos até o seu habitar. Ao autor vai mais longe ao enfatizar que o direito à cidade não está diluído no simples uso do espaço, mas principalmente quando ele participa do processo de construção desse espaço e dele se apropria.

Em Lefebvre (2001) pode-se encontrar fundamentos que justificam esse princípio da plataforma do movimento. Para o autor, o direito à cidade, entre outros, figura-se ainda em formação. Do mesmo modo que “[...] esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. E mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, a instrução, a educação, a saúde, a habitação, aos lazeres, à vida” (LEFEBVRE, 2001, p. 117).

Para Pereira e Perrin (2011) o primeiro a utilizar a ideia de “direito à cidade” foi Henri Lefebvre. Os autores abordam essa questão enfatizando que para Lefebvre o direito à cidade iria além da habitação, reivindicação marcadamente acentuada durante as décadas de 60 e seguintes. Em outras palavras “o habitar, era participar de uma vida social, uma comunidade, vila ou cidade. A vida urbana tinha dentre estes e outros atributos, a qualidade. Ela dava ao habitar, permitia aos cidadãos urbanos habitar” (Lefebvre, 2001, p. 18). Nas percepções de Lefebvre, a temática do habitar supera a simplicidade do termo “habitação”, pois o “habitar” está permeado por outros direitos inerentes

---

<sup>55</sup> Entendemos como processo social, a partir do Dicionário de Sociologia, todas as mudanças ou interações sociais que produzam nos cidadãos um processo de aproximação, cooperação, assimilação, afastamento, conflito, seja individual ou coletivamente.

à cidade, dessa forma a reflexão sobre o habitar toma um rumo social e uma forma mais política.

Harvey (2009, p. 5) complementa esta concepção de Lefebvre sobre o direito à cidade não “como um simples direito de visita ou como um retorno às cidades tradicionais”, mas “como um direito à vida urbana transformado e renovado”. O direito à cidade está, portanto, para além de um direito ao acesso àquilo que já existe: “é um direito de mudar a cidade mais de acordo com o nosso desejo íntimo”. Ou seja, torna-se além de um direito às infraestruturas existentes, um direito de pertencimento à coisa pública, podendo, portanto, ser reorganizado de acordo com a vontade da coletividade.

Para Pereira e Perrin (2011), Lefebvre percebe o direito à cidade como algo que deve assegurar a possibilidade de os cidadãos se apropriem legitimamente do espaço. Esse elemento, portanto, é particularmente complementar à lógica do direito ao trabalho e ao habitar. De fato, foram esses princípios que nortearam as reclamações do MNRU durante sua história de lutas, mas, principalmente, no período de constituinte.

Dessa forma, imaginar esse momento de demanda de participação no processo de planejamento urbano por parte do MNRU nos anos 80, é pensar em uma fase na qual multiplicaram-se as discussões teóricas e técnicas sobre qual forma se daria a intervenção participativa no urbanismo brasileiro. Essa dinâmica foi muito importante como forma de contribuição para a difusão de uma prática mais crítica, mais politizada, e também para a introdução de novos instrumentos de regulação urbana, com os objetivos de implementar maior justiça social nos espaços urbanos e, notadamente, a democratização das políticas públicas. Assim, embora a proposta apresentada pelo MNRU, através de emenda popular, possa ser considerada ambiciosa, ela provocou mudanças em vários aspectos considerados fundamentais nos debates constitucionais.

Uma vez aprovado o aparato legal, constata-se que ele não vem sendo efetivamente implantado. Nossa análise, para tanto, parte da hipótese de que não basta haver apenas a lei aprovada. O conjunto de leis serve para conduzir a complexa vida social urbana, porém a cidade brasileira está entre o campo do direito e da legitimidade de poder morar com qualidade. Na verdade, como coloca Silva (2003, p. 117) “a complexidade da cidade está acima de todas essas áreas de atuação, pois carrega as contradições e os conflitos ainda não superados de desigualdade social e de renda”. O planejamento urbano deveria trabalhar entre tais contradições e intervir concretamente nos problemas

urbanos. Face às razões que deram origem ao Movimento pela Reforma Urbana e à objetividade expressa em atuar diretamente no processo constituinte, temos, então, que a principal proposta desenvolvida por esse Movimento foi a elaboração da emenda constitucional conhecida como a “emenda da reforma urbana”. Ela deu origem ao Capítulo da Política Urbana, inserido no título “Da Ordem Econômica e Financeira” da Constituição de 88, artigos 182 e 182. O referido Capítulo, contudo, transferiu para instância municipal grande parte da incumbência de implantar a Política Urbana nas cidades brasileiras.

A transferência de responsabilidades para os municípios, contudo, tornou a tão almejada Reforma Urbana impossível em nível nacional. Segundo Pereira e Perrin (2011), os movimentos sociais esperavam que as diretrizes nacionais que delinearão a política de desenvolvimento urbano fossem administradas pelo governo federal. Mesmo assim, para o planejamento urbano, a promulgação da Constituição de 1988 é considerada um marco, pois significa, principalmente a *posteriori*, com a aprovação do Estatuto de Cidade, que o capítulo sobre Políticas Urbanas foi incorporado. Este caminho percorrido pelo MNRU traduziu-se em uma abordagem de planejamento menos burocrático e tecnocrata e mais negociado com todos os atores que produzem a cidade.

O caminho percorrido entre as diversas lutas do movimento, a inserção do capítulo específico sobre Política Urbana na Constituição em 1988, a construção e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e principalmente a institucionalização da participação na Política Urbana com a constituição do Ministério das Cidades e do Conselho da Cidades (ConCidades) e de todo um aparato participativo, culminou no programa dos planos diretores participativos.

Apesar do reconhecimento pela Constituição Federal de 1988, o ideário da reforma urbana ficou restrito apenas ao planejamento urbano, ao colocar todas as responsabilidades, ou melhor, “as soluções” da cidade sobre o Plano Diretor, declaradamente o instrumento maior da política urbana municipal brasileira. Inicialmente, o próprio plano diretor foi contestado pelo movimento, por ter um caráter tecnocrata e segregacionista, mas as críticas foram amenizadas pela regulamentação do Estatuto da Cidade e pela campanha nacional do Ministério das Cidades, na qual destacava-se que o Plano Diretor se propunha garantir, a partir de 2005, terra urbanizada e bem localizada aos mais pobres em milhares de municípios do país (BURNETT, 2009).

Também em conformidade com Silva (2003), durante a fase de debates no período da Constituinte, as várias entidades e movimentos

organizados em torno do Movimento pela Reforma Urbana participaram ativamente das atividades, principalmente de audiências públicas, prestando informes e subsídios junto à subcomissão da Questão Urbana e Transportes, por intermédio da participação de seus integrantes. Além dessas tarefas, o movimento assumiu o compromisso de redigir a Emenda Popular sobre Reforma Urbana sob o estímulo do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, da cidade do Rio de Janeiro. As entidades que formavam o movimento escolheram como seu representante legítimo para defender a emenda na Comissão de Sistematização da Constituinte, Ermínia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - USP.

Entendemos que nesse fato merece destacar a relevância que o segmento dos intelectuais manteve dentro do MNRU, considerando o grande número de entidades populares envolvidas no processo. Porém, como apontam outros autores (MARICATO 1997b; SILVA 2003), o que propiciou a elaboração da emenda popular foi o estabelecimento da plataforma de princípios feito em anos anteriores. A apresentação e a defesa da emenda na Assembleia Nacional Constituinte foi apenas outro passo importante do Movimento como expressão de articulação ampliada nos marcos institucionais.

Apesar do curto prazo de tempo, a emenda foi elaborada e teve o apoio de seis entidades nacionais e mais de 160 mil assinaturas subscrivendo o documento (SILVA, 2003). Também conforme aponta o autor, a sistematização de proposições consensuais dentro do movimento em torno das questões principais da política urbana resultou em um documento com vinte e três artigos, que foram estruturados em cinco tópicos:

- dos Direitos Urbanos;
- da Propriedade Imobiliária Urbana;
- da Política Habitacional;
- do Transporte e Serviços Públicos;
- da Gestão Democrática da Cidade.

Apesar de tudo, o conteúdo resumido nos cinco tópicos demonstra que muito pouco da emenda popular foi absorvido pela constituição federal de 88. Problemas enfrentados pela sociedade brasileira atualmente são os mesmos apontados pelo Movimento na Emenda Popular, o que nos remete a uma reflexão de que muito pouco foi feito em termos de políticas públicas no âmbito do planejamento urbano.

Em 2009, Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo, no texto “A trajetória da reforma urbana no Brasil”, descrevem os efeitos positivos que o MNRU tiveram para o planejamento urbano brasileiro, em especial a “Emenda Popular da Reforma Urbana na Constituinte Brasileira”. Segundo os autores:

Outros avanços conquistados nessa época foram a afirmação e o efetivo estabelecimento da autonomia municipal e a ampliação da participação da população na gestão das cidades, tanto com os mecanismos institucionais diretos como plebiscito, referendo, iniciativa popular e consulta pública, quanto com outras formas de participação direta como os conselhos, as conferências, os Fóruns, as audiências públicas. Garantia-se, assim, a participação da população na elaboração do Plano Diretor – principal instrumento de planejamento urbano dos municípios (SAULE JR. & UZZO, 2009, p 3).

Ao discorrer sobre esta questão em sua tese, Silva (2003) comenta que os vários instrumentos urbanísticos emplacados no documento foram recuperados de momentos anteriores da trajetória da reforma urbana. O imposto progressivo sobre imóveis e a desapropriação por interesse social ou utilidade pública, por exemplo, já vinham sendo discutidos e propostos desde a década de 60.

Ao tentar-se correlacionar o texto constitucional com a proposta da MNRU, percebe-se que na emenda popular que foi encaminhada à Assembleia Constituinte, a base do projeto 131 da Reforma Urbana estava estruturada em cinco pontos, segundo Burnett (2009, p. 135), referentes a: “direitos urbanos, propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transportes e serviços públicos e gestão democrática da cidade”; ou em quatro itens, conforme Maricato (1997b, p. 311): “propriedade privada urbana, política habitacional, transportes e serviços públicos e gestão democrática da cidade”. Para Burnett (2009) está bem explícito que a Constituição se omitiu quanto a três itens da plataforma, quais sejam habitação, transporte, serviços públicos e gestão democrática, além de reduzir significativamente a legislação sobre propriedade privada urbana e contornar o reconhecimento do direito coletivo de posse em áreas públicas.

Após um hiato de tempo da aprovação da emenda constitucional, a pauta do planejamento urbano voltou à evidência com a aprovação do

Estatuto da Cidade, em 2001. Este documento ratificou a participação como um princípio fundamental do planejamento urbano. A lei 10.257/2001 é o resultado de um longo trabalho de discussão sobre a regulamentação do capítulo sobre a Política Urbana da Constituição Federal, devendo ser entendida como a extensão de um processo que teve origem nas décadas anteriores. Seria, então, a aprovação do Estatuto da Cidade o final dos trabalhos do processo constituinte? Do ponto de vista histórico, ela é o retrato de longas lutas ideológicas e políticas, a continuidade e a expressividade dos conceitos existentes em torno da reforma urbana desde a década de 60, como se viu anteriormente.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, tem-se a oportunidade de correção de rumo para as cidades, na medida em que se disponibiliza parte dos instrumentos reivindicados pela sociedade para intervir concretamente, a partir da realidade de cada localidade.

Cabe uma reflexão acerca da lacuna de tempo entre a promulgação da Nova Constituição (1988) até a aprovação da lei 10.257 (2001). Nesse período, viveu-se uma espécie de hiato entre uma realidade (promulgação da Constituição) e a possibilidade de implementação de uma série de medidas. Câmara (s/d, p. 3) menciona que “existia uma espécie de desculpa convincente, a ausência de legislação federal para disciplinar uma série de potencialidades urbanísticas que a Constituição de alguma forma admitia”. De fato, a Constituição impunha uma definição legislativa para que alguns instrumentos viessem a ser implementados, e essa ausência normativa só foi superada com o Estatuto da Cidade.

Para além dessa questão, nossa compreensão é de que existiam outros fatores de ordem política que impediam o avanço da lei nas tramitações dentro do Congresso Nacional. Burnett (2009, p. 234-240) aponta uma série de obstáculos que impediram a aprovação do Estatuto da Cidade imediatamente, tais como: a enxurrada de propostas complementares ao Projeto de Lei nº. 5.788; os conflitos entre técnicos reformistas e conservadores dentro do Congresso Nacional; a conjuntura político-econômica da época (neoliberalismo) que impedia uma reforma progressista; a ideia de que os municípios não estavam preparados para executar o planejamento urbano brasileiro, necessitando, portanto, de mais tempo; e, principalmente, o interesse dos grandes proprietários de terras urbanas que temiam uma reforma progressista. Esses motivos fizeram com que a conquista do MNRU acontecesse de forma parcial.

Contudo, foi a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades<sup>56</sup>, que as políticas urbanas ganharam tratamento diferenciado, atendendo em parte as reivindicações de diversos movimentos sociais em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana, instituído um ano após a promulgação da Constituição Federal.

No Brasil, em termos institucionais, até 2003 não se tinha um projeto para as cidades brasileiras que envolvesse, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, da mobilidade e do transporte público. Assim, pode-se dizer que a criação do Ministério das Cidades representou uma resposta a um vazio institucional, à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente. O governo iniciado em 2003 representa, portanto, para política urbana brasileira um avanço. Naime (2010) aponta algumas características como sendo fundamentais para esse progresso: a reorganização da estrutura institucional gestora dessa política, a alteração no foco de atendimento e o significativo aumento dos recursos no período do governo Lula. Corroborando os apontamentos da autora, nossa análise é de que ainda que se tenha avançado pouco em problemas centrais da política urbana, como a questão fundiária e o transporte coletivo urbano, por exemplo, o atual governo vem viabilizando a produção de moradias em volume satisfatório, principalmente se considerarmos as décadas anteriores de baixíssimo investimento nessa área.

Segundo Naime (2010), a proposta inicial do governo federal era de implementar uma política de desenvolvimento urbano de longo prazo, integrando as áreas de habitação, saneamento ambiental e transporte urbano e mobilidade, tendo o uso e ocupação do solo como política transversal. Com isso, objetivou-se reverter a fragmentação na execução dessas políticas, bem como o processo histórico de acúmulo dos problemas urbanos.

Dessa forma, criou-se em 2003 o Ministério das Cidades com o propósito de implementar as demandas relacionadas ao planejamento urbano brasileiro pleiteadas principalmente pelo FNUR. Inicialmente sob a égide do Ministro Olívio Dutra e com uma equipe técnica formada

---

<sup>56</sup> Posteriormente, em 2005, em uma segunda fase de gestão, caracterizada por uma mudança paradigmática na forma de pensar as políticas públicas urbanas, o Ministério das Cidades passou por uma reforma inflexiva, conservadora, que, em nossa análise, reduziu o ímpeto das reformas e políticas que se iniciaram em 2003 em prol do atendimento da agenda da Reforma Urbana.

por profissionais engajados ao MNRU, destacando-se as professoras Ermínia Maricato e Raquel Rolnik.

O Ministério das Cidades foi estruturado em quatro secretarias nacionais: Habitação, Transporte e Mobilidade, Saneamento Ambiental e Programas Urbanos, além da Secretaria Executiva. Diante de algumas mudanças organizacionais internas no âmbito do Governo Federal, passaram também a abrigar o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) antes vinculado ao Ministério da Justiça e, como órgãos associados, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb), que pertenciam ao Ministério dos Transportes. Faz parte ainda dessa estrutura o Conselho Nacional das Cidades, mecanismo de controle social da política urbana (NAIME, 2010).

Segundo Brasil/MCidades (2009), o Ministério foi criado como premissa de proporcionar o direito à cidade<sup>57</sup>. O Ministério teve por responsabilidade consolidar em nível federal os princípios defendidos pelos movimentos sociais de luta pela Reforma Urbana, materializando-os na definição das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Ministério foi concebido, pelo menos *a priori*, para trabalhar de forma articulada e solidária com estados e municípios, movimentos sociais, organizações não governamentais, o setor privado e outros segmentos da sociedade, tendo na Caixa Econômica Federal (CEF) – a operadora dos recursos – um dos instrumentos de intermediação para essa interação.

Vale ressaltar também que essa articulação estava pautada na plataforma de reivindicações do MNRU, apresentada anteriormente, mas, em especial, pelo princípio da gestão democrática participativa, a partir do qual foram criados mecanismos institucionais de participação dos diversos segmentos da sociedade, como o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) que deveria servir como referência para a conformação de conselhos das cidades em níveis estaduais e municipais, previstos no Estatuto das Cidades; as Conferências das Cidades; e, posteriormente, o Conselho Curador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS). Esses se somaram aos outros canais de participação e de controle sociais já existentes: os Conselhos Curadores

---

<sup>57</sup> Como falamos anteriormente, a primeira Equipe técnica do Mcidades tinha em seu quadro funcional as Professoras Ermínia Maricato e Raquel Rolnik que além de acompanharem a luta do MNRU foram militantes desse movimento. Dessa forma, ao externarem a premissa de proporcionar o “direito à cidade”, de fato essa equipe sabia o verdadeiro significado do termo.

do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) e do Conselho Curador Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) (BRASIL/MCidades, 2008).

No primeiro biênio de gestão do MCidades, foram propostos alguns objetivos<sup>58</sup> que iam ao encontro dos anseios das reivindicações do MNRU. Dentre as metas estabelecidas pelo Ministério estava a organização das primeiras Conferências das Cidades (Municipais, Estaduais e Nacional). Em nível municipal foram realizadas, segundo o MCidades (2008) em 2003, cerca de 3.457 conferências nos municípios brasileiros; 185 conferências regionais<sup>59</sup>; e 27 em nível estadual, que culminaram na 1ª Conferência Nacional, realizada em outubro desse mesmo ano, na qual se elegeu o Conselho das Cidades e estabelecendo-se os princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Outras Conferências nos três níveis de governos também foram realizadas nos anos de 2005, 2007, 2009, 2010 e 2013. Por meio dessas esferas de participação, diversas propostas foram debatidas e algumas incorporadas às políticas urbanas, dentre as quais merecem destaque as que tratam dos objetivos e das ações do próprio MCidades e de suas Políticas Setoriais. Nessas políticas destacam-se: a Política Nacional de Habitação (PNH), a questão fundiária e de produção e financiamento habitacional (NAIME, 2010). Ressalta-se igualmente que os Planos Diretores Participativos tiveram grande centralidade nas conferências. As cinco Conferências das Cidades realizadas tiveram em sua pauta o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).

O texto produzido pelo MCidades (2013b) para a 5ª Conferência Nacional das Cidades, no entanto, nos leva a uma reflexão de que o SNDU ainda não saiu do papel efetivamente. O documento permite fazer um balanço da implantação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e apontar as seguintes questões:

---

<sup>58</sup> Segundo o MCidades (2008), o Conselho das Cidades teria por finalidade fiscalizar, assessorar, estudar, propor e aprovar diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas fundiária, de planejamento territorial e de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana e rural e políticas de caráter ambiental.

<sup>59</sup> Segundo Maricato e Santos Junior (2006), o regimento da Primeira Conferência das Cidades facultava a opção pela realização de conferências conjuntas para os municípios de uma mesma região.

– Em nível federal não ocorreram muitos avanços nas deliberações da Segunda Conferência das Cidades (conferência que aprovou a criação do SNDU). Segundo o próprio MCidades o “SNDU não foi efetivamente criado” (MCIDADES, 2013b, p. 1).

– Quanto aos conselhos das cidades, em níveis estaduais, onde já foram instituídos, constata-se que eles ainda não estão funcionando efetivamente ou apresentam baixa capacidade deliberativa;

– nos municípios, as informações disponíveis permitem concluir que também é pequeno o número de conselhos das cidades implantados. Enfim, segundo o documento:

Ao longo dos últimos nove anos, como resultado deste esforço coletivo e continuado dos conselheiros(as), o Conselho Nacional das Cidades elaborou e aprovou proposta de Projeto de Lei sob forma de Resolução, para a criação e funcionamento do SNDU, cujo texto ainda não foi encaminhado ao Congresso Nacional. Diversas ações coordenadas pelo ConCidades têm sido realizadas para motivar o poder executivo a apoiar a transformação da proposta do SNDU em Lei (MCIDADES, 2013b, p. 1).

Mesmo com o avanço na esfera federal, onde se encontra em estágio mais avançado de implementação, pouco tem sido feito para efetivação do SNDU. Há uma necessidade de rediscutir estratégias para colocá-lo em funcionamento e iniciar um processo de mudanças concretas em nível dos Estados e municípios.

Quanto à institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, a realização das Conferências das Cidades deram início, portanto, a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais e a adoção de estruturas normativas representativas com a participação da sociedade.

Maricato e Santos Júnior (2006) apontam para o fato de que esse processo leva em consideração que a política nacional não se esgota em âmbito federal. A definição da política nacional vai além quando exige uma construção que incorpora os três níveis de governo e outros poderes do Estado, além da chamada sociedade civil:

A cooperação federativa é fundamental especialmente se considerarmos a política urbana que tem as competências constitucionais

distribuídas pelos municípios, governos estaduais e governo federal. A participação da sociedade civil por meio da representação de interesses diversos tem o papel de garantir, em primeiro lugar a inclusão, no debate democrático, daqueles que estiveram historicamente alijados das discussões sobre os rumos do país e em segundo lugar fazer aflorar os conflitos de interesses e dar a eles um tratamento democrático o que é inédito em nossa sociedade, na escala considerada (MARICATO e SANTOS JÚNIOR, 2006, p. 1-2).

No entanto, a análise do processo de implantação dos conselhos estaduais e municipais das cidades permite-nos considerar que as estratégias de indução do governo federal em direção aos níveis de governo, visando sua implementação, tiveram baixa efetividade, embora as deliberações do Conselho das Cidades estivessem voltadas nessa direção. Da mesma forma que a experiência de descentralização das políticas sociais no Brasil, segundo Lubambo e Coelho (2005), indica que sem a existência de estratégias de incentivo, envolvendo a criação de mecanismos e instrumentos – inclusive vinculados ao repasse de recursos – é muito difícil construir um sistema nacional de participação institucionalizado que envolva todos os entes da federação a partir de uma adesão pactuada e da institucionalização de conselhos estaduais e municipais das cidades.

Esta análise leva-nos a refletir em torno da questão de que atualmente a capacidade deliberativa do Conselho é muito mais resultante da sua força social – o fato dele ser composto por segmentos representativos dos setores sociais ligados à política urbana – do que das atribuições institucionais legais. Para Cymbalista e Moreira (2006), a grande questão é reconhecer que as poucas competências deliberativas do Conselho das Cidades e a ausência de regras claras no que se refere à distribuição de atribuições dos diferentes níveis de governo – na forma de lei que regulamente o sistema nacional de desenvolvimento urbano – podem estar dificultando a institucionalização dos conselhos das cidades no âmbito dos demais entes federados, pois tais regras definiriam procedimentos que facilitariam a adoção dos desenhos institucionais.

Apesar das críticas, mesmo que necessárias, corroboramos com a ideia de Maricato e Santos Júnior (2006, p. 2) de que os primeiros anos do governo popular (Luiz Inácio Lula da Silva) viabilizou maior institucionalização da participação:

Ao promover a participação de todos – governos e sociedade – na formulação de políticas públicas ampliadas que incorporam a demanda e agenda dos movimentos sociais, o governo federal gerou espaços de contraposição às suas próprias políticas conservadoras de contingenciamento dos recursos orçamentários e de superávit fiscal, adotadas na área econômica. (MARICATO e SANTOS JÚNIOR, 2006, p. 2).

Concretamente, podemos expor a ideia de que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta a um vazio institucional, de ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano sólida, que apontasse para outro projeto de cidades mais justas e mais democráticas. Assim, a criação do MCidades significou o reconhecimento pelo governo federal da questão urbana como uma questão nacional e de que deveriam ser criadas macro políticas públicas para enfrentá-la. De fato, grande parte da competência em matéria de política urbana está hoje descentralizada, principalmente depois da aprovação do Estatuto da Cidade, que concretizou e fortaleceu o papel dos poderes públicos locais no planejamento e na gestão das cidades, em que o governo federal continua tendo um papel relevante.

Resumindo, pode-se dizer que tanto a criação do Ministério das Cidades, como a implantação do Conselho das Cidades e a realização das conferências nacionais e municipais são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira, que desde sua implementação, nos anos 80, vem construindo um análise crítica em torno da produção e gestão dos espaços urbanos brasileiros.

Ressaltamos também os esforços por parte dos movimentos sociais em prol de uma legislação que fosse fruto de uma trajetória participativa, (artigos 182 e 183 da Constituição Federal; lei 10.257/2001 - lei que regem o planejamento urbano) e também de vários instrumentos urbanísticos, como o plano diretor, além dos Conselhos, do SNHIS, do SNDU, do PHLIS e dos Planos de Saneamento.

A inclusão na Constituição Federal de 1988 de um capítulo sobre política urbana é considerada como “a maior conquista social resultante das mobilizações que marcaram os anos 80” (MARICATO, 2001, p. 100), graças a uma vitória histórica do MNRU. Segundo Burnett (2009),

ao se referir a temas reivindicados pelo movimento<sup>60</sup>, o texto constitucional faz um elo entre “desenvolvimento urbano e a função social da cidade e da propriedade”, trazendo-os como “instrumento básico da política municipal”. Para tanto, o Plano Diretor, enquanto procedimento técnico e legal para planejar e implantar tais premissas, torna-se um instrumento de responsabilidade do executivo municipal a ser aprovado pela Câmara de Vereadores.

Vale ressaltar que o texto de abertura do referido capítulo constitucional abrange o conceito de “desenvolvimento urbano” ocupando lugar de destaque, dele resultando “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e o “bem-estar de seus habitantes”. Dessa forma, ressurgiu o Plano Diretor, transformado em “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, com a incumbência de “ordenação da cidade”.

No entanto, o estabelecimento do Plano Diretor como elemento central da política urbana não foi recebido de maneira positiva por muitos dos atores dos movimentos sociais:

O texto constitucional conciliou os interesses dos setores populares subordinando-os ao Plano Diretor. De certa forma, os movimentos populares estão cobertos de razão quando dizem que o PD não foi uma conquista popular. (GRAZIA, 1990, p. 11)

A extrema complexidade do processo de organização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana ajuda a compreender, pelo menos em parte, as dificuldades encontradas pelas instituições proponentes da emenda no acompanhamento contínuo do trabalho constituinte. [...] Porém, outros fatores não devem ser esquecidos tais como os que decorreram da própria composição conservadora da Assembléia [sic] e aqueles originados na ação dos lobbies (RIBEIRO, 1990, p.16).

Assim sendo, fica evidente o poder das elites políticas que formavam o “Centrão” na Constituinte, ao usar o plano diretor como

---

<sup>60</sup> Tais como controle da especulação imobiliária, através da taxação de imóveis ociosos, e aplicação do usucapião urbano, que abria possibilidade de regularizar ocupações ilegais da população de baixa renda (BURNETT, 2009).

instrumento principal da política urbana, transferindo aos municípios, em última análise, a função de realizar a reforma urbana.

## **5.2 - POR UM PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: AS CONDIÇÕES PARA UMA PARTICIPAÇÃO DE QUALIDADE.**

Ao longo deste trabalho vem-se defendendo a tese de que o Estado cumpre seu papel no planejamento urbano participativo quando oferece condições para que os diversos atores possam participar de maneira efetiva no processo, através de uma arena de discussão pública, nos moldes da democracia deliberativa. Pretende-se, então, analisar quais seriam essas condições para a qualidade da participação em políticas públicas urbanas.

Nesse sentido, a compreensão da relação entre democracia participativa/deliberativa e democratização de acesso aos direitos sociais é essencial, especialmente porque existe um consenso de que quanto maior for a participação da sociedade civil nos processos decisórios, melhor será a capacidade das políticas públicas diminuírem a desigualdade social e a pobreza (SILVA, 2012).

Por outro lado, as novas composições de força no espaço geográfico 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 a competência da gestão local sobre questões de planejamento urbano.

Constata-se, então, que se desenvolve uma reforma institucional no país, que se caracteriza pela descentralização das políticas públicas. Essa descentralização promove um processo de profundas mudanças nas instituições de governo local, bem como no debate sobre o papel dos poderes públicos locais e sobre as diferentes gestões das cidades materializadas em novas formas de organização do município.

Considerando então a descentralização administrativa prevista na Constituição de 1988 e igualmente o Movimento Nacional de lutas pela Reforma Urbana, uma nova institucionalização da Política Urbana brasileira foi instituída, trazendo inovações em termos de condições para a implantação de uma nova forma de planejar a cidade.

Dessa forma, faz-se necessário analisar as principais condições que possibilitam uma maior promoção da participação nesse cenário de

mudanças. Discorremos, a seguir, com um pouco mais de detalhes, sobre essas condições na tentativa de elucidar nossa tese de que o Estado cumpre sua função na elaboração de políticas públicas urbanas quando oferece um desenho institucional que determine a construção de uma esfera pública e que possa influenciar verdadeiramente as decisões. Para tanto, tomaremos por base Lüchmann (2002; 2003) e Santos e Pereira (2012). A primeira autora aponta três condições essenciais para uma participação de qualidade: a existência de vontade política, a disponibilidade de um desenho institucional que favoreça a participação e a tradição associativa da população envolvida; os outros dois autores acrescentam como condição fundamental para a participação em processos de planejamento urbano, a adesão dos técnicos ao processo participativo.

#### **a) Vontade Política:**

A partir de Lüchmann (2002; 2003) entendemos a “vontade política” como sendo um compromisso governamental, a postura do Estado, mediante o grupo político que o representa, na figura de governante, e como ele entende a participação, ou seja, qual a sua visão que ditará o processo participativo. Nesse grupo de agentes não se enquadram os movimentos sociais, mas somente a participação institucional, que depende diretamente do Estado.

Esse “compromisso governamental” pode ser entendido como “o apoio que a administração proporciona para programas participativo-democráticos que se tornam, então, parte integral para o seu sucesso” (MOURA, 2004, p. 29). Esta variável torna-se importante na medida em que os agentes políticos governamentais conseguem reunir ações que possibilitam condições efetivas de participação social. Nessa perspectiva, os governos, através de seus discursos e práticas, podem se colocar tanto como estimuladores e potencializadores, como podem aparecer como obstáculos à busca de uma ação voltada à participação.

Essa temática implica na questão de democratização dos espaços em discussão. Para Lüchmann (2003) a maior implicação está em ampliar e qualificar os espaços públicos de discussão e de tomada de decisão. Demanda, portanto, não somente no fortalecimento do associativismo civil, numa maior multiplicidade de atores coletivos articulados, que discutem e arguem sobre temas e problemas na esfera pública, como também no fortalecimento do Estado ao direcioná-lo para a concretização da cidadania e da justiça social, dando oportunidade e ampliando os espaços públicos, possibilitando a uma variedade de atores o poder de decisão.

Nessa perspectiva, o poder público local deve ter a característica e a perspicácia de fazer sentar à mesa atores diferentes, como moradores e representantes da sociedade civil, de fundações, empresas, ONG's, além do próprio Poder Público, grande coordenador e animador de todo processo. No planejamento urbano, o Estado detém o controle, o poder, a informação e os recursos para poder valer os processos participativos. Dependendo de sua postura e da forma como entende a dinâmica participativa democrática, pode conduzir os trabalhos de forma a minar ou fazer com que o processo seja realmente participativo.

Velásquez (1999) entende que para uma participação eficiente é vital a tese de que quanto maior for o grau de abertura e vontade de empenho do sistema político às demandas de participação, como fio condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais, mais democráticos e comprometidos serão os espaços concretizados.

Lüchmann (2003) entende essa abertura a partir de três razões: 1) porque há necessidade de universalizar a aglutinação e representação de vários e diferenciados interesses que são intrínsecos a uma sociedade desigual e apenas as instâncias propriamente políticas, o poder do Estado e as organizações partidárias podem fazer isto; 2) porque o Estado passa a ter um papel importante no incentivo e no desenvolvimento de estruturas que permitam ou potencializam o dilatamento de um associativismo civil atuante e vigoroso; e 3) porque existe a necessidade de uma instância responsável para promover a ações tendo em vista a inclusão, a concepção de mecanismos para salvaguardar o princípio da igualdade participativa, de promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social.

Assim, ratifica-se que atualmente o papel principal do poder público local é de proporcionar meios que possibilitem a população participar do planejamento urbano, e isso só é possível quando existe uma vontade política para tal. Borba e Lüchmann (2007) enfatizam que o compromisso governamental, além de ser essencial para o bom andamento do processo participativo, é:

[...] fator central na implementação e na capacidade de sustentação de um modelo de gestão pública de caráter participativo certamente é não apenas a sua inserção como prioridade no conjunto das propostas e o objetivo político partidário, como o comprometimento do governo

com a efetivação desta proposta (BORBA e LÜCHMANN, 2007, p. 27).

Assim, o comprometimento político deve refletir-se na implementação de mecanismos democráticos que busquem a efetivação da participação de todos os atores concernentes ao planejamento urbano.

#### **b) Desenho Institucional:**

O desenho institucional, de acordo com Lüchmann (2002, p. 143), define-se como o resultante das articulações entre Estado e Sociedade, que se configuram como “o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos”. Ainda para a autora, através dessas regras e princípios é que se pode criar mais ou menos oportunidade de participação da população, conforme a determinação do processo institucional de programas ou administrações. Os critérios também vão dar a legitimidade ou não na solução das demandas que surgirão a partir da participação da população.

Esse tema está intimamente ligado à democracia deliberativa/participativa, portanto, apresenta-se como a principal condição para a implementação de um ambiente de debate democrático. Ao nosso entender, ele é resultante e dependente das forças políticas e sociais ao assumir o papel principal na operacionalização dos princípios da participação. Mais que garantias legais, o formato institucional corresponde ao conjunto de medidas (espaços de participação, atores participativos, normas, regimentos, critérios, etc.) que possibilitam a efetivação deste ideal democrático (LÜCHMANN, 2002).

No planejamento do território urbano brasileiro, a partir das lutas travadas pelo MNRU, o que se almeja é uma participação ativa, igualitária, qualificada, plural e inclusiva. Há que se fundamentar, contudo, um escopo de mecanismos organizativos para o alcance desses objetivos. Nesse modelo, porém, faz-se necessário o reconhecimento de conflitos de interesses a serem encarados como inerentes ao processo participativo. Há, portanto, a necessidade de se analisarem os impactos desses mecanismos junto ao processo deliberativo.

Lüchmann (2002, p. 56) chama a atenção para o fato de que “articulado com a dimensão da sociedade civil e do Estado, o desenho institucional completa, [...] um modelo participativo que pretende aprofundar ou “democratizar” a democracia representativa.

O desenho institucional pode ser entendido, dessa forma, como o conjunto de regras, de espaços, de normas, que regulam o processo e a dinâmica participativa; que propõe quem deve participar e de qual

forma; como devem ser escolhidos os participantes e onde participar. Lüchmann (2002) chegou à conclusão de que o desenho institucional do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre - RS foi o elemento central para viabilizar habilmente a inclusão social porque retirou os moradores de seus espaços marginalizados trazendo-os para uma instância única.

O OP, pela forma como eles foram regionalizados, apresentou grau bem mais destacado de capilaridade social e de capacidade de alcance de cidadãos e setores da sociedade que se encontravam às margens de processos e dinâmicas participativas. O desenho institucional, assim sendo, diz muito acerca da maior ou menor capacidade de alcance de participação democrática.

Lüchmann (2003) resgata, através do OP de Porto Alegre, a ideia de que quando se tem um desenho institucional capaz de promover uma participação de um diversificado grupo de atores, ele ajuda o Estado a cumprir seu papel. Para a autora:

[Para que] As experiências participativas adquiram um caráter de inovação institucional em direção à efetivação da democracia deliberativa, faz-se necessário não apenas que se introduza um conjunto mais amplo e representativo dos diferentes segmentos e atores sociais [...] como também que se introduza um conjunto de práticas, regras e critérios (procedimentos) que interfiram positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais [...], ampliando tanto as possibilidades de participação aos setores historicamente excluídos quanto ampliando a densidade e a qualidade da representação (LÜCHMANN, 2003, p.169).

Dessa forma, o desenho institucional promove a inclusão social no cerne das discussões acerca do desenvolvimento territorial, bem como uma série de procedimentos que viabilizam a conformação de uma esfera pública de poder. A autora também traz ao debate a questão de que, em se tratando de desenho institucional, o Estado deve ser descentralizado, ou seja, não deve se limitar ao conjunto de ações e decisões das instituições políticas centrais (prefeito e secretariado), mas das interações Estado-sociedade que ocorrem na periferia, ou nas instâncias mais distantes do poder central.

Ressalta-se também a importância de que o desenho institucional seja dinâmico, adequando-se às conjunturas. Esse dinamismo tem papel central quando se discute a participação da sociedade civil em experimentos democráticos, pois são igualmente dinâmicos os processos de regionalização, a construção dos critérios de distribuição dos recursos públicos para as obras demandadas pelas coletividades, os diversos fóruns de debate e negociação, as regras de escolha de delegados e conselheiros, a criação dos fóruns temáticos, enfim, a forma institucional que pode operacionalizar a participação dos sujeitos políticos e sociais.

**c) Tradição Associativa (tradição participativa):**

A terceira condição apontada por Lüchmann (2003) como elemento basilar para uma participação de qualidade seria a tradição político-associativa da sociedade, imbricada no processo participativo, ou a carga hereditária de poder associativo, denominada pela autora de “tradição associativa”. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de quanto mais associações e entidades e quanto mais envolvidos política e ativamente forem os cidadãos de uma determinada sociedade, maiores serão as chances de um maior engajamento dela nos debates a respeito das políticas públicas de seu município. Lüchmann (2002), em sua tese, concluiu que quanto mais associações, quanto mais envolvimento coletivo, maiores são as chances de se qualificarem os processos participativos.

A tese defendida pela autora é de que quanto mais madura e articulada for a sociedade civil, maiores serão os posicionamentos e as oportunidades de avançar em processos participativos, tendo em vista o alcance desses princípios democráticos. Dessa forma, a tradição associativa, isto é, o vigor da sociedade civil, deve ser entendida como um elemento essencial no planejamento urbano e na capacidade do controle social. Para exercer esse controle perante o Estado é necessário marcar posição com autonomia e estar articulado, vinculado e mobilizado coletivamente, em redes, o que significa uma sociedade civil ativa através do associativismo.

A respeito do associativismo em experiências democráticas, conforme Lüchmann (2002), o conceito de capital social baseado em Robert Putnam vem sendo importante estatuto teórico. Seguindo essa lógica, Lüchmann (2002) destaca que nas vertentes teóricas que centralizam o conceito de capital social, a dimensão ou densidade histórica das práticas associativas constitui-se em variável de destaque para o desempenho do bom governo. A autora sugere também a comparação com o conceito de sociedade civil, que “ancorado nas

práticas dos movimentos sociais, tem se constituído como importante instrumento para um novo modelo democrático” (LÜCHMANN, 2002, p.107).

As demandas sobre associativismo ganharam experiências a partir do Orçamento Participativo no Brasil, legitimado no contexto posterior à promulgação da Carta Constitucional de 1988, que, entre outras questões, possibilitou a participação popular nas decisões públicas, a partilha do poder Estatal e maior controle social por parte da sociedade civil.

Na mesma linha de raciocínio, Cordioli (2001) afirma que o processo de participação é inerente à própria estrutura social da comunidade ou organização e ao grau de flexibilidade e descentralização que é estabelecido, o qual influencia diretamente no nível de envolvimento. O autor destaca que “O homem não nasce sabendo participar, é algo que se aprende e se aperfeiçoa ao longo de um processo” (CORDIOLI, 2001, p. 52).

A existência de uma rede associativa relativamente densa e ativa pode potencializar as experiências participativas, pois, na medida em que for integrada por atores comprometidos, estes serão capazes de se oporem a formas de organização e gestão de base clientelista e paternalista.

Moura (2004) destaca os seguintes indicadores como sendo fundamentais no estudo da tradição associativa: a) a participação das entidades e organizações associativas, bem como o vínculo dos representantes eleitos (conselheiros e delegados) com estas organizações; b) o tipo de sociedade civil emergente dos anos 80 e as características histórico-políticas tanto do município, como das entidades associativas; c) a participação da sociedade civil, por exemplo, na implementação dos Orçamentos Participativos; d) as tensões entre as organizações civis e o objeto em discussão, sendo este um espaço de formação que pode propiciar o surgimento de novas lideranças. Acrescentaríamos aos quatros indicadores a questão do letramento político apontado por Kleba e Wendausen (2009), que seria a educação para a participação que alguns moradores adquirem no decorrer do processo participativo.

#### **d) Adesão dos Técnicos:**

Corroboramos com a opinião de Santos e Pereira (2012), que apontam a “adesão dos técnicos” como uma quarta condição para uma participação de qualidade em processos de elaboração de planos diretores.

Acreditamos igualmente de que ao lado das três condições descritas, a partir de Lüchmann (2003), a adesão dos técnicos vem complementar o quadro das condições essenciais a um projeto com participação autêntica. As pesquisas que foram e estão sendo desenvolvidas pelo LABCS<sup>61</sup>, do Departamento de Geografia da UFSC, nos permitem afirmar que sem um papel atuante desse grupo de atores a participação concreta dos outros atores sociais é prejudicada. Lucero (2010) ratifica nossa hipótese ao afirmar que sem a intervenção mediadora desses atores, o trabalho de planejamento urbano participativo torna-se inviável.

A pesquisa desenvolvida por Santos e Pereira (2012) nos fornece elementos que permitem afirmar que, no caso específico do planejamento urbano, essa quarta condição também converge para uma participação qualificada quando nos referimos às políticas locais de desenvolvimento. Dessa forma, “o comprometimento dos técnicos envolvidos com o processo de planejamento com o princípio participativo” (SANTOS e PEREIRA, 2012, p. 09) permite uma maior organização do processo e transmite forte confiança aos participantes não técnicos.

Também de acordo com os autores, há por parte dos técnicos diferentes posturas diante do processo participativo:

“[...] grandes resistências, adesões parciais, dúvidas, medo de perda de poder, desconfiança, críticas aos tempos diferentes dos diversos atores e até mesmo forte comprometimento com o processo participativo por parte de alguns técnicos de urbanismo” (SANTOS e PEREIRA, 2012, p. 09).

Ou seja, existe uma gama de possibilidades conforme a história de cada técnico, e principal conclusão que se pode perceber dessas verificações é que isso leva a distintas posições frente ao processo participativo, o que conseqüentemente resulta em diferenças nos processos.

---

<sup>61</sup> O Laboratório de Planejamento Urbano Cidade e Sociedade congrega professores, pesquisadores e estudantes, com o objetivo de aprofundar estudos, desenvolver pesquisas e realizar ações de extensão relacionadas à temática do Planejamento Urbano, com especial enfoque nas cidades catarinenses. Sobre o laboratório ver: <http://labcs.ufsc.br/laboratorio/>.

Sem dúvidas, a diferenças nas posturas dos técnicos ocorrem porque atualmente há mudanças significativas de princípios de planejamento urbano. Essas mudanças paradigmáticas, no entanto, não acontecem de maneira abrupta e sem conflitos. Especificamente no “planejamento urbano, há uma tradição forte do funcionalismo e da tecnocracia; a adesão ao modelo democrático não se dá de forma automática” (SANTOS e PEREIRA, 2012, p. 09). Os atores afirmam que a adesão dos técnicos à participação no campo do planejamento urbano se dá gradativamente, principalmente porque ainda existe resistência por parte desses profissionais em acreditar que a população possa contribuir com o planejamento das cidades.

Assim sendo, na perspectiva de compreender qual o papel do Estado em um processo participativo de planejamento urbano procurando perceber o significado da participação e em quais condições ela pode se desenvolver, é de suma importância o convencimento à adesão ao processo participativo dos técnicos ligados ao planejamento urbano.

Essa segunda seção da Parte I apresentou os pilares teóricos para o desenvolvimento de nossa tese na medida em que a democratização do planejamento urbano manifestada nos PDP's possui elementos que vão além da escala local.

A Parte II de nosso trabalho versará especificamente sobre o processo de revisão e elaboração dos novos planos diretores das cidades objetos de nossa pesquisa. Ela tem como objetivo descrever esses processos para que em seguida sejam analisados criticamente à luz das observações dos trabalhos de campo e das reflexões bibliográficas realizadas ao longo dessa tese. Para tanto, propomos para todos os municípios que serão descritos um esquema analítico baseado na seguinte composição: a) descrição das condições territoriais da cidade analisada; b) apresentação da cronologia do processo de elaboração do Plano Diretor do município; c) apresentação de uma análise metodológica do processo e dos elementos que nortearam as discussões; d) identificação do esquema de Desenho Institucional que norteou os debates; e) análise da Vontade Política expressa pelo Poder Local ao processo participativo.

A segunda seção da Parte II terá como foco principal a análise com base em nossa hipótese de trabalho, à luz dos principais autores que basearam a fundamentação teórica da pesquisa e dos trabalhos realizados em campo.



## PARTE II

“A geografia tem suas raízes na busca e no entendimento da diferenciação de lugares, regiões, países e continentes, resultante das relações entre os homens e entre estes e a natureza” (*Roberto Lobato Corrêa*).

### **IDENTIFICANDO PROCESSOS: O PODER PÚBLICO NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES DE QUATRO DAS PRINCIPAIS CIDADES CATARINENSES**

Esta primeira seção da Parte II da tese tem a intenção de descrever o processo de elaboração dos planos diretores participativos dos municípios que fazem parte de nosso objeto de pesquisa, ou seja, de quatro municípios entre os mais populosos e que concluíram seus processos até dezembro de 2012<sup>62</sup>. O objetivo principal é detalhar o processo de cada um deles para que na segunda seção desta parte do trabalho possamos compreender o papel do poder público na elaboração dessas importantes políticas públicas municipais.

Na tentativa de cumprir com o que determina a lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), os municípios de Joinville, Blumenau, Chapecó e

---

<sup>62</sup> Excluímos o município de Itajaí, pois, apesar de ter finalizado a primeira parte de seu plano Diretor em 2006, é alvo de várias ações na justiça que questionam a legalidade principalmente de seu zoneamento que foi desmembrado da lei original (Lei Complementar n. 144/2008). Diante de tal incongruência, dois parlamentares locais entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) junto ao Ministério Público e, em 06 de fevereiro de 2013, um Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina manifestou-se favorável à ADIN. Na sentença proferida, o Desembargador argumenta que “É inconstitucional a Lei Complementar n. 144/2008, do município de Itajaí, que alterou o plano diretor urbano e instituiu normas para zoneamento, parcelamento e uso do solo no seu território, tidas como contrárias aos interesses dos munícipes e afrontosas às regras de proteção ao meio ambiente” (Diário de Justiça do Estado de Santa Catarina (DJSC), de 06 de Fevereiro de 2013, p. 268. Acesso em 04 jan. 2014. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/50642941/djsc-06-02-2013-pg-268>>). Os municípios de Florianópolis, Criciúma e São José não haviam concluído seus planos até o encerramento desta tese. Achamos, no entanto, que os quatro processos estudados nos permitem auferir conclusões importantes que respondem nossa questão principal.

Lages deram início aos processos de elaboração de seus planos diretores em momentos cronológicos diferentes. A maioria deles procurou discutir, em âmbito local, os interesses dos diversos atores locais à luz do Estatuto da Cidade.

Assim, esta primeira seção da Parte II da tese almeja descrever os processos e iniciar uma análise a partir das condições que elencamos como primordiais para uma participação de qualidade. Seguindo a mesma metodologia adotada e aplicada no texto apresentado na qualificação de tese, iniciaremos o processo de descrição pelo município de Lages e seguiremos na ordem crescente populacional das municipalidades.

## 1 - LAGES

Dentre os estudos dos quatro municípios que elaboraram novos planos diretores elaborados a partir do Estatuto da Cidade, o caso do município de Lages – SC é emblemático e peculiar. A história desse município se confunde com o desenvolvimento urbano ao longo de sua existência, marcada por longos períodos de centralização urbana e exclusão socioespacial, com o poder político concentrado nas mãos da aristocracia local. Por outro lado, foi palco de uma experiência democrática pioneira no Brasil em termos de participação direta nas decisões sobre o território, em meio a um período turbulento da recente história de democracia brasileira, isto é, a ditadura militar.

O que caracterizou esse município ao longo de sua história foi a forma de governo imposta pelas oligarquias comandadas por fazendeiros e coronéis desde a sua fundação até praticamente os dias atuais. Durante a década de 1970, porém, os lageanos deram mostras de que no cerne de sua sociedade existia uma vocação associativa e participativa. Durante dois governos de oposição ao processo ditatorial, Juarez Furtado (1973 – 1977) e, principalmente, Dirceu Carneiro (1977 – 1982), Lages vivenciou uma experiência diferente de governança democrática da cidade.

Com forte oposição da sociedade tradicional, detentora do poder local, essa experiência foi interrompida no início da década de 1980, momento em que “os donos da cidade” retomaram o poder e deram continuidade prática tradicional de fazer políticas públicas.

Passados vinte e sete anos dessa experiência democrática, Lages aprovou o seu novo plano diretor municipal, com o intuito de atender ao Estatuto da Cidade, através da Lei Complementar Nº 306, de 21 de dezembro de 2007, que instituiu “o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Lages - PDDT-LAGES”. O que ficou marcado nesse processo foi o distanciamento do poder executivo, especialmente do prefeito, a falta de participação do segmento popular e a centralidade dos trabalhos nas mãos dos técnicos, que basearam suas ações em opiniões dos chamados “decanos da cidade”<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> “Decanos da cidade” foi o termo utilizado por um técnico da Prefeitura Municipal de Lages, em uma entrevista concedida a dois membros do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCS). Ao usar este termo, o técnico estava se referindo aos profissionais mais velhos que manifestavam um olhar técnico sobre cidade e que, segundo eles, “eram profundos conhecedores da cidade”.

De acordo com um técnico da prefeitura municipal<sup>64</sup>, o prefeito absteve-se e mostrou-se totalmente alheio às discussões, deixando todos os trabalhos a cargo de uma equipe técnica formada por seis profissionais, sendo um representante da prefeitura e cinco contratados (Empresa Fornari Souza Engenharia) para assessoria técnica. Essa atitude levou-nos a suposição de que a cidade contrariou uma importante diretriz legal em relação aos planos diretores participativos, ou seja, que é de responsabilidade do poder público local estimular e animar a participação na sua elaboração de forma que sejam disponibilizados meios democráticos que visem a participação de todos os atores.

A experiência de Lages aproximou-se bastante do chamado urbanismo tecnocrático. Historicamente, antes do Estatuto da Cidade, os planos diretores expressavam uma prática tecnicista baseada numa concepção de planejamento físico-territorial clássico, e em Lages não foi diferente<sup>65</sup>.

Nessa tendência, os técnicos responsáveis pela elaboração do plano diretor renunciaram à participação popular e elaboraram um plano a partir da visão de um pequeno grupo de “especialistas da cidade” denominados por eles de “decanos”. Chamamos a atenção também para o fato de que em Lages a iniciativa da elaboração de um novo plano diretor para o município deu-se a partir do interesse de um grupo de técnicos e não do poder público local.

## **1.1 - CONDIÇÕES SÓCIO-TERRITORIAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR**

Localizado na Mesorregião Serrana do Estado de Santa Catarina, Microrregião dos Campos de Lages, denominado Planalto Serrano, o município de Lages dista cerca 175 quilômetros da capital Florianópolis. As origens do município de Lages, segundo Peixer (2002) remontam ao século XVIII e associam-se à manutenção do território Português no Sul do Brasil Colônia e ao comércio de gado entre paulistas, mineiros e estancieiros do Estado vizinho, o Rio Grande do Sul.

Esse município, localizado às margens do antigo caminho de Sorocaba, foi fundado no ano de 1765. Historicamente, destacou-se como entreposto de tropas de cargas e mercadorias e atualmente apoia-

---

<sup>64</sup> Entrevista realizada em 17 de setembro de 2010, na Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Lages.

<sup>65</sup> Sobre tecnocratismo na elaboração de Planos Diretores, ver SANTOS (2008).

se em dois importantes eixos rodoviários: a BR-116 (Norte-Sul) e a BR-282 (Leste-Oeste). O mapa constante do Anexo 02 mostra sua localização no território catarinense.

Em relação a esses aspectos, Lages mantém fortes os laços econômicos com a pecuária, a agricultura e a indústria madeireira. Cattoni (2009) ressalta que além de um setor primário bastante desenvolvido o município conta com um parque industrial vigoroso, centrado em grande parte na cadeia produtiva da madeira, com destaque para a produção de insumos de madeira, para construção civil e produção de papel e celulose. O setor secundário constitui-se por empreendimentos produtivos ligados aos ramos metalomecânico, de produção de bebidas e de alimentos. Além disso, dada à sua localização geográfica favorável, Lages constitui-se em um importante centro regional de comércio e serviços, os quais detêm papel essencial na geração de emprego e renda do município.

Segundo Peixer (2002), existem dois momentos na história da cidade de Lages que marcaram seu desenvolvimento urbano: o primeiro durante a década de 40, com o início da exploração da madeira, o qual que se estendeu até meados da década de 60. Esse período ficou marcado e caracterizou-se pela grande circulação de pessoas, de mercadorias, de dinheiro e expansão dos limites da cidade. O segundo, nos fins dos anos 60, com o final do ciclo da madeira e a procura por novas alternativas para o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, da cidade<sup>66</sup>. Após crescimento demográfico considerável nesse período, o município de Lages atualmente vê seu crescimento populacional estagnado, chegando em 2013 a 157.749 habitantes (IBGE, 2013)<sup>67</sup>.

A década de 1970, porém, ficou conhecida como o período em que o município andou na contramão da história brasileira, pois enquanto o poder político do Estado catarinense estava em harmonia com a ditadura militar e seu regime autoritário, em Lages instalou-se um regime pioneiro de participação popular na administração municipal, caracterizado pela democracia e inversão da forma de governar o município, que era dominado politicamente por uma oligarquia local.

---

<sup>66</sup> Sobre este segundo período, ver Tranjan (2012).

<sup>67</sup> A população do município de Lages tem oscilado bastante nos últimos anos: segundo dados do IBGE (2013) sua população em 2010 era de 157.682 habitantes, diminuindo para 156.604 em 2012, na contagem do Instituto; porém, em 2013 voltou a subir para 158.961 habitantes. Os motivos dessa oscilação são desconhecidos.

Neste período segundo a Entrevistada 01<sup>68</sup>, por seu caráter contestatório e contraditório, bem como de oposição ao regime militar, Lages era chamado pelos políticos tradicionais e conservadores de Estado de Santa Catarina de “República Marxista de Lages”.

O governo popular de Dirceu Carneiro (1977-1982) implantou uma metodologia inovadora para a época, que valorizava o local, o morador do bairro, o espaço de convivência, de identidades, de cultura e singularidades. Peixer (2002) assinala alguns princípios básicos que nortearam essa administração: a organização e a participação popular; a busca de alternativas econômicas ao modelo industrial; a importância da agricultura; a educação como princípio libertador e organizativo; e a importância da memória, da história e da cultura popular.

Segundo Alves (1988) esse foi um momento de reconfiguração do poder local, em que se buscaram novas relações entre o público e o privado, entre o governo e a sociedade local, bem como a construção de novas parcerias com o intuito de romper com as práticas clientelistas. O governo da cidade tinha um papel essencial nesse processo, pois era o principal empreendedor e responsável pela resolução dos problemas da localidade, sendo que a gestão passava pela participação popular.

Esse período representou a ruptura com o projeto de cidade e com sua percepção construída anteriormente. Segundo Peixer (2002):

Até 1976, as atenções estavam voltadas ao núcleo central da cidade, com incentivo à industrialização, à construção de grandes avenidas, ao asfalto, enfim, desenvolvia-se ações de visibilidade e criação de infra-estrutura [*sic*] voltada a instalação de grupos econômicos e a industrialização: foi o sonho da indústria, na busca do progresso (PEIXER, 2002, p 188).

Nesse ambiente de diálogo entre o poder público e os municípios foi projetado um novo plano diretor para a cidade, o qual tinha como base a participação popular na elaboração e gestão. Na visão de Peixer (2002), a necessidade de um novo plano diretor, a partir de estudos realizados inclusive na gestão anterior e de orientações do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU), era iminente.

---

<sup>68</sup> Administradora do Museu Thiago de Castro e Professora da UNIPLAC. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), em 17 de setembro de 2010.

A metodologia empregada tinha como principal característica estimular o espírito participativo da população nas decisões sobre as políticas públicas. Por esse motivo, o plano diretor elaborado durante esse governo foi considerado pioneiro no Brasil, uma vez que propiciou a participação de todos os segmentos sociais no âmbito de desenvolvimento econômico e estrutural da cidade através da criação do Conselho do Plano Diretor, com funções consultivas e deliberativas. Por estas características, o ambiente democrático instalado no seio da sociedade, permitiu a constituição de uma esfera pública de debates, caracterizada pela partilha de poder. Segundo Peixer (2002, p.193-194) o plano seguia três eixos norteadores:

- análise da estrutura urbana da cidade, identificando os pontos dos serviços comunitários, tipo de ocupação do solo urbano e sistemas viários;
- levantamento histórico/cultural das ocupações urbanas do município;
- participação popular no seu processo de elaboração.

Ressalta-se a importância de dois elementos inovadores nesse processo: a análise histórica da formação e ocupação dos bairros considerada necessária para demarcar os aspectos culturais da produção urbana; e a ênfase na participação popular, que constitui-se como uma verdadeira plataforma de democracia deliberativa.

Segundo a autora, o que emergia dos discursos da equipe encarregada pela elaboração do plano era a interação com os moradores e a intenção de “reverter as prioridades”, dar um novo rumo, outro planejamento à cidade. Ainda em conformidade com suas ideias, esse discurso não estava pautado apenas no planejamento urbano, mas em todos os projetos do executivo, nos quais transparecia a necessidade de valorização da periferia, dos movimentos populares e dos investimentos em agricultura familiar.

Alves (1988) afirma que havia a perspectiva de criação de um Conselho do Plano de Desenvolvimento Urbano, com a função de consulta e de orientação nas políticas urbanas. Somados a essas questões, os debates sobre plano diretor demonstraram profundas preocupações com o crescimento vertical da cidade, com a ocupação e a qualidade de vida no centro, área extremamente valorizada e alvo das especulações imobiliárias. E foi essa a questão crucial para a não aprovação do plano no legislativo municipal: “ao mexer com o capital imobiliário e com os proprietários na área central, as relações foram extremas, o que levou a sua inviabilização” (PEIXER, 2002, p. 199).

Esse aspecto foi fundamental na reprovação do plano, considerado como extremamente exigente para os padrões da cidade. Ao

procurar inverter a lógica capitalista da desigualdade através de mecanismos legais, como o plano diretor, buscou-se ampliar o uso social do espaço e inverter uma trama de desigualdades presentes na cidade desde sua fundação.

Os grupos interessados no capital da cidade, sentindo-se ameaçados por uma administração inovadora e por uma população periférica mais organizada que começava a perceber seu direito à cidade, trataram de abortar essa experiência inédita de planejamento territorial. Como resultado, na eleição seguinte voltaram ao poder os representantes das velhas oligarquias e a antiga maneira de fazer políticas públicas.

A década de 80, que representou em nível nacional um período de abertura política, em Lages, significou a volta às formas tradicionais de gestão municipal. Na década seguinte, os atores tradicionais da política municipal e estadual trataram de “apagar” do cenário regional as lembranças da administração Dirceu Carneiro, através do poder tradicional das elites dominantes locais, como destaca Peixer (2002):

Houve uma prática de apagar as marcas da gestão anterior, seja apropriando-se do discurso e mudando-se em sua essência (vide participação popular), seja pela incineração pura e simples dos projetos e seus registros. Era necessário eliminar da cidade e da memória essa experiência de participação popular e a melhor forma foi apropriar-se dos discursos (PEIXER, 2002, p. 206).

Diante dessa realidade, a “nova” gestão tratou de cooptar a participação popular, direcionando-a e tutelando-a. Agindo diretamente pela tônica da modernidade do território, mediante a industrialização e a urbanização, reataram-se “as antigas alianças e discursos” para desenvolver a cidade (PEIXER, 2002, p. 207).

No que tange à produção urbana, esse período (1981-1989) foi marcado pela aprovação de um novo plano diretor para a cidade, denominado de “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano”, que ficou conhecido regionalmente como “Projeto Nova Lages”, caracterizado por um pacto territorial que refletia o jogo político e de interesses que ocorria na cidade em relação à produção do espaço urbano.

Segundo (PEIXER, 2002), esse plano iniciou-se em 1984 e pretendia a atuação conjunta das três esferas de administração (local,

estadual e federal), articulado pelo Gabinete de Planejamento (GAPLAN). Na sua concepção, estava estabelecido o pacto entre o Estado e as elites econômicas na apropriação e reprodução do espaço urbano, haja vista as entidades ligadas ao estudo/produção do território (CDL, ACIL, CREA, Câmara de Vereadores).

A reflexão sobre esse período do planejamento de Lages faz-se necessária para poder-se perceber que havia uma tradição associativa e participativa, mas que foi combatida pela elite política conservadora local e estadual.

## **1.2 - CRONOLOGIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR**

O atual plano diretor de Lages teve início em 2004 e foi finalizado em 2007, sendo que sua gênese deu-se a partir de trabalhos preliminares<sup>69</sup> que ocorreram por meio de um estudo realizado por um grupo de sete técnicos da Prefeitura Municipal (três Arquitetos e quatro Engenheiros Civis). Os resultados desse projeto, segundo o Entrevistado 02<sup>70</sup>, deu origem a uma análise mais detalhada dos principais problemas da cidade. A conclusão do grupo de técnicos foi que a cidade necessitava de um novo marco regulatório para poder ordenar o crescimento da cidade, ou seja, um novo plano diretor.

Diante dessa constatação, a equipe de funcionários municipal passou a trabalhar a ideia de revisar o plano diretor e cumprir com o que determina o Estatuto da Cidade: que todas as cidades com mais de vinte mil habitantes deveriam revisar seus planos diretores dentro de um prazo estipulado pelo órgão competente, nesse caso o Ministério das Cidades.

A implantação de um sistema de Geoprocessamento na cidade tinha por finalidade produzir uma ferramenta com a qual se pudesse fazer uma análise do potencial de expansão urbana do município. Utilizando-se dessa ferramenta, caracterizar-se-iam as condições existentes para a expansão - industrial e habitacional, investigando se a direção do crescimento da cidade ocorreria em áreas favoráveis à

---

<sup>69</sup> O principal dos trabalhos realizados pelo grupo, foi a implementação de um projeto de Implantação do Geoprocessamento da Cidade.

<sup>70</sup> Arquiteto e funcionário municipal de Lages, coordenador dos trabalhos no processo de elaboração do novo Plano Diretor de Lages. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Secretaria de Planejamento de Lages – SEPLAN, em 17 de setembro de 2010.

ocupação e adensamento. A junção entre esse estudo e os mapeamentos avaliativos de potenciais possibilitou a visualização das áreas conflitantes quanto aos seus potenciais e levou o grupo de técnicos responsável pelo trabalho a repensar a cidade sobre a lógica da elaboração de um novo plano diretor, condizente com as suas necessidades (ENTREVISTADO 02). Dessa forma, o plano diretor atual teve sua gênese a partir de uma visão bastante influenciada pelo tecnocratismo.

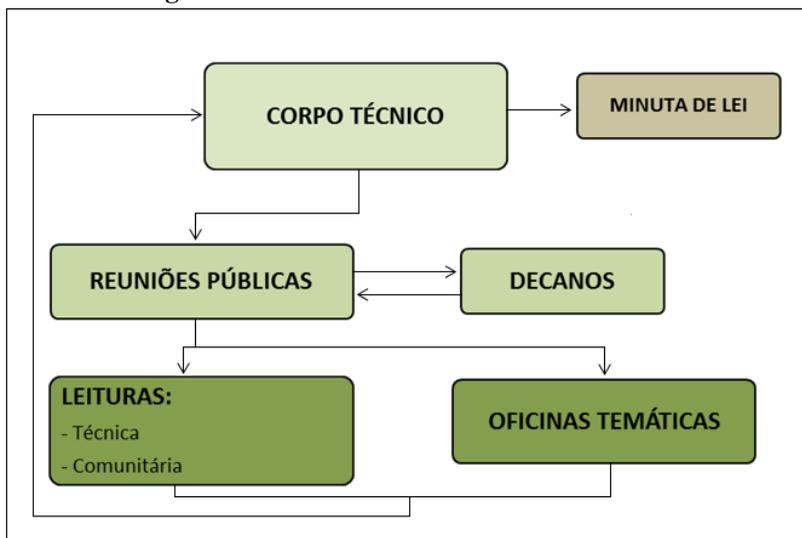
Como vimos, o último plano diretor da cidade datava de 1988, e, com a necessidade Constitucional de revisão do plano, após a aplicação do estudo prévio sobre a cidade, o grupo de trabalho deu início à definição de instrumentos de planejamento territorial. Com a ajuda do Instituto de Arquiteto do Brasil – IAB/Lages - em 2004, iniciaram-se os trabalhos, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento de Lages (SEPLAN).

As primeiras atividades foram realizadas por iniciativa de técnicos da prefeitura, uma vez que não puderam contar com a ajuda financeira ou vontade política expressa do Executivo. De acordo com o Entrevistado 02, tentou-se, inicialmente, a contratação de uma Assessoria Técnica junto a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mas faltaram recursos financeiros após a resposta negativa do chefe do executivo. Com os poucos recursos disponíveis, o máximo que se conseguiu foi montar uma equipe de seis profissionais (um técnico da Prefeitura e cinco contratados – arquitetos e engenheiros da Empresa Fornari Souza Engenharia) para assessoria técnica (ENTREVISTADO 02).

O processo teve início em julho de 2006, com a criação de uma Comissão de Técnicos (com *status* de Núcleo Gestor), por iniciativa deles próprios. No mesmo mês, ocorreu uma reunião de instalação do “núcleo” que serviu também de lançamento oficial do Plano Diretor, ocasião em que foram explanados os objetivos, a metodologia e os temas básicos para discussão nas reuniões públicas. Os trabalhos de elaboração do plano duraram seis meses. Finalizado o plano, ele foi apresentado aos vereadores em novembro do mesmo ano, momento em que foram iniciadas as discussões nas comissões internas. Os trabalhos foram finalizados em 21 de dezembro de 2007, com a aprovação do Projeto de Lei na Câmara Municipal de Vereadores.

O fluxograma representado pela figura 04 dá a ideia da sequência das etapas dos trabalhos realizados durante o processo de elaboração do novo plano diretor de Lages:

Figura 4 - Fluxograma das etapas de atividades do Plano Diretor de Lages



ORGANIZAÇÃO: O Autor, 2014.

Como descrito anteriormente, o processo iniciou-se com a formação de uma Equipe Técnica que era a responsável por todas as ações do processo. Com o auxílio dos decanos, foram organizadas as reuniões públicas; nestas, foi preparada e implementada a leituras da Cidade (leitura técnica e comunitária) e completadas pelas oficinas temáticas. O resultado destas duas etapas serviu de bases para que a equipe técnica preparasse a minuta de lei e encaminhasse ao legislativo.

### 1.3 - TEMÁTICAS QUE NORTEARAM AS DISCUSSÕES DO PLANO DIRETOR

Os pontos mais importantes que caracterizaram o plano aprovado em 2007, de forma particular, foram: a falta de interesse ou o distanciamento do executivo municipal - em especial do prefeito - pelo projeto e a tímida participação popular no planejamento do território, que resultou na exclusiva dedicação do segmento técnico.

De acordo com o Entrevistado 02, a metodologia adotada consistiu em dividir o município em dez regiões, sendo sete na área urbana e três no interior (área rural), onde foram realizadas as reuniões,

as oficinas temáticas e as audiências públicas. Para esses encontros, convidava-se um dos “decanos” da cidade, o qual fazia uma leitura e interpretação da evolução do município, cada um em sua especialidade, com o intuito de realizar um diagnóstico comparativo entre as diferentes visões da cidade. Essas visões eram predominantemente tecnicistas e as reuniões estavam restritas a poucos convidados ligados ao tema escolhido<sup>71</sup>.

O desenvolvimento do plano envolveu duas etapas apenas: a primeira direcionada às leituras técnica e comunitária e a segunda com as oficinas temáticas e as audiências públicas. Observa o Entrevistado 02, sobre a leitura técnica, considerada pelos entrevistados como a principal: “De um modo geral a leitura técnica foi feita e compreendeu a avaliação dos principais problemas em termos de infraestrutura urbana: sistema de trânsito, redes de energia, água e saneamento básico, por exemplo”. Nessa etapa do plano, os “decanos” tiveram papel preponderante na leitura da cidade, pois foi a partir de suas experiências profissionais, de sua visão sobre a realidade do território local que foram elencadas as principais diretrizes demandadas e os rumos que o município deveria tomar.

Quanto à leitura comunitária, no entender dos técnicos e profissionais ligados ao executivo e legislativo municipal, essa etapa ocorreu em conformidade com as determinações legais, contudo, elas foram diluídas nas audiências públicas, que de certa forma tiveram a participação de pessoas ligadas principalmente aos setores econômicos.

As audiências públicas possibilitaram um maior entendimento de como a população local percebia o território de Lages. “Foi feita, através das audiências públicas participativas, a leitura comunitária, que possibilitou a compreensão de como a comunidade enxerga a cidade, o bairro, o interior do município e para onde, na visão deles, Lages deve crescer” (ENTREVISTADO 02).

Ainda de acordo com o Entrevistado 02, nas oficinas temáticas os assuntos mais abordados e discutidos foram os relacionados ao trânsito, ao zoneamento e aos problemas ambientais. Nelas, a participação resumia-se a algumas entidades (CDL, ACIL, IAB/Lages, OAB,

---

<sup>71</sup> Segundo o Entrevistado 02, para cada reunião escolhia-se um tema que deveria ser discutido, convidava-se um especialista no assunto, preferencialmente com grande experiência na área, convidava-se o público alvo (com ligação direta ao tema), escolhia-se o local e realizava-se a reunião com caráter de audiência pública.

CREA), essencialmente ligadas aos interesses do Executivo ou áreas econômicas, tais como o comércio, imobiliárias e construção civil.

Os números referentes aos participantes nas audiências demonstram a fraca participação das entidades ligadas ao campo popular e da população em geral. O total de treze reuniões (entendidas pelo Grupo Técnico como audiências) contou com 81 (oitenta e um) participantes naquelas realizadas no centro da cidade (dez ao total) e 55 (cinquenta e cinco) participantes nas atividades realizadas no interior do município (três reuniões). Esses dados indicam uma média de 10,4 pessoas por reunião.

Quanto às oficinas temáticas – nas quais foram discutidos assuntos como meio ambiente, educação, meio rural, uso do solo, trânsito, zoneamento e outros -, segundo o Entrevistado 02, foram realizadas em sua totalidade 33 (trinta e três) reuniões. O número total de participantes nessa etapa foi de 129 (cento e vinte e nove) pessoas. Esses dados indicam uma participação média em torno de 3,09 pessoas por oficina.

Como pode ser percebido, o baixo número de participantes aconteceu em todas as etapas do processo. O número total de participantes em todas as fases (as leituras técnica e comunitária, audiências públicas e oficinas) foi de 265 (duzentos e sessenta e cinco) habitantes.

Finalizadas as etapas de reuniões, o grupo de estudo do plano diretor direcionou seu trabalho para a elaboração das diretrizes e propostas a partir das discussões com os decanos e demais participantes. Nessa fase, os trabalhos foram restritos aos seis técnicos que tiveram a iniciativa de elaborar o projeto. De acordo com o Entrevistado 02, foi um trabalho restrito a escritórios e gabinetes da prefeitura.

O Quadro 06 tem por objetivo mostrar de forma detalhada as diferentes etapas de trabalho do processo de construção do novo plano diretor de Lages.

Em seguida, após o período de estudo, em novembro de 2006, com os trabalhos concluídos pelo grupo, o documento final foi formatado e remetido à Câmara de Vereadores. Salienta-se que de acordo com os Entrevistados 26<sup>72</sup> todo o processo de elaboração e o que vem acontecendo atualmente (revisão) foram dentro da mesma lógica: sem participação popular. Portanto, não ficou claro para a população a

---

<sup>72</sup> Presidente e Vice-presidente da União das Associações de Moradores de Lages. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), em 27 de julho de 2012.

vontade política de uma participação efetiva, autêntica. Assim, podemos afirmar também que os habitantes não viram como resultado um plano diretor que emergisse a partir de uma metodologia participativa, na sua essência.

**Quadro 6 - Etapas do Processo de revisão do PDP de Lages**

Etapas		Período	Objetivo
I	Leitura Técnica da Cidade	Junho a outubro de 2006	Produzir um quadro urbanístico do território.
	Leitura Comunitária da Cidade	Junho a outubro de 2006	Compreender e avaliar os principais problemas de infraestrutura urbana. Foram consideradas audiências públicas.
II	Oficinas Temáticas	Junho a outubro de 2006	Abordar e discutir assuntos, tais como os de trânsito, zoneamento e problemas ambientais.
III	Elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor	Novembro de 2006	Elaborar o Anteprojeto de Lei e encaminhar ao Legislativo municipal.

Elaboração: O Autor, 2014.

Na fase de tramitação na Câmara de Vereadores, por falta de conhecimento técnico da matéria, alguns legisladores solicitaram que fosse contratada uma assessoria para fazer um estudo técnico<sup>73</sup> do plano. Apenas após o término dos estudos realizados pela assessoria, o projeto foi aprovado na Câmara de Vereadores.

Segundo informações do Entrevistado 02, não houve nenhuma discussão entre os vereadores sobre o plano em plenário legislativo, tão pouco conflitos, apenas a realização do estudo técnico pela empresa contratada. Passado um ano da finalização dos trabalhos da assessoria

<sup>73</sup> Segundo informações do Entrevistado 02, coordenador dos trabalhos, por falta de conhecimento técnico da matéria a ser discutida, a Câmara de Vereadores contratou uma empresa de assessoria técnica para realizar um estudo da nova lei do plano diretor. Grande parte dos mentores da minuta de lei do plano faziam parte dessa equipe contratada, inclusive o próprio Arquiteto. Esse fato facilitou os ajustes do trabalho e encaminhamento à câmara de vereadores local.

técnica, o Plano Diretor de Lages foi aprovado por unanimidade e com poucas modificações, em 2007, através da Lei Complementar Nº 306, de 21 de dezembro de 2007, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Lages – PDDT – LAGES.

Como estratégia para executar as propostas do plano, foi reinstituído o Conselho do Plano Diretor (CPD), composto por 27 (vinte e sete) membros distribuídos entre entidades e poder público. Esse conselho não foi constituído por uma lei específica, mas sua existência permanece por uma tradição local desde o governo de Dirceu Carneiro (ENTREVISTADO 01). Segundo Lages (2014), os membros que compõem o Conselho estão distribuídos da seguinte forma: 10 (dez) representantes do Poder Executivo, e 01 (um) representante de cada uma das seguintes representações: Fundação Cultural de Lages, Procuradoria Geral do Município; para entidades comerciais e profissionais (ACIL, CDL, CREA/Lages, CRECI, SINDUSCON, e IAB/Lages); DIRETRAN, Associação de Moradores, Exército Brasileiro; Entidades de Ensino (CAV, UNIPLAC e FACVEST) e Polícias (Militar e Civil).

#### **1.4 - DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR**

Em Lages o desenho institucional formalizado pelos cinco técnicos que elaboraram o novo plano diretor local visava, em primeiro lugar, a participação de apenas alguns atores ligados aos campos técnico, econômico e político da cidade. A participação popular ficou relegada a reuniões com pouco poder de decisão, a maioria no centro da cidade, e pautadas nas observações de alguns notórios do município.

O processo foi gerido e administrado por um pequeno grupo de profissionais técnicos (arquitetos e engenheiros) que centralizaram e canalizaram os trabalhos para uma metodologia não participativa do ponto de vista popular.

Não existia formalmente um Núcleo Gestor do Plano, embora o “núcleo técnico” desenvolvesse também essa função. De início, a plataforma de trabalho montada estava baseada nas interações dos participantes a partir da “leitura técnica” e da “leitura comunitária” que eram realizadas concomitantemente a partir de intervenções de profissionais com perfis técnicos e com pretensão “profundo” conhecimento do território de Lages.

Segundo o Entrevistado 02, as reuniões de leituras iniciavam-se sempre com uma intervenção de um dos “decanos” convidados que falava para poucos convidados. Os convites eram feitos nominais às

pessoas que os coordenadores do Grupo Técnico achavam que poderiam contribuir nas discussões, não havendo, portanto, ampla divulgação dos trabalhos; as pessoas que participaram, de alguma forma, tinham ligações ou com os poderes executivo e legislativo ou com as classes econômicas que atuam no mercado da cidade.

Durante o trabalho de campo foi possível perceber que em Lages, diferentemente dos demais municípios objetos desta pesquisa, não houve discussões para implementação das diferentes etapas, conforme as recomendações do MCidades, havendo por parte do grupo técnico um atropelo e diluição das etapas.

Efetivamente as leituras técnicas e comunitárias foram as que ocorreram em menor número de vezes, mas foram as que trataram de temáticas mais em evidência dentro do território. As audiências públicas caracterizaram-se como a fase de catalisação das propostas das duas leituras; foi o momento em que se discutiu com os convidados as intervenções dos palestrantes para servir como base ao grupo técnico e que posteriormente foram transformadas nas diretrizes e propostas presentes no plano diretor.

Um desenho institucional democrático e aberto que proporcionasse espaços democráticos de debates, com regras e normas que regulassem o processo e que estabelecesse quem poderia participar e como deveria ser essa participação (a escolha, os locais, etc.) não fez parte concretamente do processo.

Com a falta de vontade política do executivo, manifestada especialmente na distância de seu chefe de todo o processo e na ausência de recursos (disponibilidade de verbas suficientes) para divulgação das reuniões, a participação da população foi muito limitada.

Por outro lado, as oficinas temáticas merecem destaque pelo grande número de reuniões realizadas e pela variedade de temas tratados. No entanto, esses encontros também não se traduziram em ampla participação das comunidades locais; com per capita (3,09) por reunião, foi a etapa com menos participantes.

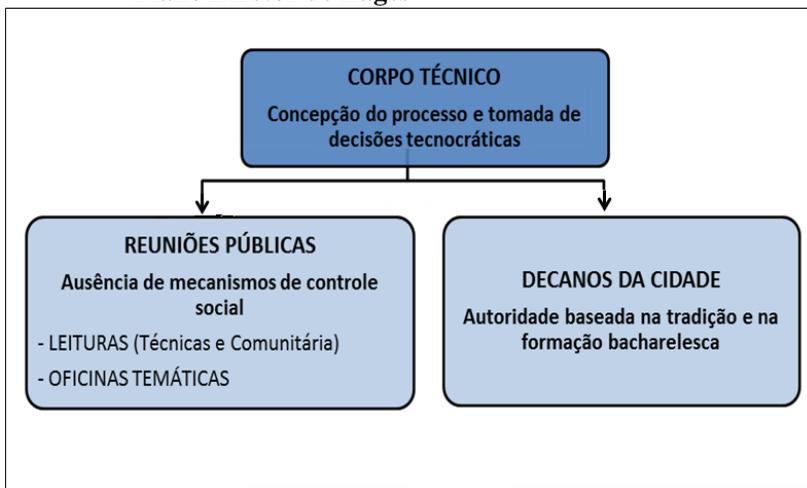
Em Lages, a organização dos trabalhos em torno do plano diretor não contou com organismos como um Conselho do Processo de elaboração do Plano Diretor, um Núcleo Gestor, uma Secretaria Executiva, ou um Grupo de Trabalho com funções detalhadas, tão pouco com um Congresso do Plano que aprovasse seus encaminhamentos.

Segundo informações do Entrevistado 02, não houve debates nem desavenças entre os segmentos da sociedade que participaram das discussões do plano. Por esses motivos, os técnicos afirmam que o desenho institucional proporcionado dialogou com vários atores sociais

e chegou-se a um consenso. Há, no entanto, algumas pessoas, entre elas os Entrevistados 02 e 26 que discordam dessa afirmação e entendem que o governo local não promoveu um amplo debate com toda a sociedade sobre a cidade, e que, devido a isso, os conflitos não foram evidenciados.

A figura 05, mostra o organograma de como ficou montado o desenho institucional do plano diretor de Lages:

**Figura 5 - Formato de implantação do Desenho Institucional do Plano Diretor de Lages**



ORGANIZAÇÃO: O Autor, 2014.

Como pode ser percebido na figura 05, as concepções do processo e as tomadas de decisões estavam centrada nas mãos do Grupo Técnico, que ocupava também a função de “Núcleo Gestor”, caracterizando um modelo de desenho tecnocrático. Os estudos do território ficaram a encargo de profissionais técnicos, considerados autoridades, baseados na tradição e na formação bacharelesca, em torno do qual giravam as discussões. As reuniões (com caráter de audiências públicas) foram meramente para cumprir ritos do processo, pois seu formato não proporcionava a participação de todos os atores interessados. Como principal consequência desse desenho que deveria ser participativo, teve-se o esvaziamento popular do processo.

## 1.5 - VONTADE POLÍTICA EXPRESSA NO PODER LOCAL

Os fatos que podem explicar essa baixa adesão da população de Lages nas discussões de seu novo plano diretor são a divulgação e a comunicação. De acordo com a Entrevistada 01, não houve divulgação dos debates sobre o processo revisório do plano na sociedade em geral, ficando restritos apenas a poucas parcelas de entidades, basicamente àquelas ligadas aos setores econômicos, algumas tradicionais da cidade, tais como OAB, IAB/Lages, CREA, aos funcionários do executivo e ao legislativo municipal.

Pelo que podemos perceber nos trabalhos de campo, não houve uma convincente divulgação nem debates com a população, de modo que a maior parte da sociedade local ficasse alheia a esse processo. Resgatando a ideia de Frey (2003), destacamos o fato de que sem canais de comunicação que realmente possibilitem às organizações comunitárias (associações, entidades civis, sindicatos, ONG's), consideradas pelo autor como “condições favoráveis” para maior engajamento das pessoas nas questões públicas, não pode haver uma resposta da sociedade e torna-se, portanto, difícil sua mobilização em prol da promoção do bem comum.

A divulgação e a comunicação podem ser entendidas como uma ação que demanda vontade política. Como nesse caso, o Grupo Técnico acabou acumulando as suas próprias funções e também as do poder público local, uma vez que o prefeito e sua equipe política ausentaram-se do processo, podemos dizer que não houve vontade política expressa no processo.

No mesmo sentido de reflexão, ressaltamos que o processo de validação do plano diretor nas audiências públicas não foi debatido com a maioria das entidades sociais (pelo menos as do campo popular) que representam a sociedade lageana porque o desenho institucional que foi apresentado pelos técnicos responsáveis não contemplava todos os segmentos locais.

O plano diretor que é o instrumento estratégico e global da política de desenvolvimento urbano e territorial, na qual determina os direitos e deveres para todos os agentes públicos e privados que atuam no município, não representa a vontade política da maioria das entidades do município de Lages. As entrevistas que foram feitas com atores que representam o segmento popular (Entrevistado 02 e Entrevistados 26, por exemplo) deixaram claro que, embora sendo este o instrumento normativo, com uma perspectiva de médio prazo em torno de vinte anos,

sujeito a reavaliações periódicas sem prazos definidos, o plano diretor de Lages representa a vontade apenas das classes dominantes locais.

Dessa forma, fica evidente que não houve vontade política por parte do poder público em proporcionar um desenho institucional que viabilizasse a participação de todos os segmentos sociais. Da mesma forma, não houve divulgação para todas as partes da sociedade quanto às discussões em torno desse plano diretor, que baseou-se apenas nos trabalhos técnicos e na participação de poucos convidados.

## **2 – CHAPECÓ**

A cidade de Chapecó localiza-se na região Oeste do Estado de Santa Catarina. Sua população é de 198.188 habitantes, segundo IBGE (2013); com uma das economias mais importantes da unidade de federação catarinense, este município polariza grande parte da região oeste do sul do Brasil. O mapa XX, do Anexo III, demonstra bem a posição estratégica que ele tem, principalmente em relação ao território Oeste do Estado de Santa Catarina.

O município de Chapecó é considerado polo de uma área com mais de 200 municípios (envolvendo os três Estados da região Sul do Brasil) e com mais de um milhão de habitantes, onde se encontram as sedes das principais empresas processadoras e exportadoras de suínos, aves e derivados do Brasil. Sua população cresce aceleradamente, assim como sua economia.

Esse município tem uma história de luta dos trabalhadores urbanos e rurais, trabalhos conjugados de diversas ONG's em relação à gestão do espaço tanto urbano quanto rural, movimentos de mulheres trabalhadoras, associações (cooperativas) de pequenos agricultores que são referência em relação a autogestão e que muito contribuíram na construção do processo revisório do plano diretor.

Segundo Hass (2006), a decisão de tratar o território na sua integralidade – o urbano e o rural – a partir da participação social, já estava presente no início do processo de elaboração do Plano Diretor, quando se deu a constituição do Conselho Gestor do Plano Diretor – CGPD, incorporando um membro representante dos conselhos rurais. As questões ligadas ao meio rural são tão relevantes quanto as urbanas porque o passado do município está intimamente ligado aos aspectos rurais. Daí a importância de se resgatar e trazer para a arena de discussão a complexidade desse território.

### **2.1 – CONDIÇÕES SÓCIO-TERRITORIAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

Hass *et al.* (2010) ao discorrerem sobre a história dos planos diretores de Chapecó e, conseqüentemente, sobre a cidade, chamam a atenção para o contexto em que ela se desenvolveu. Segundo as autoras, o município cresceu optando por uma política de exclusão social condizente com o poder político e econômico local que iniciou na época

da colonização (primeira metade do século XX) e perdura até os dias atuais. As empresas colonizadoras sempre procuraram cercar e afastar os “intrusos”<sup>74</sup> para evitar que Chapecó se transformasse em uma grande favela, pois “na visão dos colonizadores e da elite local, os ‘intrusos’, os ‘expropriados’ ameaçavam a ordem que proporcionaria progresso para o lugar” (HASS *et al.* 2010, p. 63).

A administração do município entendia que naquele momento da história da cidade (2003/2004), a estrutura montada pelo governo local através do Orçamento Participativo – OP – e as discussões durante o Congresso da Cidade – CC<sup>75</sup> – criariam e propiciariam uma esfera pública de debates, caracterizada por um adequado ambiente democrático. Esses deveriam ser os primeiros passos para se construir um plano diretor participativo no verdadeiro sentido da palavra.

A comunidade envolvida pelo processo participativo se mobilizou em torno de tal demanda, justificando a divulgação realizada durante o CC nas microrregiões e nas entidades, com o propósito de motivar a comunidade chapecoense a se envolver nas discussões. Esse envolvimento da sociedade local resultou, segundo Hass *et al.* (2010, p. 88-89), nos dados apresentados no Quadro 07:

**Quadro 7 - Números de Entidades participantes do PDP de Chapecó**

Entidades		Participantes	%
Entidades não-governamentais	Clube de Serviços: 09 Associação de Engenheiros e Arquitetos (AEOA): 03	12	4,23
Conselhos	Conselho de Desenvolvimento Rural (Conderc): 06 Conselho de Desenvolvimento de Turismo: 01 Conselho de Educação e Escolas: 10 Conselho Municipal de Saúde: 10 Conferência de Habitação:	34	11,97

<sup>74</sup> Intrusos ou expropriados era a denominação dada aos índios e aos caboclos que se encontravam na região quando as empresas colonizadoras chegaram para explorar o Oeste catarinense (ALBA, 2002).

<sup>75</sup> Sobre o Congresso da Cidade – CC, ver Hass (2006).

	07		
Bairro/Comunidades	Diversos	228	80,28
Entidades	Ambientais: 01 Trânsito: 05	06	2,11
Correios		04	1,41
<b>Total</b>		<b>284</b>	<b>100</b>

FONTE: Hass *et al.* (2010).

Pode-se observar que houve uma hegemonia dos delegados ligados ao campo popular, decorrente do desenho institucional proporcionado pelo poder público local e no qual o Orçamento Participativo era discutido. Por outro lado, percebe-se a ausência de participantes ligados aos setores de construção civil e imobiliário que, inevitavelmente, são agentes com muito interesse no desenvolvimento da cidade. Esta constatação se deu basicamente pelo fato de que este segmento econômico não compartilhava com o modelo de gestão adotado pela Frente Popular, principalmente quanto às questões ligadas à expansão urbana do território.

Apesar de algumas insatisfações principalmente de setor imobiliário<sup>76</sup>, a participação dos diversos segmentos da sociedade na elaboração do plano diretor foi um grande avanço para o município, pois pela primeira vez se conseguiu reunir grande parcela da sociedade chapecoense em torno de um mesmo ideal: “o desenvolvimento sustentável do território” (BERNARDES, 2011). A questão da participação, segundo Hass (2006), bem como a elaboração de um novo plano diretor era um compromisso da administração da Frente Popular, fator que provavelmente facilitou o desenrolar de uma metodologia participativa mediante o Congresso da Cidade.

## 2.2 – CRONOLOGIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Com a finalidade de atender ao Estatuto da Cidade, Chapecó aprovou em 2004 e vem revisando desde 2006 seu Plano Diretor Participativo – PDP. Nesse município, principalmente durante os anos

---

<sup>76</sup> Segundo Hass (2006), algumas entidades como IAB/Chapecó e CREA, além do Sinduscon recusaram-se a participar de algumas reuniões do plano, alegando falta de qualificação técnica de moradores de áreas periféricas para discutir temas referentes ao desenvolvimento da cidade, como por exemplo, índices urbanísticos, gabarito de prédios, entre outros.

de 2002 e 2003, por meio do Congresso da Cidade, ocorrido durante o ano de 2001, na segunda gestão municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), a coletividade presenciou um debate público em torno dos principais temas relacionados ao desenvolvimento do território, buscando estabelecer um pacto social entre os diversos atores da política urbana, com a intenção de cumprir os princípios participativos do Estatuto da Cidade. Na busca incessante pelo pacto social, não foram poucos os conflitos entre o poder público local, a população e os atores dos segmentos econômicos.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do município, resultante de um amadurecido processo participativo foi aprovado pela Lei Complementar Municipal nº 202, de 04 de janeiro de 2004. De acordo com Hass *et al.* (2008), o plano foi discutido entre 2002 e 2003, a partir dos princípios do Estatuto da Cidade e do Congresso da Cidade de Chapecó. Governo, população e diversas entidades da sociedade civil organizada participaram do debate. Após várias negociações envolvendo o governo e os diversos segmentos da população, entidades, da construção civil e do setor imobiliário, o Plano Diretor foi aprovado por unanimidade na Câmara de Vereadores, em 2004.

Os debates ocorridos durante o CC suscitaram diversas discussões em torno do território de Chapecó que, segundo o Entrevistado 04<sup>77</sup>, iniciaram-se durante os anos de 2002 e 2003, período em que houve deliberações em torno do novo plano diretor, o qual almejava um pacto social entre o governo local, os atores econômicos e a sociedade com o objetivo de atender aos princípios do Estatuto da Cidade.

O Quadro 08 exprime de forma resumida as principais etapas e seus respectivos objetivos no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Chapecó.

**Quadro 8 - Etapas do Processo de elaboração do PDP de Chapecó**

Etapas		Período	Objetivo
I	1º Congresso da Cidade	Julho de 2001	Debater de forma pública, com o objetivo de pensar a cidade para os

<sup>77</sup> Professor da Unochapecó, que à época da elaboração do PDP respondia pela Secretaria de Governo da Prefeitura Municipal de Chapecó. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade, em Chapecó, no dia 16 de junho de 2011.

			próximos 15 anos.
II	Leitura Comunitária da Cidade	Durante o ano de 2002.	Proporcionar a visão de cidade a partir dos habitantes.
	Leitura Técnica da Cidade	De janeiro a abril de 2003.	Produzir um quadro urbanístico do território, a partir da Leitura Comunitária.
	Seminário Aberto à População	Abril de 2003.	Sistematizar a leitura comunitária, bem como os resultados da leitura técnica; debater o processo metodológico do PDP; e reafirmar os princípios definidos no 1º Congresso da Cidade.
III	Oficinas Temáticas	Abril a junho de 2003.	Objetivaram debater e complementar as propostas originadas das leituras comunitárias e técnica da cidade.
IV	Congresso do Plano Diretor	Julho de 2003	Estudar, debater e votar o Anteprojeto de Lei e encaminhá-lo ao Legislativo municipal.

ELABORAÇÃO: O Autor, 2012.

A seguir apresentamos, como forma sintética, o fluxograma das atividades que nortearam a concepção do processo do plano diretor do município.

Figura 6 - Fluxograma das etapas de atividades do Plano Diretor Participativo de Chapecó



ORGANIZAÇÃO: O autor, 2014.

O processo estava organizado a partir do Conselho Gestor do Plano Diretor, com poderes de Núcleo Gestor. Para auxiliá-lo foi criada uma Secretaria Executiva, cujo objetivo era de coordenar todos os eventos do plano, assim, coube a ela a organização e execução de todas as etapas do processo. A Leitura da Cidade foi realizada dentro dos Grupos de Trabalhos; a fase seguinte foi de discussão dos principais temas relacionados ao plano, que foram debatidos nas Oficinas Temáticas. O Congresso do Plano Diretor foi realizado para validar as decisões que foram tomadas pelos atores concernentes ao longo do processo; a Minuta de lei encaminhada ao legislativo local foi fruto desse processo de debates culminado no Congresso do Plano.

### 2.3 – TEMÁTICAS QUE NORTEARAM O PROCESSO DE DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

De acordo com o Entrevistado 06<sup>78</sup>, durante o processo de elaboração do plano diretor houve vários conflitos, principalmente em relação aos índices urbanísticos construtivos que afetaram diretamente o setor imobiliário e o da construção civil, bem como aos relacionados ao meio ambiente e ao próprio desenho institucional proposto pelo executivo, que na visão de alguns participantes (entidades econômicas e de profissionais liberais) favoreciam a participação de entidades ligadas ao segmento popular.

Segundo Rheinberg (2000), o conflito surge quando há necessidade de escolha entre situações que podem ser consideradas incompatíveis por no mínimo dois atores diferentes. No meio urbano as cidades são compreendidas como produtos sociais historicamente determinados e os conflitos têm sido produzidos por intermédio das relações de diferentes atores sociais através das disputas por espaços decisórios e pelas riquezas urbanas, entre outras.

No caso específico do plano diretor de Chapecó, não estava em jogo apenas a visão da cidade e a inversão metodológica de suas prioridades, mas questões econômicas e políticas, ou seja, o poder. Envolto nesse quadro, pode-se apontar como um dos principais conflitos do processo a própria metodologia escolhida, na qual se adotaram os mesmos parâmetros do Congresso da Cidade, ou seja, um procedimento preocupado em garantir uma representação plural da sociedade no debate do território a partir de uma aglutinação dos saberes técnico e popular.

Segundo Hass (2006), houve uma reação negativa por parte de algumas associações de profissionais (CREA, IAB/Chapecó, CDL, dentre outras) e sindicatos patronais (Sinduscon, CECOVI/Oeste) em torno de uma participação plural. Para as entidades mais ligadas ao campo técnico (CREA, IAB/Chapecó, AEAO), essa metodologia seria inconcebível, pois somente o conhecimento e a competência técnica de tais profissionais seriam suficientes para se elaborar um plano diretor condizente com as necessidades do município.

Esse grupo entendia que o desenho institucional participativo, tinha sido pré-formatado pelo governo com a intenção de privilegiar a atuação do campo popular. Assim, passaram a questionar a representatividade “desigual” dos técnicos nas discussões da reforma urbana de Chapecó.

---

<sup>78</sup> Vereador de Chapecó, em entrevista concedida no dia 17 de junho de 2011, aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade - LABCIS.

Consequentemente, entra no cenário de debates outra questão conflituosa e relevante: a qualificação dos atores considerados aptos a participar, com direito a voto, no processo. Os segmentos dos técnicos liberais e os ligados ao campo imobiliário questionavam a qualificação de certos atores (do campo popular) para discutir os rumos da cidade, alegando que eles eram incapazes de discutir questões sobre o desenvolvimento da cidade, como índices construtivos, uso e ocupação do solo e, sobretudo, as técnicas que careciam de um esclarecimento específico.

Um terceiro ponto instigante do processo dizia respeito aos índices urbanísticos da ocupação do solo e altura das edificações. A proposta amplamente discutida pelos técnicos da Prefeitura girava em torno de um índice básico de quatro pavimentos, enquanto o grupo de arquitetos e engenheiros das imobiliárias e da construção civil era de sete a doze (HASS *et al.*, 2010). A proposta encaminhada a assembleia final foi a defendida pelos técnicos da prefeitura, ou seja, de quatro pavimentos. Isso fez com que um grupo de entidades<sup>79</sup> encaminhasse um documento à Câmara de Vereadores questionando vários pontos do plano diretor, sendo que a reivindicação maior estava ligada aos índices urbanísticos. No documento denominado “Documento de alterações das propostas do projeto do Plano Diretor” ficou clara a posição dessas entidades sobre quem detém o conhecimento da cidade e sobre a quem cabe o planejar os seus rumos.

De acordo com Hass *et. al* (2010), esse documento defende de maneira explícita um modelo desenvolvimentista de cidade, bem como os interesses da especulação imobiliária e fundiária dos empresários locais. Esta visão se evidencia quando se analisa parte do texto colocado pelas autoras:

É fundamental a participação da população no encaminhamento de sugestões e diretrizes para a condução do Plano Diretor, mas a redação, a decisão, o planejamento e a gestão devem ficar a cargo de uma equipe técnica multidisciplinar

---

<sup>79</sup> Sindicato da Indústria da Construção Civil de Chapecó (Sinduscon), Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Oeste (AEAO), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), Conselho Regional de Corretores de Imóveis (Creci), Sindicato das Empresas Imobiliárias e Condomínios do Oeste (Secovi/Oeste), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Associação Comercial e Industrial de Chapecó (ACIC).

levando em conta as entidades de classe de profissionais técnico-científicos, como IAB e AEAO, pois o detalhamento de um plano diretor é extremamente técnico. [...] As entidades reiteram a importância das propostas, que são resultados de inúmeras reuniões realizadas para o estudo técnico do Plano Diretor, visando sua viabilidade econômica e social dentro da perspectiva de incrementar a economia do município (DOCUMENTO DE ALTERAÇÕES DAS PROPOSTAS DO PROJETO DO PLANO DIRETOR ENCAMINHADO À CÂMARA DE VEREADORES DE CHAPECÓ, apud HASS, *et al.*, 2010, p. 96).

Apesar da legitimidade do processo de discussão do plano diretor e da aprovação do mesmo no parlamento local, dois anos depois o mesmo foi revisado e alterado na sua essência, para atender uma demanda social privilegiada. Hass *et al* (2008) alerta que essa revisão se deu apenas no campo dos índices urbanísticos, com a finalidade única de alterar os valores anteriormente aprovados no plano diretor, com uma ausência quase total da participação dos segmentos populares<sup>80</sup>.

A última questão relevante que norteou a discussão do plano foi referente ao meio ambiente, especialmente a área onde se localiza os principais mananciais que abastecem a cidade de Chapecó, denominada de Lajeado São José. O poder público aliado às entidades e aos movimentos ambientais, associações de moradores e ONG's gostariam que o manancial continuasse preservado, enquanto que as entidades ligadas aos setores da construção civil e do ramo imobiliárias pensavam que a melhor hipótese do crescimento da cidade fosse justamente para aquela região.

Nos debates, o grupo ligado à indústria da construção civil, apresentou uma proposta na qual visava à exploração “sustentável” da região, cujo principal produto a ser explorado seria os loteamentos fechados, preservando a vegetação. Na busca pela melhor resolução do impasse, acabou prevalecendo a ideia defendida pelo primeiro grupo de entidades juntamente com o poder público, mantendo preservada a área em discussão.

---

<sup>80</sup> Não entraremos, contudo, na discussão da revisão do plano diretor de Chapecó, pois nosso foco está no processo de elaboração do mesmo. Sobre este tema ver Hass *et al.* (2010).

## 2.4 – DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA A DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

No contexto de mudanças políticas e de valores sociais, o processo de elaboração do novo plano diretor de Chapecó pretendeu estabelecer um caráter participativo<sup>81</sup> e foi constituído por um grupo de trabalho multidisciplinar e interinstitucional composto por representantes da sociedade civil e do governo municipal. A discussão envolveu uma metodologia participativa, com a realização de assembleias em diversos bairros e diferentes sedes de entidades. Além das propostas e documentos elaborados pelos grupos de trabalho foram incorporadas ao texto final da minuta de lei. Segundo Hass (2006), as sugestões foram encaminhadas pelas assembleias, reuniões microrregionais, de núcleos de entidades regionais, conjunto de entidades, seminários temáticos e pelo Congresso do Plano Diretor.

A estrutura do processo de elaboração do novo Plano Diretor de Chapecó ficou instituída da seguinte forma, segundo Hass (2008):

– **Conselho do Processo de elaboração do Plano Diretor – CPPD:** teve caráter consultivo no que se refere à elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor e deliberativo na condução do processo, sendo formado por 19 (dezenove)<sup>82</sup> membros, representando diferentes entidades do segmento da sociedade civil e doze representantes do Governo Municipal<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Caráter participativo no sentido de que houve uma participação efetiva da sociedade chapecoense no processo de elaboração do plano por todos os segmentos sociais, a partir de uma metodologia que foi ao encontro do pretendido pelo Estatuto da Cidade.

<sup>82</sup> Segundo Hass (2008) a relação dos segmentos da sociedade que participaram do Conselho e o seu número de participantes são: Unochapecó (2); Centro Empresarial de Chapecó (ACIC e SINDUSCON) (2); Força Sindical, Intersindical, Sindicatos da CUT e Sindicato dos Trabalhadores Rurais (5); Igrejas (Católica, Evangélica) (2); Conselhos Municipais (1); Associações de Profissionais (1); Conselhos Comunitários e Associação de Moradores (1); Orçamento Participativo (1); Imobiliárias (1); Associação de Engenheiros e Arquitetos do Oeste de Santa Catarina (AEAO) (1); IAB/Lages (Instituto dos Arquitetos do Brasil) (1); Clubes de Serviço.

<sup>83</sup> Representantes do poder público local no Conselho: Secretários Municipais (8); Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal (1); Procurador Geral do Município (1); Coordenador do Orçamento Participativo (1) e Assessora de Imprensa (1) (HASS, 2008).

– **Secretaria Executiva – SE:** era constituída por servidores públicos municipais responsáveis pela organização dos eventos e pela guarda da documentação<sup>84</sup>.

– **Oficinas Temáticas – OT:** foram organizadas em seis grupos temáticos: gestão democrática, uso do solo, habitação e regularização fundiária, desenvolvimento econômico e cultura, meio ambiente e sistema de circulação e transporte.

– **Grupo de Trabalho – GT:** era multidisciplinar e interinstitucional, sob a coordenação de representantes da sociedade civil e do Governo Municipal; foi responsável pela execução das reuniões Microrregionais, dos Núcleos de Entidades, das Regionais, do Conjunto de Entidades, dos Seminários Temáticos, pelo Congresso do Plano Diretor, pela elaboração do material de divulgação e discussão com a sociedade, pela sistematização das propostas apresentadas e pela formatação da proposta de Projeto de Lei do Plano Diretor.

– **O Congresso do Plano Diretor – CPD:** o processo de elaboração do plano culminou com o “Congresso do Plano Diretor” do qual participaram cerca de 490 (quatrocentos e noventa) delegados escolhidos durante as reuniões regionais e microrregionais, que apreciaram e votaram as propostas do novo Plano Diretor, aprovado em 2004.

Ressalta-se que no GT, por parte do governo, foram designados técnicos das Secretarias de Habitação e Assistência Social, da Agricultura, do Desenvolvimento Econômico, Obras e Meio Ambiente, da Saúde, da Educação e Cultura, de governo, da Coordenação do Orçamento Participativo e da Procuradoria Jurídica. No que concerne à sociedade civil participaram representantes das entidades voltadas às áreas ambientais, comerciais, da habitação, assistência social, da Universidade, ONG’s e da União Comunitária de Chapecó.

Nas reuniões microrregionais e de núcleos de entidades<sup>85</sup>, foram debatidas as questões referentes ao plano diretor, formuladas as propostas e a escolha de representantes da sociedade civil para a participação em seu processo de elaboração na proporção de 01 (um) representante para cada 05 (cinco) presentes nas reuniões.

Após essas etapas, já em nível regional e municipal, as propostas finais dos grupos foram levadas para as reuniões regionais e do conjunto

---

<sup>84</sup> Segundo Hass (2008), as entidades deixaram a Secretaria Executiva a cargo dos funcionários públicos municipais, por opção.

<sup>85</sup> Segundo o Entrevistado 06 essas reuniões ocorreram em todos os bairros da cidade, bem como em todas as localidades do interior do município.

de entidades, onde novamente foram debatidas e apresentadas. Nessas reuniões tiveram direito a voto somente os representantes escolhidos nas reuniões microrregionais e de núcleos de entidades. As regionais foram agrupadas observando o mesmo espaço geográfico das regionais do Orçamento Participativo.

Seguindo um formato participativo, o novo Plano Diretor do município de Chapecó foi concebido para seguir os princípios do Estatuto da Cidade e da concepção de Desenvolvimento Territorial. Para Hass *et al.* (2008, p. 215): “[...] o Plano Diretor aprovado em janeiro de 2004 se constituiu num plano de desenvolvimento visando à sustentabilidade socioambiental, à descentralização da cidade, à gestão democrática da cidade e ao combate à exclusão social”. Entendemos, para além da visão das autoras, que o plano aprovado serviu para suprir uma lacuna de exclusão socioespacial, conforme Gusatti (2004) explora em seu trabalho.

O desenho institucional que foi apresentado, corroborado pela vontade política do governo local, favoreceu a formação de um ambiente de debates, repletos de conflitos, mas que culminou com a aprovação de um plano diretor que foi fruto de um processo aberto, em que teve e merece destaque a formatação de uma esfera pública de debates liderada por entidades não-governamentais, com apoio estatal, onde os atores concernentes buscaram a inclusão de seus diferentes pontos de vista sobre o território chapecoense.

A figura 07, a seguir, representa esse desenho institucional que foi proporcionado pelo poder público, cujo objetivo principal era promover a participação de todos os atores concernentes ao processo.

Como se pode observar pela figura, o desenho institucional apresenta-se de forma simples, de fácil compreensão, caracterizado pelo controle social do processo. Tem-se o Conselho Gestor do Plano Diretor (CGPD) que exerce a função de Núcleo Gestor, formado por entidades não governamentais (a maioria) e representantes do governo local. Sua função era de coordenar todos os trabalhos do processo.

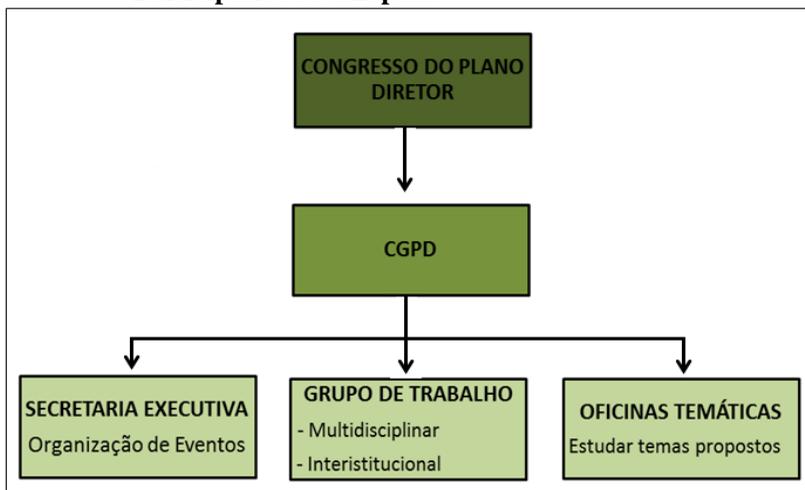
O CGPD era assessorado pela Secretaria Executiva, formada exclusivamente por funcionários municipais<sup>86</sup>, com função específica de organizar os eventos e fazer a guarda e organização de documentos. Nas

---

<sup>86</sup> Ressaltamos que essa composição foi fruto de discussão entre os participantes que concluíram que o melhor seria a formação de uma secretaria do plano formada exclusivamente por funcionários públicos, dada sua facilidade em tratar dos temas e por dispor de mais tempo, haja vista esses servidores terem sido cedidos pela prefeitura exclusivamente para esta função.

Oficinas Temáticas foram debatidos os principais temas sobre a cidade. Os Grupos de Trabalhos, formados de maneira multidisciplinar e interinstitucional, eram coordenados por representantes da sociedade civil e do Governo Municipal; tinham como função organizar as diversas reuniões, elaborar o material de divulgação e discussão, fazer a comunicação e a divulgação entre os atores e sistematizar as propostas do Projeto de Lei do Plano Diretor.

Figura 7 - **Representação do Desenho Institucional do Plano Diretor Participativo de Chapecó**



ORGANIZAÇÃO: O Autor, 2014.

O congresso do Plano Diretor serviu como a Audiência Pública Final, embora só tivessem direito a voto os delegados eleitos durante as reuniões regionais, microrregionais e setoriais, os indicados pelas entidades não-governamentais e representantes do governo local. A Audiência Pública estava acima de todo o processo.

## 2.5 – VONTADE POLÍTICA EXPRESSA NO PODER LOCAL

Enquanto a maioria das cidades que elaboraram seus planos diretores buscou apoio principalmente em parcelas da sociedade urbana, em Chapecó o poder público resgatou temáticas ligadas ao meio rural, considerando-as tão relevantes quanto as urbanas, pois trazer à arena de discussão a complexidade do território como um todo é fundamental,

visto que o passado e a economia urbana atual do município estão intimamente ligados.

Durante o período 2002/2003, no qual foi debatido o plano diretor, objetivou-se atender aos princípios do Estatuto da Cidade, procurando a resolução de conflitos em torno de algumas questões polêmicas como, por exemplo, às ligadas aos setores imobiliário e ambiental. No entanto, no momento da discussão do projeto de lei, em especial na Câmara de Vereadores, diversos segmentos tiveram que avançar e recuar nos debates ocorridos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que houve mudança nos papéis dos diferentes atores envolvidos no processo de Chapecó, se comparados ao planejamento urbano tecnocrático, uma vez que o Estado, na figura do poder público local, proporcionou condições efetivas à participação da coletividade e à conformação de uma esfera pública de debates ao elaborar um desenho institucional favorável à participação. Somados a essa vontade política, a tradição associativa da população local e a adesão efetiva dos técnicos ao processo participativo levaram à elaboração de um plano que parece ter correspondido às diretrizes do Estatuto da Cidade.

A comunicação entre o poder público local com os munícipes também pode ser considerada como um avanço para a elaboração do plano diretor de Chapecó, uma vez que foi montada uma estratégia de divulgação nas microrregiões e nas comunidades (entidades, sindicatos e associações) no sentido de motivá-las a engajar-se na rediscussão da elaboração do novo plano diretor da cidade. Porém, como mencionam Monteiro e Gusatti (2004), esse avanço na comunicação não seria possível sem a forma como o poder público local conduziu os trabalhos, colocando todas as condições possíveis para que todas as estruturas montadas funcionassem, bem como elaborando uma metodologia voltada à participação das entidades populares.

Frey (2003) chama atenção para o fato de que sem canais de comunicação que realmente possibilitem às organizações comunitárias (associações, entidades civis, sindicatos) condições favoráveis para que se engajem nas questões públicas de um determinado território, o capital social dificilmente pode ser mobilizado em prol da promoção do bem comum. Neste sentido, o que se presenciou em Chapecó foi a promoção de um grande potencial em capital social, que resultou no processo de participação qualificada, independentemente dos conflitos ocorridos.

Para efetivação desses canais de comunicação, a equipe de coordenação do plano fez uso da estrutura organizativa do Orçamento Participativo. O governo teve um papel fundamental na capacitação e

qualificação do pessoal mais comprometido com o plano. Segundo Hass (2006), com o intuito de aprofundar os conhecimentos sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, os representantes da Prefeitura, da Unochapecó, Conselheiros e as lideranças comunitárias, realizaram cursos ministrados pelo Instituto Pólis. Os participantes, por sua vez, assumiram o compromisso de dar um retorno às suas bases (empoderamento ou letramento político)<sup>87</sup> e passaram os conhecimentos adquiridos no curso para os demais integrantes.

A metodologia adotada no processo foi tão importante quanto a questão da participação e dos canais de comunicação, pois atendeu ao prescrito pelo Estatuto da Cidade, ou seja, de implantar um sistema metodológico participativo no qual se pudesse envolver o maior e mais diversificado universo de participantes. A metodologia buscou colocar no campo de discussão todos os segmentos da sociedade, desde os setores populares, classe média e alta, até os diversos segmentos econômicos, em uma tentativa de democratizar os debates. Embora, como ressalta Hass (2006), a maioria dos participantes estivesse ligada aos campos populares, com os quais o governo buscou um maior diálogo, procurando inverter as prioridades históricas ligadas ao capital imobiliário, uma série de conflitos manifestaram-se mais intensamente no momento da revisão do plano, em 2006.

Além dos itens mencionados, outro avanço do PDDTC foi o reconhecimento da cidade informal e a sua incorporação à estrutura urbana por meio de políticas próprias de regularização fundiária e por intermédio de adoção de planos de padrões especiais visando a qualidade de vida dos moradores e respeitando as especificidades locais.

Na visão de Menegassi *et. al.* (2004, p. 379) “[...] as áreas de ocupação irregular de baixa renda [de Chapecó] passam a ser objeto de regularização fundiária e urbanização em benefício dos atuais moradores”. De forma igual, os autores acrescentam afirmando que “a disponibilização de novas áreas para produção de habitação de interesse social, em locais adequado e com infra-estrutura, [sic] vincula-se prioritariamente às áreas indicadas para urbanização e ocupação

---

<sup>87</sup> Segundo Cosson (2011), o letramento político visa apropriar-se de processos de conhecimentos (direitos humanos, instituições políticas, democráticas), práticas (análise de temas controversos, participações decisórias, diálogo) e valores (equidade, liberdade). Kleba e Wendausen (2009) complementam este conceito acrescentando que para que o letramento político possa acontecer precisam-se avaliar os instrumentos que auxiliam nesse processo e saber o nível de influência que a população tem nas decisões políticas.

prioritária”. Esse é um sinal de que a cidade informal, marginalizada, estaria finalmente sendo reconhecida como parte legal do território.

### **3 – BLUMENAU**

De acordo com IBGE (2013), Blumenau é atualmente uma cidade com 329.082 habitantes, constituindo-se no polo regional da rede urbana do Vale do Rio Itajaí. Foi fundada como colônia particular, em 1850, por imigrantes alemães liderados pelo Dr. Hermann Bruno Otto Blumenau e hoje ocupa o terceiro lugar na indústria têxtil e do vestuário do país, sendo também a terceira mais populosa cidade de Santa Catarina, atrás apenas de Florianópolis e de Joinville.

O município de Blumenau está situado entre as latitudes 26° 48' 05" S e 26° 59' 36" S e Longitudes 49° 00' 53" W e 49° 11' 56" W", de Greenwich, com uma altitude média de 21 metros de altura e localiza-se 143 km de distância da capital Florianópolis do Estado (IPPUB, 2000). O Mapa XX, anexo IV, mostra a sua localização no Estado catarinense.

Por sua localização geográfica (no vale do Rio Itajaí) está sempre susceptível às grandes catástrofes naturais, como enchentes, por exemplo; além de que sua população vem aumentando consideravelmente no último triênio, passando de 309.011, em 2010, para 329.082, em 2013, segundo o IBGE (2013). Por esses e outros motivos, o ordenamento da expansão territorial é uma dos elementos-chave de seu planejamento. O processo de revisão do plano iniciou-se em 2005 e constituiu-se num novo plano diretor.

O território de Blumenau possui, desde 2006, um novo instrumento urbanístico, aprovado em 15 de dezembro de 2006, através da Lei Complementar 615/2006, que estabelece as normas, os princípios básicos e as diretrizes para o desenvolvimento de seu espaço físico-territorial.

#### **3.1 – CONDIÇÕES SÓCIO-TERRITORIAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

A história do planejamento urbano do município de Blumenau mostra uma centralidade profunda do poder público na elaboração de suas políticas públicas. Siebert (2000) aponta que ao longo da evolução desse município o Estado tentou aumentar seu controle sobre o espaço urbano, com normas cada vez mais complexas. De acordo com a autora, desde o Código de Posturas de 1883 ao primeiro Código de Construções aprovado em 1939 e ao primeiro Plano Diretor de 1977, com suas revisões em 1989 e 1996, houve um contínuo aprimoramento do

conjunto de normas urbanísticas, visando moldar a cidade segundo um padrão ideal preestabelecido pelo poder público local.

Ainda de acordo com Siebert (2000), Blumenau sempre procurou transmitir uma imagem de “primeiro mundo”, de cidade europeia, de forma que os problemas do resto do país não aparecessem. Segundo a autora “a imagem forjada para consumo externo passa a ser também a autoimagem da Blumenau que já não é mais, mas que se queria poder ser” (SIEBERT, 2000, p. 6). Essa fabricação de uma imagem cada vez mais estereotipada – “a loira cidade do Sul” – intensificou-se nas últimas décadas, ocultando a outra Blumenau que, cada vez mais se assemelha a várias cidades brasileiras, expandindo-se clandestinamente, subindo as encostas da periferia e ocupando áreas inapropriadas à ocupação humana.

No primeiro plano diretor local implementado no final da década de 70, época que ficou marcada pelo grande impulso da industrialização e de crescimento demográfico, a ação do Estado sobre o espaço urbano se intensificou com grandes investimentos de infraestrutura<sup>88</sup> e com a intervenção no uso e ocupação do solo. Siebert (2000) afirma que foi na vigência desse plano que o poder público local mais interviu na dinâmica do território, de forma que:

É neste período que o Estado procura aumentar seu controle sobre o espaço urbano, através do primeiro Plano Diretor do Município, mas é também nesta época, marcada por trágicas enchentes e enxurradas e pelo começo da retração econômica, que cresce também a cidade ilegal e se tenta vender uma imagem falsa e estereotipada de Blumenau, que não reflete a totalidade de sua complexidade urbana (SIEBERT, 2000, p. 5).

Os trabalhos de elaboração daquele plano foram iniciados a partir de 1973, com metodologia do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), sendo que seu conteúdo começou a ser aplicado, informalmente, a partir de 1974, porém só foi aprovado pela Câmara de Vereadores em 1977, durante a gestão do prefeito Renato de Mello Vianna (SIEBERT, 2008).

---

<sup>88</sup> De acordo com Siebert (2000) grandes obras foram implementadas na cidade nesse período, dentre as quais merecem destaque a construção da nova rodoviária e a Avenida Beira Rio (Av. Presidente Castelo Branco).

Em 1989, depois de doze anos de vigência, o plano, que se encontrava defasado, foi revisto, conforme aprovação pela Câmara de Vereadores, na administração do prefeito Vilson Pedro Kleinubing. Essa revisão foi elaborada pelos técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal (SEPLAN), e a participação da população limitou-se à discussão dos anteprojatos de lei com o Conselho Municipal de Desenvolvimento (SIEBERT, 2000).

A segunda revisão do plano diretor de Blumenau deu-se durante os anos de 1996 e 1997 (final da administração do prefeito Renato Viana e início da gestão do prefeito Décio Lima), coordenada pelos técnicos do recém-criado Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau (IPPUB)<sup>89</sup>, utilizando-se de uma metodologia um pouco mais participativa, discutida com o Conselho Deliberativo do IPPUB e com maior participação de entidades comunitárias.

Após esses processos pretéritos, nos quais a atuação do Estado foi pouco acessível à participação da sociedade civil, com tênues aberturas à coletividade, Blumenau aprovou no ano de 2006 seu novo plano diretor chamado de participativo. Como muitos outros planos no país, o discurso não se harmonizou com a prática, ou seja, do ponto de vista discursivo o plano pode ter sido propagado como participativo, no entanto, essa participação limitou-se a poucos cidadãos, quase sempre ligados aos interesses políticos ou econômicos da cidade.

O Estatuto das Cidades estabelece que o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40). Pode-se considerar que o plano diretor de Blumenau foi revisado e elaborado através de um processo pseudoparticipativo, pois limitou-se a discutir a cidade de forma normativa, o que fica explícito no seu conteúdo. Como veremos a seguir, o plano foi elaborado pelo Governo Municipal, contou em alguns momentos com a participação da população e teve o objetivo de apontar as diretrizes urbanísticas da cidade.

---

<sup>89</sup> O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau – IPPUB, foi criado em 1993, através da Lei Complementar 56 (BLUMENAU, 1993). Foi extinto em 2005, durante a gestão de João Paulo Kleinubing, por considerar que o Instituto era improdutivo.

### 3.2 – CRONOLOGIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO NOVO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Como visto no item anterior, a última revisão do plano diretor de Blumenau datava de 1996/1997 e tinha uma visão tecnocrática e tradicional de planejamento urbano, resumindo-se aos códigos de zoneamento, de parcelamento do solo e edificações.

Obrigados pelo o Estatuto das Cidades – lei 10.257/2001, a elaborar, através de uma metodologia participativa, um novo marco de regulamentação territorial, os técnicos da Secretaria de Planejamento iniciaram os trabalhos no final de 2004 e início de 2005, com o objetivo de atender a regulamentação Federal. Segundo a Entrevistada 11<sup>90</sup>, as primeiras tratativas para a revisão do plano deram-se no final do ano de 2004, na gestão do Partdo dos Trabalhadores (PT), ainda sob a gestão do IPPUB.

De acordo com a mesma entrevistada, o plano passou por etapas distintas. Os trabalhos, discussões e debates em torno dos principais temas da cidade deram-se ao longo do ano de 2005. Em meados do ano de 2006 foram encerrados os trabalhos do Grupo Técnico Operacional do Plano Piretor de Blumenau (GTO), realizado o Congresso do Plano e remetida a minuta de lei ao legislativo local para sua apreciação.

Os primeiros trabalhos após o reinício das discussões durante a nova administração do prefeito João Paulo Kleinübing (PFL) datam do início de 2005 e aconteceram dentro dos gabinetes da prefeitura, pois tratavam diretamente da reorganização do processo e principalmente da metodologia a ser adotada<sup>91</sup>.

Houve mudanças significativas de pessoal na coordenação dos trabalhos e também institucional, pois até então estava sob a supervisão do IPPUB e a partir desse momento migrou para a SEPLAN, fazendo-se necessária uma fase de replanejamento das atividades, além de remanejamento de pessoal e reorganização interna.

---

<sup>90</sup> A Entrevistada 11 foi Diretora de Planejamento Urbano do município de Blumenau e Coordenadora do Grupo Técnico Operacional do processo de revisão do Plano Diretor de Blumenau (GTO). Concedeu entrevista aos pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade, na Prefeitura de Blumenau, em 19 de abril de 2012.

<sup>91</sup> Com a extinção do IPPUB, consequentemente a redistribuição de seus técnicos em várias secretarias da prefeitura, a SEPLAN assumiu a coordenação dos trabalhos e resolveu reiniciar as tratativas de elaboração do novo plano diretor.

Após a reorganização dos coordenadores do GTO, teve início a segunda etapa, denominada de leitura da cidade, fruto da leitura comunitária somada à leitura técnica. De acordo com a Entrevistada 11, as duas leituras foram realizadas concomitantemente, nos mesmos locais e horários. Também em conformidade com a entrevistada, essa etapa foi viabilizada através de reuniões nos bairros, nas quais se procurava fazer uma leitura do município a partir do olhar de seus habitantes e dos técnicos da prefeitura.

O resultado principal dessa fase foi um leque de diretrizes e proposições, além de vários mapas e tabelas; segundo a coordenadora do GTO, a metodologia proporcionava um resultado simultâneo das duas leituras. Com os resultados da leitura da cidade, partiu-se para a terceira etapa, ou seja, as oficinas temáticas.

A terceira fase, dentro do planejamento estabelecido pelo GTO, partiria dos resultados da “leitura da cidade” e culminaria com as oficinas técnicas que deveriam ser realizadas em diferentes bairros do município. Os temas que foram tratados nas oficinas temáticas buscaram dinamizar as discussões a partir das seguintes demandas: dinâmica econômica e turismo; educação; esporte, lazer, cultura e patrimônio histórico; habitação e regularização fundiária; infraestrutura; regulamentação urbanística; saúde; saneamento básico e ambiental; segurança pública e sistema de circulação e transporte.

No último estágio do processo, já no ano de 2006, cessaram-se os trabalhos participativos e as sessões retornaram ao âmbito de gabinetes e secretarias, formatando-se em uma etapa considerada estritamente técnica. Nessa fase, inicialmente foram divididas as demandas da comunidade em diretrizes e propostas; após este estágio, partiu-se para a elaboração da minuta de lei que deveria ser posta em votação no Congresso do plano Diretor. O Congresso do Plano Diretor tinha *status* de Audiência Pública, ambiente no qual a minuta de lei foi aprovada pelos delegados e pelo Conselho da Cidade de Blumenau (Conciblu) e posteriormente encaminhada ao parlamento local, onde foi votada e aprovada.

No Congresso do Plano Diretor que aconteceu no dia 03 de junho de 2006, os trabalhos transcorridos durante os quase dois anos de debates e discussões entre técnicos, poder público local e parcela da sociedade civil foram legitimados. O seu objetivo era o de aprovar a minuta de lei do plano diretor a ser encaminhada à Câmara de Vereadores. Na casa do legislativo esse documento transitou por cerca de seis meses e foi aprovado em dezembro de 2006.

Ao falar sobre as diferentes fases do processo de elaboração do novo plano diretor, a Entrevistada 11, resume o processo:

Na verdade, ele teve várias etapas. Teve uma etapa, primeiro com as reuniões nos bairros que a gente fez logo no princípio do plano; [...] depois dessas reuniões com as comunidades nos bairros (isso foi em 2005, acho foram trinta e poucas reuniões), nós fizemos oficinas temáticas. Então, as pessoas que participaram dessas reuniões, que tinham interesses em continuar no processo se inscrevia, depois a gente convidava para participar das oficinas temáticas. [...] Foram várias oficinas. Aí juntou esse grupo [...] tem o pessoal da FURB. Enfim, tem também pessoal do CDL, ACIB, Sinduscon, Associação de Moradores, o outro lado também (ENTREVISTADA 11).

O Quadro 09 elucida as diferentes etapas do processo, com seus objetivos específicos e os trabalhos desenvolvidos respectivamente.

**Quadro 9 - Etapas do Processo de revisão do PDP de Blumenau**

Etapas		Período	Objetivo	
I	Organização interna dos trabalhos em âmbito de IPPUB e SEPLAN.	Final de 2004 e início de 2005.	Organizar internamente os trabalhos para a elaboração do novo Plano Diretor.	
II	Leitura da Cidade	Leitura Técnica	Durante 2005.	Produzir um quadro urbanístico do território.
		Leitura Comunitária	Durante 2005.	Mostrar a visão da cidade a partir dos habitantes.
		Audiências Públicas	Durante 2005.	Apresentar os resultados das leituras e preparar as Oficinas Temáticas.
III	Oficinas Temáticas	Final de 2005 e início de 2006.	Discutir os principais temas abordados na etapa anterior (Leitura da	

			Cidade).
IV	Formatação das diretrizes e propostas e da minuta de lei (em âmbito de Gabinete).	Primeiro semestre de 2006.	Transformar as demandas em diretrizes e propostas, bem como elaborar a proposta de minuta de lei para encaminhamento à Audiência Pública final.
V	Congresso do Plano Diretor	03 de junho de 2006.	Aprovar a minuta de lei do Plano Diretor a ser encaminhada ao Legislativo.

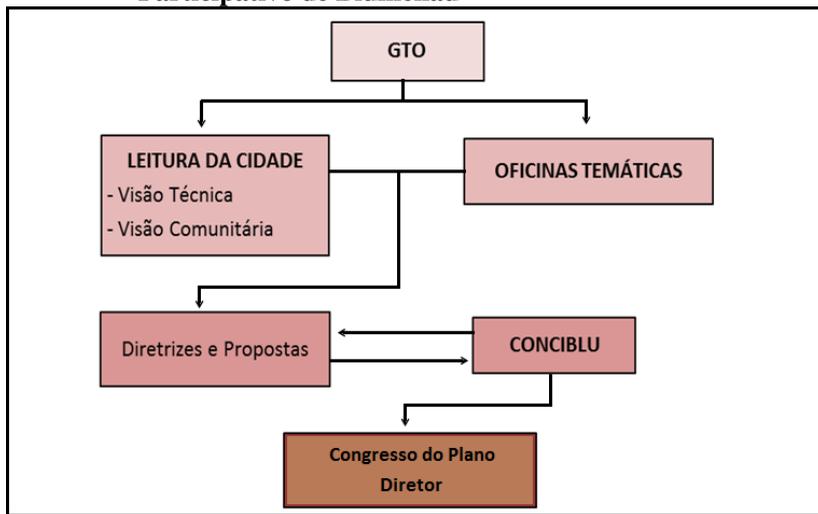
ORGANIZAÇÃO: O Autor, 2012.

A partir da descrição do processo e do depoimento da Entrevistada 11, podemos constatar que após ser discutido basicamente durante um ano, o processo passou por quatro etapas, duas das quais não foram participativas (a primeira e a penúltima), e que, embora contasse com a presença de entidades diversas (de natureza econômica, educacional, de classes, e de associações), não teve a presença significativa das entidades ligadas ao campo popular, como as associações de moradores de bairros, por exemplos.

A Figura 08, a seguir, apresenta o fluxograma das diferentes etapas do processo de elaboração do novo plano diretor de Blumenau.

Pela figura, podemos perceber que o Grupo Técnico Operacional centralizava todas as demandas do processo. Dessa forma, organizou as etapas participativas de Leitura da Cidade e Oficinas Temáticas, resultando numa série de reflexões sobre os temas em discussão. Os resultados dessas duas etapas distintas foram levados a âmbito de Gabinete onde se transformaram em diretrizes e propostas do projeto de lei; antes, porém, de serem transformadas na minuta de lei, elas passaram pela apreciação do Concblu que as modificaram de acordo com suas “vontades”. Após serem analisadas pelo conselho, retornaram ao GTO para as devidas modificações e posteriormente apresentadas em Audiência Pública final (congresso do Plano Diretor), onde foram votadas e aprovadas pelos delegados e, em seguida, enviadas à Câmara Municipal para aprovação.

Figura 8 - Fluxograma das etapas de atividades do Plano Diretor Participativo de Blumenau



ORGANIZAÇÃO: O Autor, 2014.

### 3.3 – TEMÁTICAS QUE NORTEARAM O PROCESSO DE DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

É importante ressaltar que embora não tenha ficado claro no item anterior, houve conflitos no decorrer dos trabalhos, principalmente no que diz respeito aos horários das reuniões impostos pelo executivo e GTO. Segundo o Entrevistado 10<sup>92</sup>, o tempo cronológico do processo deu-se de forma muito rápida, em horários que poucas pessoas puderam participar e que por isso a participação, especialmente das entidades do segmento popular, foi prejudicada. O esquema de elaboração do plano, com relação aos horários das reuniões, facilitou a participação dos técnicos da prefeitura, de empresários e de políticos, ao mesmo tempo

<sup>92</sup> O Entrevistado 10 é vereador e participou ativamente do processo de elaboração do novo plano diretor de Blumenau. Entrevista concedida à Equipe de pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade – LABCIS, na Câmara de Vereadores de Blumenau em 19 de abril de 2012.

em que dificultou a participação das classes trabalhadoras em geral e de seus sindicatos e de associações de moradores<sup>93</sup>.

Na opinião de alguns entrevistados (Entrevistado 10; Entrevistado 12<sup>94</sup>; Entrevistada 13<sup>95</sup>), ficou claro que os técnicos, especialmente os da SEPLAN montaram um desenho institucional que possibilitava a participação de todos os cidadãos que tivessem interesse. Por outro lado, faltou vontade política por parte dos representantes do GTO em viabilizar horários alternativos para que todos moradores do município pudessem debater o presente e o futuro da cidade. Até porque a realização de reuniões em horários acessíveis à população significariam também condições institucionais de participação.

Outra questão conflituosa e que vale ressaltar foi a interferência direta do chefe do executivo na aprovação das diretrizes e propostas do plano. Em Blumenau todas as demandas que dizem respeito ao ordenamento do território devem passar obrigatoriamente pelo Conselho da Cidade de Blumenau (Conciblu). O problema, no entanto, está no fato de seus membros serem nomeados pelo prefeito. Isto facilitou a aprovação de diretrizes e propostas que foram contestadas no período de discussão com os demais atores. Citamos, como exemplo, uma diretriz que intensifica o crescimento da cidade para a região norte (Itoupava Norte), deixando de priorizar áreas com investimentos de obras e infraestrutura anteriormente implantadas, como o centro da cidade e região sul.

A região priorizada pelo conselho, uma área de expansão urbana, foi consequentemente proposta encampada pelos representantes dos setores locais da construção civil e imobiliárias. Segundo o Entrevistado 10 e o Entrevistado 12, essa foi a lógica que ditou a maioria dos trabalhos do processo de elaboração do novo plano, ou seja, com a maioria dos participantes com direito a voto, os assuntos pertinentes aos interesses das elites econômicas e política foram aprovados sem conflitos, enquanto outros, como melhoria para áreas periféricas e investimentos em infraestrutura nos morros, foram relegados.

---

<sup>93</sup> Esta questão será resgatada e analisada na segunda seção da parte II desta tese.

<sup>94</sup> Presidente do Conselho Cidade de Blumenau (CONCIBLU). Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCS), na cidade de Blumenau, em 19 de abril de 2012.

<sup>95</sup> Professora e representante da FURB no processo de elaboração do PDP de Blumenau. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCS), na FURB em 19 de abril de 2012.

Contudo, como em muitos planos diretores discutidos e aprovados no Brasil, as maiores polêmicas ficaram por conta de aprovação de índices urbanísticos, uso e ocupação do solo, meio ambiente, zoneamento, parcelamento do solo e edificações e, no caso específico de Blumenau, obras de contenção às enchentes. Aliás, esse foi um dos poucos assuntos com unanimidade: todos concordavam que seria necessário investimentos em obras que pelo menos minimizassem as consequências das cheias no município.

Quanto aos índices urbanísticos e uso e ocupação do solo, prevaleceram as demandas oriundas do executivo, das entidades ligadas ao comércio, da indústria da construção civil e imobiliária. Foram redefinidos gabaritos para construção de edifício e a retomada no direcionamento geográfico do crescimento da cidade (da região sul para o norte), com investimentos para implantação de indústrias nessa área.

### **3.4 – DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

Segundo a Entrevistada 11, em Blumenau o desenvolvimento dos trabalhos que resultaram na elaboração do novo plano diretor (Lei Complementar 615/2006), ocorreu sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, com significativa participação de técnicos de diversos setores da administração municipal, da comunidade científica e acadêmica, da população em geral e entidades, como determina o Estatuto da Cidade.

A primeira fase dos trabalhos (descrita anteriormente) foi importante porque a partir dela o GTO pode refletir a situação do município e pensar qual o melhor caminho para se iniciar o processo participativo propriamente dito. Como mencionado anteriormente, a última revisão do plano diretor de Blumenau datava de 1996 e tinha sido realizada a partir de uma visão tradicional, resumindo-se aos códigos de zoneamento, de parcelamento do solo e edificações, portanto pouco participativa.

O novo plano viria para atender o Estatuto da Cidade, que demanda uma nova configuração de plano diretor, muito mais abrangente do que os de cunho restritamente urbanístico. Dessa forma, os técnicos da SEPLAN passaram a pensar em um documento mais homogêneo, que permitisse abranger áreas como as de saúde, educação, além das físico-territoriais. Buscou-se apoio nos materiais didáticos elaborados pelo Ministério das Cidades, inclusive com financiamento de verba dessa instituição para implantação do plano.

A segunda etapa, caracterizada pelos trabalhos práticos com os demais atores, necessitou de apoio de técnicos de outras secretarias da prefeitura. Inicialmente, montou-se um calendário para as reuniões a serem executadas com as comunidades; posteriormente, foram elaborados materiais de apresentação em *slides*, com a finalidade de apresentar e explicar como seria o novo plano diretor e a nova forma de compreendê-lo, ou seja, com uma visão mais holística da cidade, com políticas voltadas para diversas áreas.

A metodologia adotada para se executar essa fase era a seguinte: primeiramente os participantes elencavam uma série de problemas levantados na cidade; em seguida, a equipe técnica da SEPLAN complementava esse rol com outros não citados que identificavam. Após acrescentar as qualidades e vocações do município para resolvê-los, colocavam-se os problemas em discussão com os moradores, obtendo-se opiniões sobre as necessidades de melhorias, estimulando-os a pensar sobre o que poderia ser implementado na cidade.

A partir dessa leitura, confeccionavam-se painéis com ideias dos participantes. Em seguida, esse material produzido nas reuniões era levado à SEPLAN e hierarquizado conforme a predominância dos assuntos, sendo agrupados e definidos os eixos a serem trabalhados. Ressalta-se que, de acordo com a Entrevistada 11, esses eixos depois direcionaram as oficinas temáticas.

Por mais que a metodologia dessa fase de trabalhos possa ser considerada participativa, o problema estava na quantidade e no tipo de participantes. As informações colhidas em campo apontam para um pequeno número de participantes (na maioria funcionários públicos e trabalhadores ligados ao setor da construção civil e imobiliário). As entrevistas corroboraram para a conclusão de uma fraca participação, pois, de acordo com o Entrevistado 10 e Entrevistado 12, as entidades ligadas às associações de moradores e de movimentos populares<sup>96</sup> pouco participaram das reuniões por motivos diversos, dentre os quais merece destaque os horários propostos, que impossibilitavam a participação de trabalhadores aos encontros.

Assim sendo, entendemos que houve equívocos na etapa considerada como a mais participativa do processo, tais como os que

---

<sup>96</sup> Chamamos a atenção para o número de associações de moradores que participam da União Blumenauense de Associações de moradores (Uniblam), que segundo o entrevistado 10, na época dos trabalhos chegavam próximo de 150 associações. No entanto, apenas um representante (Uniblam) tinha direito a voto como delegado.

levaram à indução dos participantes a apontar os problemas e possíveis soluções para cidade e não a trabalhá-los e debatê-los; outro problema diz respeito ao fato de a maioria das reuniões ocorrer horário comercial, impossibilitando a participação de pessoas que gostariam de frequentar (sindicatos de trabalhadores, associações de moradores, ONG's etc.); outra questão levantada pela Entrevistada 13 que também merece destaque é o fato de que, mesmo induzidos a apontar alternativas para os problemas da cidade, muito das opiniões dos participantes não foram consideradas pelos técnicos no momento de redigir a minuta de lei, ou seja, as suas contribuições “sumiram” do texto final da minuta de lei. Enfim, resumimos esta etapa de trabalho como participativa no plano discursivo, porém, excludente na prática. O Entrevistado 10 entendeu de forma coerente o discurso, afirmando:

[...] quando faziam a apresentação do plano diretor e quando colocavam para a população presente quais eram as expectativas, reduziam as possibilidades de participação da população; levavam a população a dizer qual era o problema: ‘ah, falta escola nessa comunidade, falta creche nessa comunidade, falta rua nessa comunidade’; centralizava, então, e a população ficava tolhida até no seu intelecto, no seu direito de pensar mais longe, pensar no todo, pensar na cidade, na região; então, centralizava mais essa discussão e aí impedia a população de pensar um pouco maior (ENTREVISTADO 10).

O terceiro momento do processo tratou das oficinas temáticas. Segundo a coordenadora do GTO, foram realizadas cinco oficinas, sendo que cada uma delas teve de cinco a seis reuniões de estudo. Da mesma forma que na segunda etapa, os encontros foram realizados em dias e locais diferentes para que “todos” pudessem participar.

Segundo dados de Blumenau (2005), após trinta e duas reuniões que abrangeram o município como um todo, na etapa de Leitura Comunitária – denominada pelos técnicos de “Reuniões de Consulta” - e reunindo as indicações e informações das comunidades locais, chegou-se aos seguintes temas, que foram utilizados para compilação dos dados e Leitura Comunitária:

- Dinâmica econômica e turismo;
- Educação;
- Esporte, lazer e cultura e patrimônio histórico;

- Habitação e regularização fundiária;
- Infraestrutura;
- Regulamentação urbanística;
- Saúde;
- Saneamento básico e ambiental;
- Segurança pública;
- Sistema de circulação e transporte.

A partir dos resultados da Leitura da Cidade, a estratégia encontrada pelos técnicos da SEPLAN para obter melhor resultado foi a divisão dos assuntos a serem abordados nas oficinas técnicas em cinco grandes temas, dentro dos quais subtemas específicos foram destacados. Para cada subtema, o GTO e demais técnicos das secretarias e autarquias municipais afins definiram as diretrizes que foram levadas às oficinas para que, junto aos representantes da comunidade inscritos na etapa anterior, fossem definidas ações a serem tomadas.

O quadro 10, mostra como ficaram estruturadas as oficinas temáticas:

**Quadro 10 - Estrutura das Oficinas Temáticas do Plano Diretor de Blumenau de 2006**

<b>Oficina Temática</b>	<b>Tema</b>	<b>Subtema</b>
1	- Sistema de Planejamento; - Gestão.	· Gestão Democrática · Instrumentos de Estatuto da Cidade
2	- Regulamentação Urbanística; - Uso do Solo.	· Uso do Solo; · Saúde e Educação; · Patrimônio Histórico, Cultura, Esporte e Lazer. · Assistência Social e Segurança Pública.
3	- Meio Ambiente; - Dinâmica Econômica; - Desenvolvimento Regional.	· Turismo; · Meio Ambiente; · Desenvolvimento Econômico; · Saneamento Ambiental; · Desenvolvimento Regional.
4	- Produção Habitacional; - Acesso à Terra e Moradia.	· Habitação; · Regularização Fundiária.
5	- Sistema de Circulação;	· Transporte Público;

	- Transporte.	- Sistema Viário.
--	---------------	-------------------

FONTE: Prefeitura Municipal de Blumenau (SEPLAN), 2005.

ORGANIZAÇÃO: Autor, 2013.

Dentro dessa subdivisão, segundo a Entrevistada 11, estavam contidos todos os temas que apareceram na etapa de participação da comunidade, dentro das Reuniões de Consulta. Além desses, segundo Blumenau (2005), decidiu-se também pela inclusão de temas relevantes, não citados pela população, como: Desenvolvimento Regional, Gestão Democrática e Instrumentos do Estatuto da Cidade.

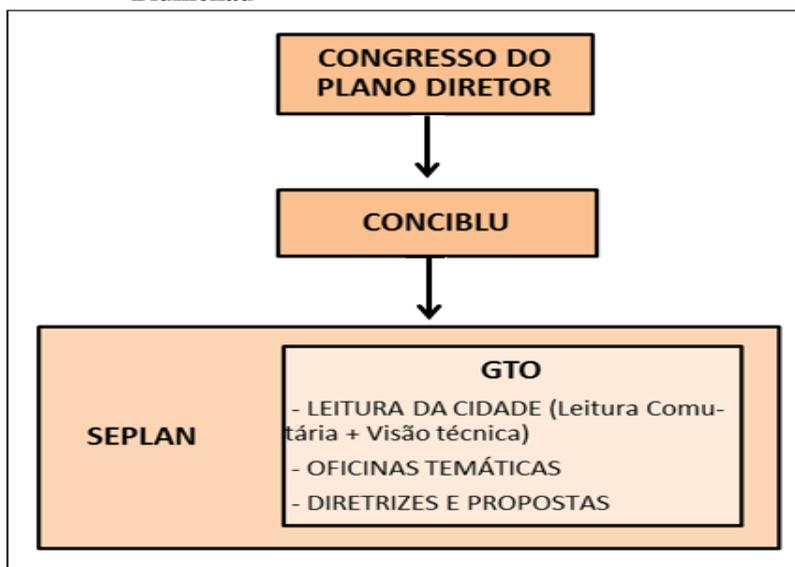
Como resultado final, obtiveram-se vários mapas e tabelas que foram utilizados pelos técnicos na elaboração da minuta de lei do executivo encaminhada à câmara de vereadores. Os temas foram tratados e organizados pelos técnicos da SEPLAN que os levaram à discussão com a comunidade em geral. Após 58 (cinquenta e oito) reuniões ao longo de todo processo, as sugestões dos munícipes foram compiladas e encaminhadas à discussão no Congresso da Cidade. Após as reuniões das oficinas temáticas, foi realizado um trabalho exclusivamente de gabinete, no qual se estruturaram as diretrizes a partir das demandas retiradas dos encontros com os diversos atores e, posteriormente, foram definidos os parâmetros das políticas que comporiam o plano diretor.

Finalizados os trabalhos de gabinete, o GTO encaminhou o resultado de todo o processo (diretrizes e propostas) para apreciação e aceitação junto ao Conciblu. Todo o saldo de mais de um ano de tarefas estava finalmente nos poderes do conselho da Cidade que deveria aprova-lo ou rejeita-lo. Como mencionado, o processo foi ratificado pelo Conciblu, sem grandes conflitos, e encaminhado para apreciação final em Audiência Pública (Congresso do Plano Diretor).

Para a aprovação da minuta de lei foi realizado um congresso, denominado de “Congresso do Plano Diretor”, no dia 03 de junho de 2006. Nesse evento foram discutidas e levadas a votação as propostas apresentadas pela população, pelos técnicos e pelo poder público, que culminaram na Lei Complementar 615/2006. O objetivo do congresso foi transformar em linguagem jurídica as solicitações discutidas desde 2005 entre os atores e enviá-las à Câmara de Vereadores.

A Figura 09 representa um esboço do desenho institucional proporcionado pelo poder público local à participação dos moradores de Blumenau.

Figura 9 - **Desenho Institucional do Plano Diretor participativo de Blumenau**



ORGANIZAÇÃO: O Autor, 2014.

De forma geral, a figura representa o desenho institucional do plano diretor de Blumenau e explica-se da seguinte maneira: a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) por intermédio de seus técnicos era a organizadora e responsável por todos os trabalhos. Dentro de sua estrutura foi organizado o Grupo Técnico Operacional do Plano Diretor (GTO), com funções de Núcleo Gestor, formado basicamente por funcionários públicos, representante da Universidade Regional de Blumenau (FURB) e outras entidades. Esse grupo era encarregado de organizar os eventos, secretariar os trabalhos e divulgar as ações. Seus trabalhos preliminares resultaram na leitura da cidade.

A leitura da cidade foi fruto de uma leitura sistematizada (leitura comunitária + leitura técnica), em que os técnicos do GTO conduziam o processo, possibilitando aos participantes informarem quais eram os problemas da cidade. Os resultados, a partir desse diagnóstico, passaram por um “olhar técnico” que, em contrapartida, elencava as qualidades e vocações do município. Após, debatia-se até se chegar aos pontos fracos e pontos fortes, visando à equação dos problemas e à obtenção de diretrizes e propostas. Os principais assuntos

surgidos dessa fase deram origem às Oficinas Temáticas, conforme o Quadro 10, no item anterior. Os resultados das oficinas retornaram à SEPLAN e serviram como base para que os técnicos do GTO preparassem as diretrizes e propostas finais, bem como a minuta de lei, que foi votada no Congresso do Plano Diretor de Blumenau, em 03 de junho de 2006.

### **3.5 – VONTADE POLÍTICA EXPRESSA NO PODER LOCAL**

Na avaliação dos técnicos que tomaram frente ao processo, todo o trabalho executado foi um grande aprendizado e um desafio para eles, pois se tratava de uma nova metodologia que exigia enormes manobras para lidar com diversas situações e com visões diferentes de atores diversos.

Nesse sentido, não se pode dizer que não houve vontade política por parte dos técnicos de algumas secretarias da prefeitura, em especial da SEPLAN. Essa constatação é corroborada por alguns entrevistados (Entrevistado 10; Entrevistada 11; Entrevistado 12; Entrevistado 13); contudo, essa mesma disposição não pode ser creditada aos demais membros, principalmente aqueles ligados diretamente ao executivo. Foi possível observar que o desenho institucional disponibilizado pelo poder público não contemplou a todos, pois grande parte dos trabalhadores e associações de moradores, por exemplo, não participaram por motivos de horário das reuniões.

Mesmo que para os representantes da prefeitura e para os técnicos responsáveis pela elaboração do plano, a participação da sociedade tenha sido efetiva e cumpriu com o que determina o Estatuto da cidade, que “a população deu uma resposta e também satisfaz seu papel no que concerne à participação na elaboração dessa política urbana” (ENTREVISTADA 11), contudo, entendemos que, de fato, o que houve foi uma pseudoparticipação. Isso porque diante das justificativas dadas pelo Entrevistado 10 e pela Entrevistada 12, principalmente, o processo de divulgação das atividades deixaram a desejar, da mesma forma que a questão dos horários, já mencionada.

Essa estratégia do executivo local deixou evidente que uma participação mais efetiva poderia colocar em xeque os planos traçados pelas elites para a cidade. A participação que pretendeu comprovar, na verdade, deu-se muito mais por funcionários públicos e atores com interesses econômicos no território, especialmente os ligados ao ramo imobiliário e à construção civil, do que pela sociedade de maneira geral.

Dessa forma, o processo de elaboração do plano diretor de Blumenau mostrou-se antagônico, se por um lado o desenho institucional e a adesão de alguns técnicos configuraram-se em uma virtude que buscava conformação de uma arena de debates através de uma esfera pública, por outro, as elites política e econômica não enveredaram pelos mesmos caminhos. O resultado principal foi que não houve um pacto social em prol do território, acordados por ampla maioria das entidades, mas apenas a aprovação de uma lei para cumprimento de ritos oficiais.

## **4 – JOINVILLE**

O município de Joinville está localizado no litoral nordeste de Santa Catarina, conforme o mapa XX, anexo V, concentrando o maior parque econômico do Estado, cuja dinâmica está baseada nas atividades do setor secundário e em uma crescente participação do setor de serviços. Com 546.981 habitantes (IBGE, 2013), é a mais populosa cidade do Estado e ocupa a terceira posição de município mais populoso do Sul do país; está distante 180 km da capital do Estado.

Nesse município, o processo de revisão do novo plano diretor ficou marcado por grandes debates e conflitos entre os técnicos da prefeitura, notadamente da Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville – IPPUJ – e da sociedade civil, principalmente do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB/Joinville, ligados às entidades e associações de moradores. Além desses, grupos ligados aos interesses de mineradores, ambientalistas, movimentos sociais e a sociedade em geral, defenderam seus pontos de vista nos momentos de discussão. Outra característica do processo foi o distanciamento do chefe do executivo à época<sup>97</sup>.

Os trabalhos iniciaram-se em 2005, sob a responsabilidade do Conselho Gestor do Plano Diretor (CGPD), no entanto coube aos técnicos do Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville (IPPUJ) a emissão do texto final do Plano Diretor Participativo – PDP – (minuta do texto base) que foi discutido com os delegados. Após a aprovação do referido documento pelos Delegados, o texto foi enviado à Câmara de Vereadores para votação, depois passar por uma revisão junto à assessoria jurídica da prefeitura.

### **4.1 - CONDIÇÕES SÓCIO-TERRITORIAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

A história do planejamento urbano de Joinville remonta os anos 60 do século passado. Segundo Santana (1998; 2012) e IPPUJ (2013), com a finalidade de cumprir as determinações do Serviço Federal de

---

<sup>97</sup> O então prefeito Marcos Tebaldi (PSDB) explicou seu afastamento e distanciamento do processo “como sendo fundamental para o bom andamento das tratativas a ausência do chefe do executivo para não interferir no processo” (ENTREVISTADO 15).

Habituação e Urbanismo (SERFHAU), a Prefeitura de Joinville viabilizou seu primeiro Plano Diretor da cidade, através da contratação de um estudo urbanístico, junto ao escritório Sociedade SERETE de Estudos e Projetos Ltda., em conjunto com o escritório do arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm Arquitetos Associados. Este plano, no entanto, não acrescentou muitas novidades no ordenamento do território e causou pouco efeito sobre a organização da cidade, pois as diretrizes urbanísticas não foram implementadas.

Somente em 1972, segundo Santana (1998), que um plano denominado de “Plano Diretor do Sistema de Transporte Urbano” foi implantado segundo uma nova análise das características da ocupação urbana. Como principal resultado desse plano, surgiu a Lei Municipal nº 1262/73, relacionada às questões do uso, ocupação e do parcelamento do solo urbano. Segundo Santana (1998), essa lei vigorou até 1975, quando foram promovidas pela própria prefeitura mudanças no capítulo relativo ao uso e ocupação do solo.

Esse plano foi alterado inúmeras vezes até o ano de 1987 no diz respeito ao uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. “As ações, sempre pontuais, estavam relacionadas ao atendimento de demandas específicas geradas pelo intenso processo de crescimento que a cidade vivenciava. As mudanças se concentravam no quadro de usos admitidos e na alteração do perímetro urbano da cidade” (SANTANA, 2012, p. 5). Vê-se, dessa forma, que a dinâmica da expansão urbana do município sempre foi intensa, o que provocava constantes intervenções por parte do poder público.

Em 1987, segundo Santana (2012), em função das várias alterações feitas nesse plano, a Prefeitura decidiu elaborar novo plano para a cidade de Joinville. Dessa vez, o estudo foi realizado pela equipe de técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, que resultou no Plano de Estruturação Urbana (PEU/87).

Durante a década de 90, merece destaque a criação do IPPUJ<sup>98</sup> que extinguiu a Comissão de Urbanismo e criou o Conselho Municipal de Habitação e Urbanismo. Esse Conselho era composto por mais de quarenta integrantes com representantes de associações de moradores, ONG’s e sindicatos de trabalhadores. Possuía também um conjunto de Câmaras Técnicas, às quais o texto preliminar do conjunto normativo foi encaminhado para análise (SANTANA, 2012). Atualmente, com as

---

<sup>98</sup> Lei N° 2.497 de 31 de janeiro de 1991 – cria a fundação Instituto de pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville – Fundação IPPUJ e dá outras providências (IPPUJ, 2013).

mudanças implantadas a partir do novo plano diretor (2007) o Conselho passou a chamar-se “Conselho da Cidade” e conta com 104 membros: a sociedade civil organizada, com 64 representantes e o poder público com 40 (IPPUJ, 2013).

## **4.2 – CRONOLOGIA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO NOVO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

Segundo Santana (2012), as primeiras tratativas para a revisão do PDP de Joinville começaram após críticas direcionadas aos técnicos do IPPUJ em um Evento realizado em Florianópolis que tratava sobre a campanha nacional de revisão dos planos diretores, em 2005. Segundo o autor:

O gatilho para a elaboração do Plano Diretor Participativo de Joinville, só foi disparado quando técnicos do IPPUJ ficaram constrangidos frente às cobranças relacionadas ao atraso do processo na cidade de Joinville, feitas durante evento vinculado à Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, realizado em Florianópolis (SANTANA, 2012, p. 7).

As críticas fundamentavam-se na medida em que o município possuía uma equipe técnica capacitada em seu quadro funcional, lotados no IPPUJ e em outras secretarias, mas, até aquele momento não havia iniciativas para a instalação do processo de discussão do plano diretor local. Com o aval do executivo e embasado no Estatuto da Cidade e na Campanha Nacional “Plano Diretor participativo: Cidade de Todos”, realizada em 2005, cujo objetivo era de auxiliar as municipalidades brasileiras a cumprir o prazo previsto no estatuto da Cidade para a revisão dos Planos Diretores, o IPPUJ encaminhou à Caixa Econômica Federal (CEF) solicitação de apoio financeiro na ordem de R\$ 120 (cento e vinte) mil reais.

Para contar com o apoio financeiro da CEF, no entanto, o IPPUJ teve que elaborar, segundo Santana (2012), um documento chamado de “Termo de Referência para a Elaboração do Plano Diretor”, no qual descrevia como seria o processo, em especial “os fundamentos de ordem legal, o objetivo, a organização institucional para o desenvolvimento dos trabalhos e as etapas de trabalho, assim como o respectivo cronograma” (SANTANA, 2012, p. 7).

Faltavam, contudo, os elementos referentes à participação no referido documento. Assim, o IPPUJ tratou de corrigi-lo, incorporando o “espírito participativo” no processo, antes de iniciar concretamente os trabalhos. Na visão dos técnicos do Instituto haveria a necessidade de elaborar um trabalho de sensibilização do poder público e dos atores sociais, para então promover a divulgação e a ação efetivamente.

Os primeiros encontros para tratar do processo de revisão e elaboração de um novo plano diretor para o território de Joinville deram-se durante o ano de 2005. Os técnicos do IPPUJ, após entenderem as críticas a eles direcionadas pela falha em não iniciarem os trabalhos, tomaram as iniciativas para, depois de mais dois anos de discussão (de maio de 2005 a dezembro de 2007), enviar a minuta de lei ao legislativo para ser aprovada.

Segundo o Entrevistado 15<sup>99</sup>, o IPPUJ coordenou as reuniões de sensibilização, nas quais foram enfocados aspectos como a necessidade de revisão do plano diretor e a importância da participação da sociedade nas diferentes atividades, bem como de se fazer cumprir o prazo legal, que era até o ano de 2006. Essa etapa era necessária dada à magnitude da elaboração do novo plano com participação de todos os atores sociais e públicos.

Os trabalhos de revisão do plano foram lançados, efetivamente, em um evento de divulgação, na Câmara de Vereadores (em 13 de julho de 2005). Segundo o Entrevistado 15, tal acontecimento foi precedido de campanha de divulgação em rádios, jornais, televisão e internet, e aberto à comunidade. O IPPUJ encaminhou trezentos e trinta e quatro convites às lideranças municipais relacionadas às questões do plano diretor, principalmente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O ato tratou de divulgar a importância técnica, política e social do Estatuto da Cidade; a necessidade e importância da revisão do plano diretor de modo participativo, entendido como um processo de criação coletiva; a metodologia e o cronograma de atividades propostas.

O Entrevistado 15 enfatizou também que concomitantemente ao processo de sensibilização e divulgação do plano, foram feitos contatos e convites às entidades da sociedade civil para a indicação de representantes na composição do Conselho Gestor do Plano Diretor (CGPD). O objetivo era compor um grupo que analisasse a metodologia a ser aplicada durante as etapas do plano. Da mesma forma, no

---

<sup>99</sup> O entrevistado 15 era presidente do IPPUJ, à época do processo de elaboração do novo plano diretor de Joinville e concedeu entrevista à Equipe de pesquisadores do LABCS, na sede do Instituto, Joinville, 14 de junho de 2012.

executivo foram definidos os técnicos que comporiam o Comitê Executivo do Plano Diretor (CEPD).

Assim que foram feitas as composições do CGPD e do CEPD, tiveram início as discussões para a aprovação da metodologia e do cronograma de atividades, com base nas críticas e sugestões colhidas durante os eventos de sensibilização (SANTANA, 2012, p. 11). Essa metodologia estava de acordo com as diretrizes do MCidades (2005), que sugere uma série de quesitos para a efetivação da participação da sociedade em geral.

Ainda, durante o ano de 2005, foi iniciado o processo participativo. A estratégia montada foi de dividir os trabalhos em diferentes etapas (três ao total), descritas a seguir:

**Etapa I - Leitura da Cidade:** Segundo Santana (2012) e Entrevistado 15, essa etapa teve como propósito a produção de um quadro atualizado do território de Joinville e foi estruturada a partir de três atividades básicas: 1) o levantamento de dados; 2) o mapeamento das informações coletadas e 3) a realização de reuniões temáticas. As duas primeiras atividades foram desenvolvidas simultaneamente, enquanto que a terceira aconteceu somente após a conclusão das anteriores.

Para realização dos trabalhos, foram levantados dados nas secretarias técnicas da Administração Municipal<sup>100</sup>. Nesses órgãos administrativos foram requisitadas informações referentes aos planos, projetos programas setoriais em desenvolvimento e em discussão, com o objetivo de “montar um quadro sinótico que pudesse revelar os objetivos, a área de atuação, a população atendida, os resultados parciais já alcançados e os previstos” (SANTANA, 2012, p. 12).

Santana (2012) afirma também que após a conclusão das atividades de coletas de dados junto às secretarias, fez-se uma sistematização e representação espacial do território por meio de mapas (14 mapas em formato A0 – escalas 1:20.000 (urbano) e 1:50.000 (município)). A partir desse levantamento, o IPPUJ definiu sete temas<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Segundo Santana (2012, p. 11) foram feitas coletas de dados e informações na Secretaria de Infraestrutura urbana; Secretaria de Habitação; Procuradoria Geral do Município; Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho; Fundação Municipal do Meio Ambiente; Defesa Civil; e Fundação Cultural de Joinville.

<sup>101</sup> Os sete temas selecionados a serem trabalhados nos grupos foram: A promoção econômica; A promoção Social; A Qualificação do Ambiente Construído; A Organização do Ambiente Natural; A Estruturação Territorial e

a serem debatidos nas reuniões técnicas dos grupos de trabalho, com um texto básico para cada um deles.

Essa etapa do processo custou cerca de R\$ 30 (trinta) mil reais, que foram custeados com recursos da própria Prefeitura de Joinville. Os dados disponíveis junto ao IPPUJ mostram que dessas reuniões participaram 187 pessoas, entre integrantes do poder público, da sociedade civil e técnicos mediados pelo IPPUJ.

O resultado final da Leitura Técnica culminou com a confecção de um documento denominado “Diagnóstico Socioeconômico – Leitura Comunitária”, que norteou a continuação do processo. Além disso, foram produzidas 15 cartas-imagem, a partir de imagens de satélite, correspondentes a cada uma das Secretarias Regionais do município “para subsidiar o processo de Leitura Comunitária, pois é sabido que a população em geral, tem dificuldade para a leitura de documentos de representação espacial” (SANTANA, 2012, p. 13).

A segunda fase da primeira etapa constituiu-se de uma leitura da cidade a partir do olhar da população. Para chegar-se aos resultados almejados dessa fase, foram desenvolvidas três etapas diferentes, conforme Entrevistado 16<sup>102</sup>:

- Questionários de consulta comunitária;
- Reuniões no segmento geográfico;
- Reuniões no segmento setorial-econômico.

Vale ressaltar a importância do Termo de Referência do processo de revisão do Plano Diretor de Joinville (após sua correção e acréscimo de um texto com o “espírito participativo”) que atribuía certa relevância à Leitura Comunitária, pois ela deveria apresentar um resultado da cidade obtido a partir da visão dos cidadãos, com seus problemas, conflitos e potencialidades esboçadas, objetivando a legitimação do processo participativo.

Segundo o Entrevistado 15, foram impressos e distribuídos duzentos mil formulários em escolas municipais e particulares, nos terminais do transporte coletivo urbano, nos postos de saúde, nos fóruns de discussão com os diferentes segmentos da comunidade. Santana (2012) complementa afirmando que, além dos formulários, foram produzidas também cinco mil etiquetas adesivas com a logomarca do

---

Integração Regional; A Mobilidade Urbana e Rural; O Planejamento e a Gestão Participativa (SANTANA, 2012).

<sup>102</sup> O Entrevistado 16 é Arquiteto e foi um dos Coordenadores do processo de revisão do plano diretor de Joinville.

Plano Diretor utilizadas para identificação de documentos oficiais produzidos no processo de revisão do Plano Diretor.

Para os técnicos envolvidos no CGPD, os questionários com cinco questões objetivas e abertas foram elaborados com o objetivo de consultar a população sobre quatro aspectos: 1) o que os habitantes gostavam e queriam que fossem preservados; 2) o que estava faltando e o que deveria ser melhorado; 3) quais temas deveriam ser debatidos no Plano Diretor; e 4) em que qual bairro morava e trabalhava. A meta principal dessa etapa era fornecer informações para uma análise prévia dos pontos fracos e potencialidades do município, antes mesmo da realização das consultas públicas.

Os questionários foram recolhidos nas escolas e em cerca de cem urnas instaladas em diversos locais, tais como nos terminais de transporte coletivo, postos de saúde e nas Secretarias Regionais do município. Para o Entrevistado 16, a população respondeu positivamente ao chamado, devolvido por cerca de quarenta mil formulários.

Para essa etapa foi contratada a empresa CRIACOM para auxiliar os técnicos do IPPUJ na condução das dinâmicas dos encontros. Os custos de tal suporte foram cobertos com recursos da CEF. A empresa ficou responsável pela preparação física e logística, assim como, pela divulgação dos encontros.

Ressalta-se que, de acordo com o Entrevistado 15, o processo da chamada Leitura Comunitária ocorreu em um ambiente de franqueza e acessibilidade, uma vez que houve ampla divulgação na imprensa com diversas inserções em rádio, no sítio da internet da Prefeitura e com serviços de autofalante. Esse fato possibilitava a emissão de opiniões e a participação de qualquer cidadão nas discussões.

Santana (2012) afirma que após o cumprimento das etapas anteriores do processo, o CGPD elaborou um relatório no qual sintetizou todos os trabalhos, organizando, segundo os diferentes segmentos estratégicos, a forma de auxiliar a formulação das propostas para cada um dos sete eixos estratégicos e temas prioritários do plano diretor. Esse documento foi posteriormente revisado em sete reuniões, entre os meses de novembro de 2005 a abril de 2006.

O Entrevistado 15 chama a atenção que inicialmente o IPPUJ havia planejado, após a conclusão dos debates e da sistematização das leituras da cidade, a realização de dois seminários para apresentar os resultados do processo. Contudo, esse procedimento foi alterado, por conta da Resolução nº 25/2005, do Ministério das Cidades, que exige do CEPD que seja realizada Audiência Pública. Esse evento passou a ter o

objetivo de discutir a Leitura da Cidade e as condições prévias para que se realizasse a Iª Conferência da Cidade.

A mudança de planos exigiu do CGPD novo plano metodológico e novo calendário de atividades, pois seria necessário convocar novamente a sociedade para participar das Audiências Públicas. Dessa forma, o IPPUJ disponibilizou no sítio da internet do plano diretor o regulamento do evento. Essa medida, na visão de Santana (2012, p. 16), “precipitou interessante movimento na sociedade local, no sentido de procurar se fazer representar da melhor forma possível nos eventos que se seguiriam”. Como se percebe, a sociedade passou a se interessar pelo processo, incentivado por entidades profissionais que passaram a intervir diretamente nos trabalhos.

Em concordância com o edital de convocação na Audiência Pública e seu regimento, foram eleitos quarenta delegados de todos os segmentos da sociedade organizada, técnicos e do poder público, para agirem com direito à voz e voto na 1ª Conferência da Cidade, que seria realizada nos dias 22 e 23 de maio de 2006.

Segundo os dados do IPPUJ, mais de quinhentos municípios participaram da Audiência Pública, fato que superou as expectativas da coordenação dos trabalhos e fez com que o evento se estendesse até às vinte e duas horas, por conta da busca da participação efetiva, principalmente dos moradores.

De forma sintética, podemos resumir esta Etapa I como a leitura da Cidade, que se dividiu em duas fases: Leitura Comunitária e leitura Técnica. Esse momento do processo foi importante porque deu sustentação social aos trabalhos, o que viria a ser finalizado com a Conferência da Cidade.

**Etapa II – IIª Conferência da Cidade de Joinville:** a Audiência Pública era condição *sine qua non* para a realização da Conferência da Cidade. Após mudança de datas, esse evento realizou-se nos dias 12 e 14 de junho de 2006 (SANTANA, 2012). Ainda, de acordo com o autor, foi solicitada uma reformatação do espaço de debate, pois não haveria como discutir todo o documento em pouco tempo. Devido a sua magnitude, foi escolhido a EXPOVILLE para as câmaras técnicas e diversos locais para as reuniões ampliadas.

Para que fosse prorrogado o prazo dos trabalhos, a sociedade civil organizada teve participação fundamental, ao mostrar uma visão de que o plano diretor, da forma como se encontrava, se consolidava apenas nas leis de uso, ocupação e parcelamento do solo. A intenção do IPPUJ era apresentar os resultados da Leitura da Cidade e debater as propostas de diretrizes para a minuta do plano diretor, em dois dias. Santana (2012)

afirma que representantes do IAB/Joinville, por não concordarem com a proposição, lideraram um movimento de revisão do regimento inicialmente proposto e conseguiram a sua mudança. Isso, no entanto, só foi possível porque o IAB/Joinville aliou-se a várias entidades, passando, inclusive, a prepará-las para as discussões e embates posteriores. Foi nesta fase que ocorreu o que Pereira (2012) denomina de “subversão do Desenho Institucional”<sup>103</sup>.

Com isso, o IAB/Joinville tornou-se um importante agente de mudanças nos debates sobre o PDP de Joinville. Segundo o Entrevistado 18<sup>104</sup>, o IAB/Joinville conseguiu aprovar a realização de um Seminário Técnico de quatro oficinas para a capacitação dos delegados. O IAB/Joinville tornou-se, portanto, o porta-voz de um grupo de delegados que se sentiam inseguros diante de alguns temas que não tinham pleno entendimento, diferentemente dos os técnicos do IPPUJ e de outros delegados que dominavam o assunto.

É necessário destacar, contudo, a importância que tiveram os técnicos não institucionalizados nessa fase, principalmente do IAB/Joinville, ministrando cursos paralelos aos delegados que não tinham uma formação técnica. Esses cursos eram realizados fora do ambiente de discussão, para que eles pudessem participar de forma igualitária aos demais delegados. Essa ação do Instituto emergiu a partir do desconforto de alguns delegados, que não compreendiam adequadamente a matéria, frente às proposições apresentadas pelo IPPUJ sob forma de texto legal.

Durante o decorrer dessa segunda etapa surgiram vários conflitos e os grupos não conseguiram cumprir o cronograma previamente estabelecido, sendo que o CGPD teve que realizar mais seis oficinas extraordinárias para que os grupos pudessem concluir os trabalhos. Santana (2012) aponta que depois de concluído os trabalhos das oficinas temáticas, em 24 de agosto de 2006, foi realizada a oficina de sistematização para uniformizar a formatação dos trabalhos realizados.

Em resumo, essa fase pode ser considerada a Etapa dos conflitos, da “rebeldia” do processo. Foi nesse momento que os trabalhos tomaram outro rumo, não aquele escolhido pelo IPPUJ, mas aquele que as

---

<sup>103</sup> Sobre a subversão do Desenho Institucional trataremos especificamente no item de análise do processo.

<sup>104</sup> O Entrevistado 18 é Arquiteto e integrante do IAB/Joinville, exercendo uma liderança entre os profissionais da área e acompanhou de forma ativa todo o processo de revisão do PDP de Joinville.

entidades acharam que seria o mais conveniente ao desenvolvimento do território.

**Etapas III – Elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor:** o Entrevistado 15 relatou que no final do mês de agosto de 2006 o IPPUJ remeteu a sistematização dos trabalhos das oficinas aos delegados que participariam da 1ª Conferência da Cidade. Anexo a esse documento, também foi encaminhado o encarte da sistematização das propostas aprovadas nas oficinas temáticas, juntamente com a proposta do macrozoneamento e a minuta do texto de lei do Plano Diretor, para discussão e votação na Plenária Final da Conferência.

Liderados pelos representantes do IAB/Joinville, os delegados se reuniram na sede do Instituto, em Joinville, durante os dias 4, 5 e 6 de setembro de 2006, em três oficinas extras, e apresentaram outro texto de minuta de lei, contrariando o que foi apresentado pelo IPPUJ, como resultado da “subversão do processo”. Na plenária final, no dia 19 de setembro de 2006, porém, o texto apresentado pelo IPPUJ foi aprovado em uma reunião aberta a toda comunidade.

O IPPUJ, contudo, antes de enviar o anteprojeto de lei à Câmara de Vereadores, submeteu o documento à apreciação da Procuradoria Geral do Município, que promoveu uma série de mudanças no texto. Após a revisão jurídica da minuta da Lei do Plano, o documento foi encaminhado diretamente à Câmara de Vereadores, sem ter sido submetido à apreciação pelos delegados da Conferência da Cidade.

Segundo o Entrevistado 18, vários conselheiros se rebelaram ao tomarem conhecimento desse fato, alegando que a prefeitura havia modificado e manipulado o texto final. Com a finalidade de preservar o texto original, discutido e aprovado na 1ª Conferência da Cidade, aqueles conselheiros recorreram ao Ministério Público de Santa Catarina – MP/SC, que acabou não aceitando a denúncia, para preservar o caráter democrático que permeou todo o processo de discussão que culminou no anteprojeto de Lei do Plano Diretor.

O Quadro 11 mostra, de forma resumida, as diferentes etapas de elaboração do novo PDP de Joinville, o período de abrangência e sua importância no processo.

**Quadro 11 - Etapas do Processo de revisão do PDP de Joinville**

	<b>Etapas</b>	<b>Período</b>	<b>Objetivo</b>
I	Leitura Técnica da Cidade	Agosto de 2005 a março de 2006	Produzir um quadro urbanístico do território.

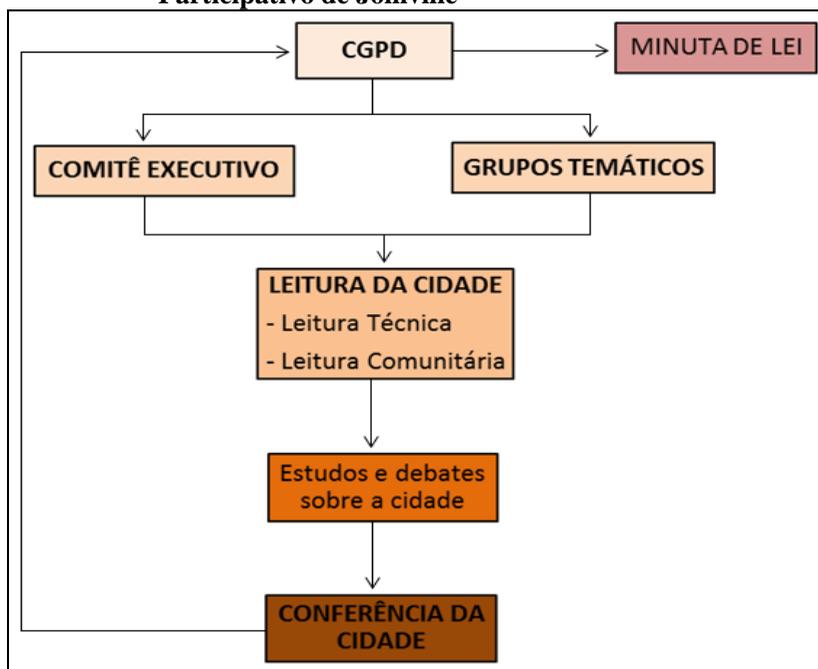
	Leitura Comunitária da Cidade	Agosto a novembro de 2005.	Mostrar a visão da cidade a partir dos habitantes.
	Leitura da Cidade: Audiência Pública	Abril de 2006 a 26 de maio de 2006	Apresentar os resultados das leituras e preparar a 1ª Conferência da Cidade.
II	Iª Conferência da Cidade	Junho de 2006 a agosto de 2006	Formulação e aprovação das propostas, definições dos eixos estratégicos e a definição das ferramentas de Política Urbana.
III	Elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor	Setembro de 2006	Elaborar o Anteprojeto de Lei e encaminhar ao Legislativo municipal.

ELABORAÇÃO: O Autor, 2012.

Pelo que foi descrito, podemos observar que o processo estava permeado de conflitos marcadamente entre técnicos do IPPUJ e algumas entidades, dentre as quais merece destaque o IAB/Joinville. Esses conflitos mudaram o curso do processo, inclusive cronologicamente, deixando-o, a nosso ver, mais participativo.

A figura 10 representa as diferentes etapas do processo de discussão do plano diretor municipal.

Figura 10 - Fluxograma das etapas de atividades do Plano Diretor Participativo de Joinville



ORGANIZAÇÃO: O Autor, 2014.

função de Núcleo Gestor e coordenava as ações referentes ao processo; era formado por 15 (quinze) membros, representantes da sociedade civil e do poder público. A figura mostra também que, assim como Chapecó, existia um Comitê Executivo cuja função era de organizar os eventos e coordenar os Grupos Temáticos. Estes, por sua vez, teve o papel de estudar os principais temas levantados pelos atores na fase de Leitura da Cidade. Diferentemente dos demais processos analisados, em Joinville houve um processo de insurreição por parte da sociedade civil que exigiu do CGPD a inclusão de uma etapa de participação e aprofundamento dos estudos sobre a cidade (etapa que não estava programada no desenho institucional inicial). Após as análises das temáticas elencadas, nas Câmaras Técnicas, pela população, os resultados delas foram encaminhados e rediscutidos no Congresso da Cidade, de onde retornou ao CGPD para redação da minuta de lei a ser encaminhada à Câmara de Vereadores.

### 4.3 – TEMÁTICAS QUE NORTEARAM O PROCESSO DE DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Vários foram os elementos que nortearam os debates em torno do processo de elaboração do novo plano diretor de Joinville. Dentre eles merecem destaque: a disputa entre mineradores e ambientalistas; as novas áreas espaciais para a expansão da cidade; as disputas entre técnicos institucionalizados *versus* técnicos não institucionalizados e sociedade civil organizada; e, por último, o pedido de intervenção ao Ministério Público de Santa Catarina – MP/SC, pelos descontentes com o processo.

Em um ambiente de debates aprofundados e qualificados, um primeiro conflito apontado, que influenciará diretamente no futuro da cidade, deu-se em torno da questão da exploração de fontes minerais existentes, combatida pelos ambientalistas e ONG's afins. Enquanto um grupo argumentava pelo ponto de vista econômico, os ambientalistas defendiam um ambiente livre de poluição. O que predominou nesse processo foi um discurso conciliatório que satisfizes ambas as partes.

Da mesma forma, por um lado existiam as associações de moradores que defendiam a posição de que a cidade já é grande o suficiente, devendo evitar problemas de vários níveis (ambiental, social, segurança, saúde, educação, etc.) e priorizar temas como a mobilidade urbana e trânsito viário, por exemplo, evitando o crescimento territorial da cidade. Por outro lado, existiam os representantes da indústria civil e das imobiliárias proponentes da ideia de que existiam muitos vazios urbanos, o que deveria ser combatido com um maior adensamento da cidade. No final do embate, o que sobressaiu foi a ideia defendida pelos representantes da indústria da construção civil e das imobiliárias,

Dentre os assuntos mais polemizados, o que chamou mais atenção dos participantes foram as constantes disputas entre técnicos institucionalizados (IPPUJ) *versus* técnicos não institucionalizados e sociedade civil. Explicitamente declarados opositores, os representantes do IAB/Joinville “formaram” os representantes das associações de moradores e ONGs e juntamente com estes atores acirraram os debates com os técnicos representantes do poder público local (IPPUJ) em vários momentos, especialmente sobre a metodologia, a questão da representatividade das entidades, os prazos estabelecidos para o debate e sobre a legalidade do processo.

A principal consequência desse acirramento foi uma grande adesão do órgão técnico ao processo de construção do plano, uma

participação qualificada dos atores sociais que além de conhecedores das potencialidades do território tinham disposição de aprofundar as discussões sobre temas específicos nos campos de planejamento social, ambiental, econômico, físico-territorial e institucional.

Além dessas questões que alavancaram as discussões no decorrer do processo, a discussão em torno do texto da Lei do Plano Diretor, da mesma forma não foi pacífica: o IAB/Joinville não concordou com o documento aprovado que iria ser encaminhado à Câmara de Vereadores e apresentou outro texto intitulado “As premissas para uma política municipal de mobilidade sustentável” que divergia do apresentado pelo IPPUJ.

Como pode ser percebido, o processo de elaboração do novo plano diretor de Joinville foi recheado por conflitos que nortearam todas as discussões e suscitou grandes debates em torno do desenvolvimento do município.

#### **4.4 – DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

Em Joinville o projeto de lei complementar 43/2006, que deu origem ao plano diretor, foi discutido em 73 (setenta e três) audiências públicas. Essas reuniões ocorreram em diversos locais, considerando-se sempre a variável localizacional (bairros) e a setorial-econômica (grupo de entidades por segmentos). O material produzido nessas reuniões, compilado na minuta de lei, foi enviado à Câmara de Vereadores em 10 de outubro de 2006 e obteve a aprovação somente em 12 de dezembro de 2007, sendo que somente foi sancionada pelo prefeito em março de 2008 (Lei complementar nº 261/2008, de 28 de fevereiro de 2008). Inicialmente, podemos apontar que ele foi resultado de um desenho institucional, proporcionado pelo poder público local (liderado pelo IPPUJ) e aberto à participação de todos os atores interessados.

Segundo Santana (2012, p. 8), o esquema do desenho institucional apresentado pelos técnicos do IPPUJ estava disposto da seguinte maneira:

– **Conselho Gestor do Plano Diretor** – Responsável pela condução político-estratégica do Plano, formado por 15 (quinze) representantes de lideranças da sociedade civil organizada e do Poder Público e, composto de acordo com a Resolução nº 24, de 08 de dezembro de 2004, do Ministério das Cidades. Sua função era de validar a condução dos trabalhos e os documentos produzidos em cada etapa concluída do

processo de revisão do Plano, para então serem encaminhados para discussão e aprovação da comunidade em geral;

– **Comitê Executivo** – Formado em sua maioria pela equipe técnica do IPPUJ e por outros servidores públicos além de representantes de entidades não governamentais. Esse comitê era responsável pela articulação e coordenação executiva dos diversos grupos de trabalho, acompanhando e gerenciando cronogramas e desenvolvendo a formatação do Plano Diretor.

– **Grupos Temáticos** – formados por munícipes voluntários com notório conhecimento nas mais diversas áreas, nos quais se pretendeu aprofundar, discutir e esgotar temas específicos nas áreas de planejamento social, ambiental, econômico, físico-territorial e institucional.

O projeto inicial de revisão do plano diretor, segundo o Entrevistado 15, vislumbrava um desenho institucional participativo, que de fato foi proposto pelo poder público, coordenado pelo IPPUJ, e que previa a aplicação de questionários à população, audiências públicas e reuniões para a elaboração de uma leitura da cidade. No decorrer do processo, contudo, os debates levaram a mudanças na maneira de participação da sociedade civil, o que Pereira (2012) chama de “processo de subversão”, que se iniciou durante a conferência, na qual os atores presentes propuseram encaminhamento diferente do inicial e passaram a analisar os temas propostos durante os cinco meses seguintes, retardando o processo até outubro de 2006. Houve, então, um novo arranjo no desenho institucional, a partir desse acontecimento de insurreição.

A mudança de desenho participativo, com uma esfera de discussão mais abrangente, exigiu do CGPD novo plano metodológico, uma vez que seria necessária uma nova convocação da sociedade para participar das Audiências Públicas. Dessa forma, o IPPUJ disponibilizou em sua página oficial na internet do plano diretor, o novo regulamento.

Desde o início dos trabalhos, a metodologia usada no processo estava pautada nas diretrizes genéricas do MCidades (2005), possibilitando chegar-se ao resultado final. Na opinião do Entrevistado 15 e do Entrevistado 16, no decorrer das discussões a sociedade demonstrou dificuldade em entender o novo formato metodológico do plano diretor. Segundo eles, os moradores, em especial os mais leigos, “entendiam que o resultado final das discussões do Plano Diretor seria tão somente as leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, sem ter a noção da real dimensão e complexidade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade” (ENTREVISTADO 16).

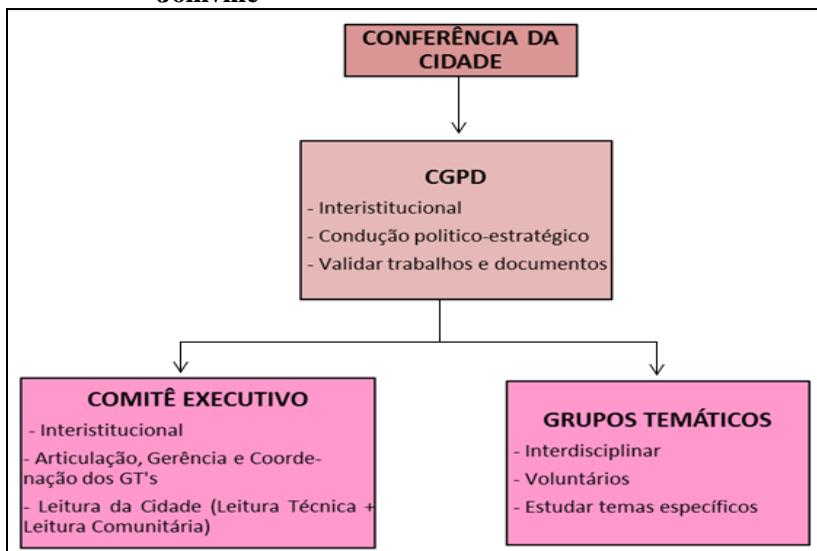
A figura 11, a seguir, demonstra como ficou proporcionado o desenho institucional que o poder público de Joinville apresentou para a elaboração do plano diretor.

A partir da figura 11, podemos observar que o esquema de participação estava bem definido, sendo que cada elemento possuía sua função bem delimitada no do desenho participativo. O Núcleo Gestor do Plano Diretor, formado por agentes interinstitucionais, tinha o papel de condução total do processo, além de poderes para validar as decisões tomadas nas instâncias inferiores.

O Comitê Executivo era a instância responsável pela coordenação, gerenciamento e execução dos grupos de trabalhos e eventos relacionados. No decorrer do processo, sua grande função foi de executar os trabalhos das leituras técnicas e comunitárias da Conferência da Cidade e preparar a minuta do projeto de lei.

Os Grupos Temáticos, cada um dentro de sua área específica, tinham a função de discutir os temas relevantes da cidade e encaminhar ao Comitê Executivo possíveis “soluções” resultantes de suas análises. Os Grupos Temáticos tiveram papel preponderante, pois ao debater e estudar temas polêmicos do território davam subsídios aos delegados para decidirem sobre o futuro do município.

Figura 11 - **Desenho Institucional do Plano Diretor participativo de Joinville**

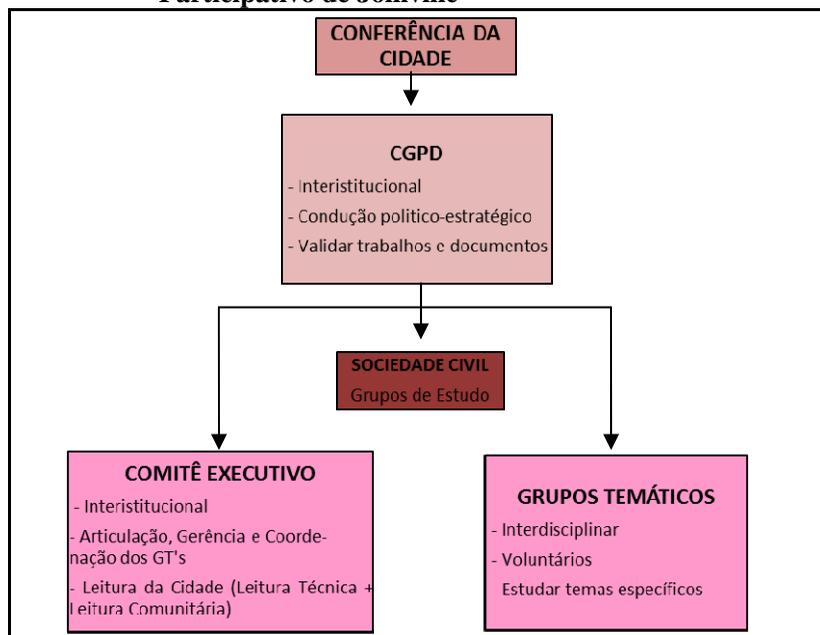


FONTE: O autor, 2014.

Assim, com a intervenção direta da sociedade no desenho institucional, na etapa da Leitura da Cidade, o desenho sofreu alteração substancial, sendo que a ele foi acrescentado, por vontade da sociedade, uma fase de “Estudos e Debates” sobre o território, antes de o resultado do produto ser submetido à Audiência final na Conferência da Cidade. Dessa forma, apresentamos a figura 12, a seguir, como resultado final do desenho institucional do processo.

Ao se comparar o esboço do primeiro desenho com o do final (figura 12), percebe-se que as primeiras estruturas apresentadas (CGPD, Comitê Executivo, Grupos Temáticos e a Leitura da Cidade) permaneceram inalteradas. A principal diferença se deu na introdução de uma fase, aqui denominada de “Estudos e Debates sobre o Território”, a qual atribuímos as principais mudanças que o projeto inicial sofreu ao longo do processo.

**Figura 12 - Esboço final do Desenho Institucional do Plano Diretor Participativo de Joinville**



FONTE: O autor, 2014.

## 4.5 – VONTADE POLÍTICA EXPRESSA NO PODER LOCAL

O trabalho de campo, a literatura sobre o processo e o seminário realizado em Joinville mostraram que apesar dos conflitos o poder público, representado principalmente pelos técnicos do IPPUJ, demonstrou vontade política para uma participação de qualidade na condução do processo de revisão e elaboração do novo plano diretor de Joinville. O CGPD procurou executar as reuniões, na medida do possível, nas proximidades da residência dos participantes, em diversos bairros. A metodologia flexível de participação adotada ao longo do processo contribuiu de forma efetiva para a atuação democrática dos atores frente às demandas do município.

Santana (2012) destaca que as reuniões foram conduzidas em dois momentos distintos: primeiro, os técnicos do IPPUJ realizaram uma “capacitação” dos participantes, com o objetivo de tornar claro o papel e a importância do Plano Diretor e sobre quais informações seriam importantes para serem produzidas durante a reunião. Em seguida, após a capacitação, os técnicos passaram a mediar o registro do cotidiano dos moradores, assinalando os conflitos e potencialidades das comunidades, além dos assuntos que a comunidade gostaria que fossem debatidos no Plano.

Somada a essa questão, o poder público manifestou vontade política de participação também ao aceitar as mudanças que foram propostas durante o processo, apesar das críticas a ele atribuídas. A pesquisa mostrou que o executivo local aceitou na sua quase totalidade o conjunto de diretrizes e propostas apresentado pela população e o encaminhou para aprovação na Câmara de Vereadores.

De forma geral, o desenho institucional proposto foi resultante da demanda da Sociedade Civil e da adesão dos técnicos do IPPUJ, fundamentais no decorrer dos trabalhos. Os trabalhos executados a partir dos três “pilares” (CGPD, Comitê Executivo e Grupos Temáticos) funcionaram e, na medida do possível, tornaram-se abertos a mudanças, críticas e sugestões. O processo de comunicação e de divulgação dos eventos foram essenciais para a conformação de uma esfera pública de debates, nos quais estiveram representadas entidades não governamentais de vários setores (econômico, ambiental, associação de moradores de bairros, de classes e sindicatos).

Nesse sentido, podemos afirmar que houve expressada a vontade política por parte do poder público local ao proporcionar condições para a participação de diferentes atores, o que de certa forma culminou em mudanças do desenho institucional inicialmente proposto. O Estado

mostrou-se aberto a esse novo papel proposto pelo Estatuto da Cidade, em que não somente os entes públicos e os técnicos detêm o poder de decidir os rumos do território, mas que a sociedade também deve tomar parte das decisões. Dessa forma, ao mudar-se o desenho institucional inicial para outro mais aberto à participação da sociedade, o curso das decisões políticas foi por ele determinado e reconheceu a existência de uma esfera pública de debates, evidenciando, assim, sinais de uma democracia participativa.

Ao terminarmos esta seção da Parte II de nossa tese, apresentamos um quadro resumo, a seguir, que mostra as principais características e condições disponibilizadas pelos poderes públicos locais para a realização dos processos de elaboração dos planos diretores dos municípios que são objetos desta pesquisa, cujo objetivo principal é permitir uma melhor compreensão de elementos que possibilitam a implementação de um espaço de democracia participativa.

**Quadro 12 - Principais condições para conformação de uma esfera pública de debates nos objetos da pesquisa**

<b>Características</b>	<b>Lages</b>	<b>Chapecó</b>	<b>Blumenau</b>	<b>Joinville</b>
<i>Disponibilidade de Recursos financeiros para a elaboração do plano</i>	Não	Sim	Sim	Sim
<i>Treinamento das Equipes envolvidas</i>	Não	Sim	Sim	Sim
<i>Presença de Consultoria Externa</i>	Não	Sim	Sim	Sim
<i>Criação de um Núcleo Gestor ou similar</i>	Não	Sim	Sim	Sim
<i>Participação direta dos élus do Executivo</i>	Não	Sim	Não	Não
<i>Diversos locais (bairros ou comunidades) para reuniões</i>	Sim	Sim	Sim	Sim
<i>Divulgação na mídia local</i>	Não	Sim	Sim	Sim

ELABORAÇÃO: O Autor, 2013.

O quadro 12 nos permite perceber e traçar algumas considerações, no intuito de introduzir a seção seguinte desta Parte II de nosso trabalho. De maneira geral, o município de Chapecó destaca-se por apresentar mais condições para a conformação de uma esfera pública de debates; contrariando essa consideração, temos Lages, que no rol de condicionantes elencado, apresenta apenas uma (Diversos locais (bairros ou comunidades) para reuniões), a apresenta-se como o objeto que menos favoreceu à participação social no processo. Os demais (Blumenau e Joinville) por mais democráticos e participativos que possa

parecer, careceram de alguns elementos que os tornassem mais abertos, dinâmicos e participativos.

A democracia... é uma constituição agradável, anárquica e variada, distribuidora de igualdade indiferentemente a iguais e a desiguais” (Platão).

## **O PODER PÚBLICO E A ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES NAS CIDADES DE SANTA CATARINA: O QUE MUDOU NOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS?**

A seção anterior tratou de descrever as experiências dos processos de elaboração dos planos diretores dos quatro municípios, os quais são os objetos de estudo desta tese, privilegiando, sobretudo, os fatores considerados determinantes não apenas à elaboração, mas à implementação e sustentação de um desenho institucional participativo, nessas experiências.

Ancorada em um conjunto de dados e informações de fontes primárias e secundárias foi feita uma sistematização dessas experiências, além de estudos sobre os processos, os quais se apresentaram diferentes em seus ritmos e resultados. Analisou-se, também, o grau de comprometimento político dos poderes públicos e o desenho institucional para que o Poder Público Municipal, ao viabilizar esses desenhos, específicos dos Planos Diretores Participativos (PDP) pudesse contribuir na valorização ou na construção de esferas públicas que pudessem influir nas políticas públicas urbanas em questão, na vocação participativa da população e no nível de empenho dos técnicos.

Na segunda seção dessa Parte II, pretendemos realizar uma avaliação analisando algumas possibilidades e limites dos processos de elaboração dos planos diretores enquanto experiências a partir da nova metodologia sugerida pelo Ministério das Cidades, obrigatórias pela legislação (Estatuto da Cidade), no sentido de verificar a valorização de uma esfera pública, característica essencial de democracia deliberativa.

Sugere-se, em alguns casos analisados, à luz dos indicadores empíricos, que apesar de vários limites encontrados, algumas municipalidades vêm desenvolvendo capacidades de repensar o ordenamento territorial e institucional, tanto na esfera da organização política, quanto na dinâmica cultural, alterando, entre outras, as relações personalistas e clientelistas que caracterizam a política tradicional.

Indica também que apesar dos avanços legais e institucionais (Constituição de 1988, Estatuto da Cidade, criação do Ministério das Cidades, Conselhos, etc.), em Santa Catarina, ainda imperam alguns indícios de produção e reprodução de políticas públicas

descomprometidas com a participação da Sociedade Civil, elaboradas, muitas vezes, apenas para cumprimento de exigências legais.

Nesse contexto, seguindo a mesma dinâmica da seção anterior, iniciaremos nossas análises pelo município de Lages, seguindo a mesma ordem de descrição dos demais. Levar-se-á em consideração, para corroborar ou refutar nossa hipótese principal deste trabalho, de que a democratização do planejamento urbano, manifesto nos Planos Diretores Participativos do Brasil, possui determinações de ordem distante (globalidade social), mas possui fortes elementos de ordem próxima que condicionam os processos participativos locais. Esses elementos estão intimamente ligados à ação do Poder Público Local e, portanto, seu papel é determinante para uma participação de qualidade, elemento central numa democracia participativa.

Considerar-se-á também as quatro condições que dissertamos na Primeira parte desta tese, sendo que, para nossa análise daremos um peso maior ao desenho institucional e à vontade política, por considerar que essas duas são mais importantes para a ratificação ou refutação de nossa tese central. No entanto, as outras duas (tradição associativa e a adesão dos técnicos) serão utilizadas como “pano de fundo”, pois ao mesmo tempo concorrem para uma maior ou menor participação da sociedade. Para tanto serão analisados três eixos nessa última seção de nosso trabalho: os desenhos institucionais que foram postos à participação da sociedade em cada município; o papel do Estado imbricado na vontade política; e a participação da sociedade em geral nas elaborações dos respectivos planos diretores.

## 1 – LAGES: O TERRITÓRIO DOS DECANOS

A trajetória do planejamento urbano do município de Lages não pode ser entendida fora do contexto das diferentes perspectivas no que concerne à responsabilidade do Estado em relação aos “problemas urbanos” que puderam ser identificados no decorrer de sua história mais recente. Em uma breve síntese, Pereira (2009) aponta que nas últimas décadas do século passado, sobretudo nos anos 1980, período de transição política no Brasil, após vinte anos de regime militar, muitas das certezas trazidas pelo pensamento modernista no campo do planejamento urbano passaram a ser questionadas. A necessidade de planos mais próximos das demandas da população e menos tecnocráticos trouxe consigo questionamentos a respeito do papel do Estado e demais atores no processo de elaboração de planos diretores.

Por outro lado, como vimos nas seções teóricas dessa pesquisa, o Estatuto da Cidade abre um amplo espaço para injunções de políticas de ordem local e conjuntural voltadas para atender interesses específicos, ao delegar ao poder público local a responsabilidade de definir prioridades – essenciais para a implementação de diversos instrumentos jurídicos da lei 10.257/2001. Entendemos que este debate sobre a evolução da prática do planejamento urbano esteve ausente em Lages: ao abdicar da participação efetiva da sociedade civil, o poder público local de Lages abriu mão de atender ao princípio maior e basilar da legislação urbana brasileira: a participação.

Em relação à elaboração dos Planos Diretores Participativos, Villaça (2005) argumenta que os planos não rompem com a lógica instrumental tradicional, mas, criam apenas uma “ilusão de participação” que precisa ser desmistificada. Ao discorrer genericamente sobre o Plano Diretor, o autor alerta que a experiência revela que:

[...] as outras formas de pressão - como as matérias pagas na imprensa, as pressões diretas sobre os vereadores e sobre o próprio chefe do Executivo - são na verdade muito mais poderosas que as pressões, reivindicações ou ‘contribuições’ manifestadas nos debates públicos formais. A participação popular serve, em última instância, apenas para legitimar o resultado [plano] de um processo que teve influência muito reduzida; confere um toque de democracia, igualdade e

justiça às decisões; contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça (VILLAÇA, 2005, p. 13).

Entendemos que em Lages nem mesmo essa busca de legitimação pela participação social foi procurada. Em Lages, perdurou uma visão unilateral, na qual os cidadãos, salvo algumas exceções, puderam de fato opinar sobre o futuro do município; faltou um ambiente que se conformasse numa esfera pública de debate; faltou democracia participativa.

No período de governo de Dirceu Carneiro (1977-1981), elaborou-se um plano diretor para a cidade com caráter democrático e autêntico. Apesar de todo o esforço, da vontade política, do desenho institucional que foi apresentado pelo poder público local e principalmente pela participação da população, aquele plano não foi aprovado na Câmara de Vereadores por causa de seu espírito inovador que contrariava a lógica da época.

Por sua vez, o plano aprovado no contexto pós-Estatuto da Cidade (Lei Complementar Nº 306, de 21 de dezembro de 2007) não pode ser considerado como participativo, por mais contraditório que isto possa parecer.

Num claro “descaso” com a nova metodologia de elaboração de planos diretores, baseada no Estatuto da Cidade, em 2007 foi aprovado um plano desprovido de discussões com a sociedade, sem conflitos externalizados e com fraco interesse do chefe do poder político local. Tal plano caracteriza-se muito mais por expressar as “vontades” das elites políticas e econômicas do município, alijando do processo a ampla maioria dos munícipes e os seus problemas cotidianos.

## **1.1 - O DESENHO INSTITUCIONAL E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

Como foi mencionado na seção anterior, o plano diretor dessa cidade é um caso no mínimo emblemático em Santa Catarina, comparando-se aos demais analisados. Após desenvolver ações que buscaram levar ao esquecimento as experiências participativas do período do governo de Dirceu Carneiro, as últimas administrações públicas têm voltado suas atenções para o crescimento econômico e atendimento de demandas particulares, estando suas políticas urbanas direcionadas principalmente para o campo imobiliário e da construção

civil<sup>105</sup>, embora essa última característica também tenha permeado as experiências de outras cidades.

Ao analisar o processo de discussão do plano diretor de Lages, um vereador ligado ao setor econômico da cidade sugeriu que houve ampla divulgação e apelo à participação da população; os números e o desenho institucional, no entanto, mostram que isto é muito mais discurso que fato, o que ratifica as afirmações de Villaça (2005) no sentido das “ilusões dos planos diretores”. O que aparece de forma velada é que os grupos e classes sociais possuem não apenas poderes políticos e econômicos muito distintos, como também diferentes métodos de atuação e canais de acesso ao poder.

Em um país de elevada desigualdade socioeconômica, como o Brasil, com evidente diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática efetiva - que pressuponha um mínimo de igualdade - é difícil. Essa é uma das principais razões da ilusão da participação popular no plano diretor de Lages que se deixou transparecer pelas entrevistas de atores ligados às elites políticas e econômicas locais, ainda mais quando não se tem um desenho institucional que busca a conformação de uma esfera pública de debates.

O desenho institucional adotado durante o processo em muito pouco se equivale ao que é descrito por Lüchmann (2003), pois a metodologia proposta, não participativa do ponto vista popular, pautava-se, antes de tudo, nas opiniões de um grupo seletivo de profissionais técnicos. Dessa forma, percebe-se que o segmento popular foi alijado do processo e valorizou-se o saber técnico em detrimento ao saber vernacular.

A proposta metodológico-conceitual que orienta o processo de planejamento urbano, na visão de Carvalho (2001) é aquela que coloca a simultaneidade das dimensões técnica e política como elementos constitutivos deste processo. A dimensão política é a que pretende explicitar o objeto da intervenção pública, enquanto a técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida. Acrescentamos a este conceito a dimensão popular, o saber local, pois, como menciona Salamon (2008), são esses atores locais que em tese, direcionam a intervenção política e técnica.

---

<sup>105</sup> Tais afirmações são possíveis de elucidar a partir das entrevistas realizadas em campo com atores ligados à história política de Lages, como o Entrevistado 27 e Entrevistados 26.

Nesse sentido, nos parece que uma das justificativas viáveis para a falta de participação na elaboração do plano diretor de Lages pode ser explicada por motivos políticos e técnicos, pois se por um lado o chefe do poder executivo local ausentou-se do processo, delegando total poder a um pequeno grupo de técnicos, por outro estes profissionais não buscaram dialogar com a ampla maioria das entidades civis e associações municipais.

Para os atores ligados ao campo popular, o cotidiano urbano, multifacetado e repleto de complexidade, pode revelar comportamentos e fenômenos que constituem evidências de conjunturas conflituosas, fatores que não condizem com as suas formas de gerir as cidades. Carvalho (2001) e Ribeiro e Cardoso (1989) apontam várias dessas situações afirmando que algumas são mais perceptíveis, enquanto outras exigem instrumental mais refinado para sua identificação. Ratificando esses autores, a entrevistada 01 afirmou que foram mais evidenciados, durante o processo de elaboração do plano diretor, alguns problemas, contudo, eles não foram discutidos com a população ao ponto de gerar conflitos. De acordo com a entrevistada, os principais problemas encontrados em Lages foram:

- a falta ao direito à cidade (LEFEBVRE, 2008), à terra urbanizada, com as devidas instalações de infraestrutura, equipamentos e aparelhos urbanos necessários a uma melhor qualidade de vida a todos os habitantes e não somente a uma parcela de moradores;
- o agravamento dos processos de segregação e exclusão urbanas, mediante o processo capitalista de produção imobiliária aliado à oferta diferenciada de serviços e equipamentos públicos, ocasionando valorizações igualmente diferenciadas de áreas urbanas;
- a apropriação diferenciada da terra urbana em Lages. Para os segmentos populares da cidade, a terra representa o quadro material da vida individual e coletiva (valor de uso), enquanto que para os produtores imobiliários, o espaço urbano representa um bem sobre o qual se auferem lucros e rendas (valor de troca).

De certa forma, o grupo técnico, com poderes de núcleo gestor, não tinha um escopo de desenho institucional formado que viabilizasse um debate em torno de questões como as levantadas pela entrevistada. O esquema participativo estava pautado apenas na participação de entidades (técnicas e econômicas) com interesse direto sobre a valorização e produção elitista do território

A dinâmica de comunicação e divulgação do processo, quase nula, beneficiou somente aos grupos que, de alguma maneira, estavam ligados ao executivo e às elites econômicas locais. O organograma do

Desenho Institucional do Plano Diretor de Lages, apresentado na seção anterior, mostra que pela maneira como foram esboçadas, a comunicação e a divulgação não eram prioridades, indo no sentido contrário do que propõe Frey (2003), que aponta esses dois canais como de suma importância para uma boa participação na elaboração de políticas públicas.

Essa constatação reforça uma segunda hipótese para esse caso em especial: a atuação dos técnicos, os quais não manifestaram esforço em realizar um diálogo maior com entidades populares, mas, apenas com algumas (CDL, ACIL, IAB/Lages, OAB, CREA), está ligada às elites políticas e econômicas do município, o que se constitui numa tradição local.

Tratar politicamente o planejamento urbano é atribuir-lhe a responsabilidade pela administração de situações conflituosas, dado que a dinâmica social é a disputa entre os vários segmentos da sociedade em torno de interesses e necessidades. Assim, conforme Rheinberg (2000), o planejamento urbano, ao administrar situações de conflito, procederá para que determinados interesses e necessidades sejam atendidos e satisfeitos.

As partes anteriores desse trabalho mostraram que os conflitos tornam mais dinâmicos e são necessários durante os debates de formulação de políticas públicas urbanas, ainda mais quando se trata de plano diretor, instrumento urbanístico mais valorizado pelo Estatuto da Cidade, conforme Santos Júnior (1995) e Burnett (2009). O fato de o desenho institucional do plano diretor de Lages não vislumbrar conflitos durante a fase de elaboração do plano, tão pouco na tramitação na Câmara de Vereadores, ocorreu notadamente pela ausência da participação da maioria dos setores populares da sociedade, pois em conformidade com Entrevistada 01<sup>106</sup>, apenas poucas entidades participaram do processo e houve pouca divulgação nas entidades ligadas ao campo popular e na sociedade em geral.

---

<sup>106</sup> Além dessa informação, a Entrevistada 01 relatou também a questão do descaso com patrimônio público arquitetônico e de como a indústria da construção civil e imobiliária vem atuando de forma pontual nas principais mudanças no centro e na periferia de Lages. Tais informações puderam ser constatadas posteriormente em saída de campo; e, segundo o Entrevistado 25, alguns casos de empreendimentos instalados que exigiram modificação do plano diretor do município estão sendo alvo de questionamento pelo Ministério Público Estadual.

Não é objetivo desta tese analisar o papel dos técnicos em urbanismo, porém, nesse caso específico, fazem-se necessárias algumas considerações. No caso de Lages, é inegável que os técnicos tiveram um papel fundamental na elaboração do plano diretor. Eles se constituíram em um dos atores basilares para o resultado final do produto, sem, no entanto, que seu papel fosse relativizado no processo participativo. Utilizando-se do chamado “urbanismo do pensamento forte” (CHALAS, 2008), eles tiveram uma função quase exclusiva nas análises e propostas urbanas; contudo, não a construíram em conjunto com outros atores do plano diretor.

A Equipe Técnica que se dispôs a elaborar o plano diretor de Lages não teve habilidade para congregiar em uma mesma esfera pública de discussão os diferentes atores necessários para que acontecesse uma arena democrática de debates. Assim, a maioria da população, parcela dos atores que vê e utiliza a cidade que nela convive e tem sua prática cotidiana (SALAMON, 2008), foi insuficientemente ouvida.

Vimos que o proposto como desenho institucional para discussão do território não se pautou em uma gestão negociada a partir de interações entre os atores e de mecanismos de negociações para que se alcançasse uma concepção da cidade pactuada. Não houve uma verdadeira institucionalização do processo participativo.

O quadro 13 mostra de maneira resumida a estrutura e as principais condições institucionais que foram apresentadas pelo poder público local de Lages para a conformação de uma arena de debates (esfera pública) em prol do desenvolvimento do território, a partir do plano diretor.

**Quadro 13 - Estrutura e Condições Institucionais de Lages**

<b>Estrutura</b>	<b>Condição: Forma como ela se manifestou</b>
Núcleo Gestor do Plano	Formalmente não existiu. Os trabalhos estavam centrados nas mãos de seis técnicos (engenheiros e arquitetos).
Consultorias externas	Não houve.
Equipe Técnica	Constituída por servidores públicos municipal e indivíduos contratados.
Estratégia de Comunicação	Não houve.
Estratégia de Divulgação	Usou-se a estratégia de convites nominais (Entidades e pessoas físicas).
Audiências Públicas	Treze encontros (entendidos como Audiências Públicas pelos técnicos).
Reuniões	Dez (no centro da cidade) e três nas comunidades do interior do município.

Oficinas Temáticas	Organizadas em três grupos temáticos: problemas ambientais, trânsito e zoneamento.
Recursos Financeiros	Pouco, apenas para contratação de quatro técnicos por tempo determinado.
Estruturação da Coordenação	Organizada a partir de um Núcleo Técnico.
Mobilização e participação da população	Elitista somente de entidades ligadas ao poder político e econômico.
Grupo de Trabalho	Não houve.
Secretaria Executiva	Não constituída formalmente.

ELABORAÇÃO: Autor, 2013.

Como se pode perceber, a maioria das condicionantes que provocaria um maior empenho e incentivo da participação social não foram disponibilizadas. O Núcleo Gestor do Plano não existiu formalmente; os trabalhos que deveriam ser realizados pelo núcleo estavam centrados na figura da Equipe Técnica, formada por poucas pessoas, basicamente por servidores públicos municipal e membros contratados, essencialmente técnicos.

Na organização geral dos trabalhos não havia convencionalmente uma Secretaria Executiva para coordenar e secretariar os debates. As estratégias de comunicação e divulgação, em nossa análise, foram equivocadas na medida em que foram feitos convites nominais a algumas entidades (membros) e pessoas físicas com interesse nos assuntos que iriam ser debatidos. Da mesma forma, não houve verba para contratação de consultorias e treinamento da Equipe Técnica<sup>107</sup>.

## **1.2 - A VONTADE POLÍTICA PELA PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR DE LAGES**

Em se tratando de políticas públicas é necessário verificar quais são os procedimentos estratégicos em determinadas conjunturas. Normalmente, as políticas estratégicas estão sob o controle dos tecnocratas, sem espaços para a participação da sociedade. Em muitos planos diretores não é diferente. Em Lages, a tática do poder executivo foi delegar poderes aos técnicos e ausentar-se do processo. Torna-se, assim, importante analisar os motivos que levaram o poder público local a deixar-se representar por uma equipe de técnicos (arquitetos e engenheiros), abdicando de marcar presença em um momento

---

<sup>107</sup> Ressaltamos que essa foi uma das colocações enfatizadas pelo Entrevistado 02 que participou diretamente da coordenação e execução dos trabalhos relativos ao plano diretor.

importante para o planejamento da cidade. Quais foram, portanto, as motivações que levaram o poder executivo a deixar que os técnicos tomassem a iniciativa de elaboração do novo plano diretor de Lages, sem a participação concreta da sociedade no processo?

Vimos, principalmente na primeira parte desta pesquisa, que de acordo com a nova concepção de planejamento urbano participativo em voga no Brasil, a partir do Estatuto da Cidade, requer que o plano diretor seja produzido através de uma ação compartilhada, inclusive de poder, e não em função de um modelo desenvolvido no interior da administração pública que se constituiria numa clara separação entre Governo e Sociedade Civil. Para a efetiva participação popular na gestão urbana, o planejamento urbano deve criar condições para que:

A construção de uma conduta institucional, onde a sociedade tenha efetivamente o direito de decisão sobre as políticas públicas e intervenções na cidade. Nesse sentido, uma vertente de planejamento de perfil democrático deveria valorizar mais o processo de elaboração e a gestão, ou seja, os instrumentos políticos de democratização da política urbana, da mesma forma que tradicionalmente valoriza os instrumentos urbanísticos propriamente ditos, mas utilizando-os dentro dos princípios da política urbana (FRANÇA, s.d., p. 6).

Para a democratização do plano diretor, portanto, é fundamental a ideia defendida por Chalas (2008), de um urbanismo de pensamento fraco, que rompe com os vícios de projetos e planos prontos e elaborados apenas em escritórios ou gabinetes, normalmente inspirados no urbanismo funcionalista e tecnocrático, e compartilha o processo com todos aqueles que querem dar sua contribuição. A participação popular nas decisões urbanas não é um convite, mas uma obrigação, conforme a lei 10.257/2001. Essa característica não foi percebida no processo de elaboração do novo plano diretor; ao contrário, baseou-se apenas em trabalhos técnicos, com pouca intervenção da sociedade e, quando isso ocorreu, foi de maneira unilateral. Dessa forma, o planejamento praticado em Lages não deixou de ser uma solução apenas técnica para a cidade, não sendo, portanto, o resultado de uma articulação política entre os diversos atores sociais que deveriam pactuar a vida da cidade.

No nosso entendimento, isso teve consequências negativas no processo de debates e no produto final aprovado no Legislativo municipal. O trabalho de campo mostrou que parte do “Estado” (chefe do executivo e seu secretariado) manteve-se ausente durante quase todo o processo de construção do plano, não contribuindo de forma efetiva para a formação de uma arena de discussão em torno dos reais problemas do território.

Qual a motivação para essa decisão? Como descrito na seção anterior, o chefe do executivo não considerava de grande importância para sua administração o fato da elaboração de um novo marco regulatório de desenvolvimento territorial. Como havia, porém, a exigência legal pelo Estatuto da Cidade, foram os técnicos que assumiram a missão de revisar e estruturar um novo plano diretor para o município, poder outorgado pelo chefe do executivo local.

Como afirmam Lubambo e Coelho (2005) e Lüchmann (2002), o Estado, ao assumir a condição de organizador do processo na elaboração de políticas públicas, cumpre seu papel principal de fazer com que outros atores sintam-se participantes do processo. Em consequente, forma-se um ambiente propício para dialogar sobre determinadas temáticas, a partir de um enredo formalizado em parceria.

Durante vários anos travou-se uma luta por intermédio do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) para que o planejamento urbano nos municípios brasileiros se desse de forma participativa. Lages foi palco de uma experiência pioneira nesse sentido, no final dos anos 70 e início dos anos 80. Um dos princípios básicos dessa luta era de que o Estado viabilizasse a participação da sociedade na organização e gestão do espaço urbano. De certa forma, porém, um dos maiores empecilhos da participação popular no planejamento territorial de Lages foi a própria estrutura pública que não propiciou condições suficientes para tal. Isto se manifestou pelo Desenho Institucional proposto para o processo dos debates.

Neste sentido, o poder público local, chefiado pelo executivo, não cumpriu seu papel de propiciar condições necessárias para uma participação efetiva de toda a coletividade. Conclui-se, portanto, que faltou vontade política para que um plano condizente com as demandas do MNRU fosse ratificado. Essa hipótese fica evidente quando são analisadas a participação de alguns entrevistados na pesquisa (Entrevistada 01; entrevistado 02; e Entrevistados 26).

Parece-nos que a falta de vontade política em realizar um plano diretor participativo está demonstrada na outorga de poder que o chefe do poder executivo municipal concedeu ao seu corpo técnico, ou seja,

delegando a alguns técnicos da prefeitura o papel de conduzir o processo, o executivo valorizou a dimensão técnica e não construiu as condições institucionais para a efetiva participação da população.

Dessa maneira, a pesquisa mostra que o processo de elaboração do plano diretor de Lages não atendeu muitas das prerrogativas da lei 10.257/2001, em termos de participação social e na configuração de uma esfera pública de debates. De forma igual, o Estado, na figura do poder público local, também ficou aquém de exercer seu papel fundamental de organizador e animador dos debates. Estes, quando aconteceram, estavam restritos a um seletivo grupo de “intelectuais” denominados por eles próprios de “decanos”.

A gestão urbana das cidades brasileiras, de maneira geral, após o Estatuto da Cidade, requer uma atitude diferente de atuação política das formas até então adotadas. Os princípios do MNRU apontam para a necessidade de maior transferência de poder da esfera estatal para a sociedade civil, bem como, mecanismos que possibilitem de fato a oportunidade do cidadão influir nas deliberações sobre os rumos da política urbana do município em que vive. Essa transferência ou compartilhamento de poder só é possível quando o Estado apresenta condições para isto (LÜCHMANN, 2003) e, como ficou evidente em Lages, as bases dessa esfera pública de debates não foram construídas.

É preciso também uma reflexão sobre a atuação dos técnicos em Lages ao tomarem para si a condução dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor de forma quase autônoma. Isto pode ter acontecido por diversas motivações: primeiro, a falta de referenciais e orientações mais consistentes para prática profissional em processos participativos, cuja consequência principal foi a ausência do campo popular nas atividades relacionadas ao plano; segundo, a crença na ideia de que somente os técnicos detêm conhecimento científico da cidade tornou-se um elemento forte contra a adoção de uma nova metodologia participativa, centrando equivocadamente todas as discussões sobre o município em um grupo de especialistas que possuíam um conhecimento conservador do território; terceiro, a atuação que ficou condicionada à estrutura política hierárquica do Estado, entendendo-se que somente ele tem o poder de decisão.

### **1.3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS QUANTO AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE LAGES**

O que aconteceu em Lages merece uma reflexão mais profunda em termo da participação no planejamento urbano local. Partimos do

pressuposto de que planejar a cidade de forma participativa significa, antes de tudo, mudar velhos paradigmas. Isso, contudo, exige vontade e decisão política, assim como mudanças de comportamento da sociedade e dos técnicos, uma vez que as tarefas de um planejamento de “pensamento forte” (CHALAS, 2008) apresentam um caráter tecnicista marcante e a participação da população não lhe é central. A construção coletiva de ideias pressupõe o exercício da prática política e compartilhamento de saberes e poder. Neste sentido, o município de Lages parece não ter tido vontade política de retomar o espírito participativo de seu povo, vivenciado nas experiências precursoras dos anos setenta e oitenta do século passado.

O Estatuto da Cidade pressupõe uma metodologia e um desenho institucional propício à participação, mas que neste caso não foi aplicado. A equipe técnica, não formou elementos próprios de planos diretores participativos, tais como Núcleo Gestor, Secretaria Executiva, Grupos de Trabalhos; sequer realizou um Congresso do Plano Diretor para sua aprovação ou outros elementos que caracterizariam um Desenho Institucional propício a uma participação aberta.

A falta de um Desenho Institucional adequado manifestou-se igualmente na ausência de um processo de capacitação das entidades de classes, dos movimentos sociais, de moradores de bairros e mesmo dos técnicos, para que se pudesse compreender melhor os debates e processos de decisão participativa. Porque, como Lüchmann (2003) defende: existe a necessidade de uma instância responsável para promover ações tendo em vista a inclusão, a concepção de mecanismos para salvaguardar o princípio da igualdade participativa, de promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social. Essa questão torna-se, portanto, imprescindível para que os atores tenham condições de participar de forma efetiva e com o mínimo de domínio do conteúdo debatido, tendo compreensão clara dos pontos conflitantes.

Importa destacar também que a construção de uma política urbana fundamenta-se na ação dos atores com potencial capaz de restringir ou favorecer processos de inclusão social, na promoção ou comprometimento na criação de cidades inclusivas. O Estado, na figura do município, que por sua vez estava representado pelos técnicos, foi o principal agente na configuração e no norte do plano diretor de Lages.

Considerando as condicionantes analisadas, pode-se afirmar que o Estado, no caso do município de Lages, não cumpriu com sua função de democratizar o planejamento urbano do território, que seria a de conduzir o processo de forma a garantir a participação de toda sociedade para a construção de uma democracia deliberativa. Ao outorgar o poder

aos poucos técnicos de quadro funcional, o poder público local assumiu uma postura conservadora e tradicional que não condiz com legislação urbana brasileira vigente, que é fruto de lutas de movimentos sociais.

## **2 – NOVO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CHAPECÓ: AVANÇOS NO PROCESSO PARTICIPATIVO**

Acredita-se que, dentre os municípios em análise, o caso de Chapeco foi o que mais se evidenciou a mudança nos papéis dos atores envolvidos no processo de elaboração de planos diretores. Naquele município houve uma importante interação do Poder Público com a coletividade, principalmente com os movimentos sociais e entidades, ao mesmo tempo em que os técnicos institucionalizados desempenharam suas funções de forma a serem um elo entre os diversos atores envolvidos no processo. Neste caso, o poder público local se destacou, manifestando-se como um legítimo dirigente do processo. Essas características puderam ser evidenciadas a partir de um pacto sobre o território, via desenho institucional participativo, sendo este decisivo na constituição de uma esfera pública que serviu como base para que as decisões políticas fossem tomadas.

Conforme Monteiro e Gusatti (2004), o modelo de planejamento adotado ao longo da história do município de Chapecó trouxe uma gama de prejuízos para a cidade, sobretudo a degradação ambiental urbana. As políticas públicas aprovadas no passado não consideraram consequências que podem hoje ser identificadas em vários aspectos que caracterizam o território chapecoense em suas diferentes dimensões (ocupações irregulares, habitações precárias, demarcação de lotes junto aos cursos d'água, esgoto a céu aberto). A especulação imobiliária também consistiu em outro fator decisivo que transformou a propriedade urbana em “reserva de valor” (GUSATTI, 2004, p. 348), encarecendo a vida na cidade.

Diante desse cenário, em 2003/2004, o governo local montou uma estrutura de debates a partir da organização do Orçamento Participativo (OP) e do Congresso da Cidade de Chapecó (CC). Essa foi, portanto, a primeira iniciativa para se construir um plano diretor participativo em Chapecó.

Os itens seguintes tratam da análise do processo de elaboração do plano diretor de Chapecó, baseados em dados primários e secundários que possibilitaram observar que a intenção do poder público local era elaborar um plano diretor participativo que atendesse à lei 10.257/2001, efetivando seus principais instrumentos com o objetivo de tornar concreto e amplo o direito à cidade. Para tanto, tratou de formalizar um desenho institucional que possibilitasse a participação de todos os segmentos sociais do município, conforme descrito anteriormente.

## **2.1 - O DESENHO INSTITUCIONAL DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CHAPECÓ**

A questão da vontade política da participação além de fundamental no processo leva à outra condição imprescindível a metodologia participativa: um desenho institucional voltado à participação e à implementação de uma democracia deliberativa. O Entrevistado 07, ao comentar sobre este tema argumenta que em Chapecó “as reuniões eram bastante participativas; a gente conseguiu opinar em bastante coisa, naquele momento, naquele período: na questão da organização do próprio plano diretor em si, de todas as questões urbanas, das diretrizes [...]” (ENTREVISTADO 07). Como visto, pelo depoimento do entrevistado, o desenho participativo elaborado e posto em prática permitia a participação de forma deliberativa.

Os atores que pensaram o desenho institucional do plano diretor de Chapecó estavam embasados em teóricos que pensam a democracia participativa como uma alternativa ao modelo democrático vigente. Percebeu-se, a partir dos trabalhos de campo, que foi idealizado um esquema de desenho institucional que primava pela conformação de espaços democráticos, com estabelecimento de regras, normas, que regularam o processo e que estabeleceram como deveria ser a participação (a escolha, os locais, etc.). Tanto o Entrevistado 04 quanto o Entrevistado 05 enfatizaram em seus depoimentos que a busca por espaços democráticos e de direitos iguais era o que sustentava teórica e empiricamente todos os passos do processo. Nessa ótica, os objetivos estabelecidos pelo Conselho Gestor do Plano Diretor (CGPD) estavam pautados em uma democracia participativa que apontava para a ratificação de uma esfera pública de debates com todos os atores, em que cada um defenderia seu ponto de vista, inclusive o próprio poder público local.

No caso específico desse município, percebeu-se que a metodologia participativa e o desenho institucional do Orçamento Participativo (OP) e do Congresso da Cidade (CC) foram os primeiros passos e os elementos centrais para a possibilidade de inclusão.

Como o OP era regionalizado, ele apresentava um grau maior de capilaridade social e de capacidade de alcance dos cidadãos e de setores diversificados da sociedade. Assim sendo, o desenho institucional apresentado pelo poder público local representou um diferencial nas condições necessárias para que o plano se concretizasse. Ele teve grande

capacidade de alcance de participação dos munícipes e fortaleceu a democracia deliberativa local; buscou fortalecer setores da sociedade até então enfraquecidos politicamente, diminuindo assim as diferenças de poder entre os diversos grupos da sociedade na definição do futuro da cidade.

O esquema do desenho institucional que contava com o Conselho Gestor do Plano Diretor, formado por entidades não governamentais e representantes do governo local, assessorado pela Secretaria Executiva, composta exclusivamente por funcionários municipais, foi capaz de proporcionar uma ampla participação da sociedade civil por meio das entidades e associações, através da organização das Oficinas Temáticas e dos Grupos de Trabalho. Como foram usados os patamares de participação do OP e do CC, como meios para debater o território de forma geral, todas as fases da elaboração do plano diretor podem ser consideradas participativas. Esse foi o diferencial do plano diretor de Chapecó em relação aos demais: a participação constituiu-se desde as fases preliminares até a finalização do processo que culminou com o Congresso do Plano Diretor<sup>108</sup>.

O Entrevistado 05, representante da Unochapecó nos trabalhos, ao referir-se sobre o processo metodológico afirma:

Na metodologia utilizada, as assembleias regionais utilizaram a mesma divisão regional que existiam no Orçamento Participativo [...]. Eles tinham uma metodologia que foi aplicada em Porto Alegre: de um diagnóstico rápido, participativo e por amostragem. Foi uma maneira de ver como as problemáticas eram percebidas pela população [...]. Os técnicos da prefeitura que estavam mais à frente do Plano iam visitar as entidades e aqui na Unochapecó também. Não só o representante ia lá [reuniões do Plano] como também nas reuniões de entidades. Então já se tinha um histórico de participação pelo orçamento participativo e isso acabou sendo assimilado pelo processo de Planejamento (ENTREVISTADO 05).

---

<sup>108</sup> Os trabalhos realizados nas demais cidades deram-se de forma segmentada, ou seja, houve fase de plena participação e outras de trabalhos restritos a técnicos e gabinetes.

A estrutura do OP utilizada pelos grupos de estudos do plano diretor foi fundamental, pois a maioria dos participantes conhecia os problemas e as demandas do município, a partir desse processo. A iniciativa do governo local em reformular o plano diretor de maneira participativa foi fundamental para que a ideia se difundisse ao longo do Congresso da Cidade.

A metodologia buscou, portanto, colocar no campo de discussão os segmentos da sociedade, desde os setores populares, classe média e até os diversos segmentos econômicos, em uma tentativa de democratizar os debates. Hass (2006) ressalta, no entanto, que a maioria dos participantes estava ligada aos campos populares, com os quais o governo buscou um maior diálogo, procurando inverter a prática historicamente estabelecida na cidade, fato que foi corroborado pelas entrevistas do trabalho de campo. Essa inversão de prioridades ocasionou posteriormente uma série de conflitos, que se materializou no momento da aprovação do plano, em 2004.

Os conflitos que existiram entre os diversos segmentos da sociedade que participaram das discussões do plano, manifestaram-se principalmente com agentes do campo imobiliário e da construção civil, que afirmavam que o desenho de participação proporcionado pelo executivo além de dificultar a participação desse setor não tentava dialogar com os mesmos. Entre os representantes desse segmento, no entanto, há alguns que discordam e afirmam que o governo promoveu um amplo debate sobre a cidade, com toda a sociedade. O Entrevistado 06 mencionou que “apesar de tudo, em certo momento, houve boa vontade do poder público em dialogar, e convidou todo mundo das entidades organizadas”.

De forma resumida, o Quadro 14, mostra as estruturas e as principais condições expostas pelo poder público de Chapecó que propiciaram a implementação de um desenho institucional favorecendo a participação dos habitantes desse município.

**Quadro 14 - Estrutura e Condições Institucionais que favoreceram a participação dos atores no Plano Diretor de Chapecó**

<b>Estrutura</b>	<b>Condição: Forma como ela se manifestou</b>
Núcleo Gestor do Plano	De caráter consultivo e deliberativo, formado por 31 membros, representando diferentes entidades, segmentos da sociedade civil e do Governo Municipal.
Consultorias externas	Contratada junto ao Instituto Polis e Ministério das Cidades.

Equipe Técnica	Constituída por servidores públicos municipal e membros de diferentes segmentos da sociedade.
Estratégia de Comunicação	Usou-se a estrutura do Orçamento participativo de comunicação e divulgação.
Estratégia de Divulgação	Orçamento Participativo, carros de som, programas de TV's, rádios, outdoor, e outros meios.
Audiências Públicas	No início do processo e no final (Congresso do Plano Diretor).
Reuniões	Várias em diferentes localidades e entidades.
Oficinas Temáticas	Organizadas em seis grupos temáticos: gestão democrática, uso do solo, habitação e regularização fundiária, desenvolvimento econômico e cultura, meio ambiente e sistema de circulação e transporte.
Recursos Financeiros	Uso de Verbas da própria prefeitura
Estruturação da Coordenação	Organizada a partir do Núcleo Gestor do Plano
Mobilização e participação da população	Deu-se através da estrutura do OP e divulgação dos eventos em reuniões comunitárias.
Grupo de Trabalho	Era multidisciplinar e interinstitucional, sob a coordenação de representantes da sociedade civil e do Governo Municipal.
Secretaria Executiva	Era constituída por servidores públicos municipal.

FONTE: Monteiro e Gusatti (2004); Hass (2006); Hass et al. (2010).

ORGANIZAÇÃO: Autor (2012).

O quadro expressa de maneira sintética as principais condições disponibilizadas pelo poder público local, em forma de desenho institucional, para que todo o ator interessado no processo participativo pudesse participar.

## **2.2 - ANÁLISE DA VONTADE POLÍTICA DO PODER PÚBLICO PARA A PARTICIPAÇÃO**

A vontade política, assim como o desenho institucional proporcionado pelo poder local, é fundamental para entendermos como se formou uma esfera pública de discussões sobre o desenvolvimento territorial do município. Essas condições foram determinantes na

construção de uma arena de debates e de mobilização coletiva que influenciaram efetivamente as decisões políticas.

O plano diretor aprovado apresentou uma estratégia econômica e sócioterritorial para o desenvolvimento do município, privilegiando a dimensão da função social da propriedade, não só na concepção da moradia, mas no sentido amplo do direito à cidade, incluindo a democratização de serviços e equipamentos públicos, transporte e acessibilidade, procurando o desenvolvimento econômico com a descentralização de atividades, integrando-as aos núcleos populacionais com adequada utilização dos potenciais ambientais, e privilegiando o equilíbrio na distribuição dessas atividades.

A vontade política pela participação e o desenho institucional que favoreceram essa participação foram elementos visíveis no processo de Chapecó. A elaboração de um novo plano diretor para o município era um compromisso assumido pela administração em campanha política. Após a implementação do OP e do Congresso da Cidade, o executivo usou de tais plataformas para iniciar o processo de discussão, aprovação e implementação desse instrumento. O depoimento a seguir exprime, de forma, concisa tal afirmação:

Na verdade, esse plano diretor teve outra discussão anterior que era [campanha eleitoral] mais uma questão da administração municipal e uma das diretrizes era a elaboração do plano diretor municipal, pois o antigo plano já não mais atendia as exigências e precisava ser reelaborado um novo plano para direcionar o desenvolvimento do território (ENTREVISTADO 04).

A postura do executivo, portanto, do grupo que estava governando o município, entendia que a elaboração de um novo marco legal para o desenvolvimento territorial teria a participação como elemento principal. Essa maneira de pensar direcionou o processo, indo ao encontro de autores como Avritzer (2002c; 2008) Beuret (2006b) e Lüchmann (2002), que afirmam que a verdadeira democracia participativa se manifesta quando o Estado proporciona condições para tal. Pensando dessa forma, a prefeitura, por intermédio da Secretaria Executiva, teve a competência de fazer sentar à mesa atores diferentes, como moradores, representantes da sociedade civil, de fundações, de empresas, de ONGs e o próprio Poder Público. O depoimento a seguir

mostra como o poder público local conduziu os trabalhos, a partir do CC:

O congresso da cidade, por alto, foi realizado, reuniões em todos os bairros e interior do município, com as comunidades organizadas e a população em forma geral, e depois teve um seminário do plano diretor, no colégio José Elias Scharff, em que, salvo engano, os delegados eleitos nas reuniões realizadas nos bairros participaram desse seminário, o que basicamente determinou as diretrizes gerais desse plano diretor. E é evidentemente que [...] tinha plenárias temáticas para trabalhar o plano diretor do município. Isso tudo organizado e puxado pelo poder executivo (ENTREVISTADO 06).

Assim sendo, o Poder Público foi central, exercendo o papel de condutor, coordenador e animador dos trabalhos:

Todo o processo metodológico foi gerenciado por um grupo técnico lá da prefeitura municipal [Secretaria Executiva]. A gente tinha assessoria externa, mas todo processo metodológico foi definido por nós. E na verdade houve uma mobilização de todas as secretarias em função de que cada uma delas coordenava as tarefas afins, em função dos temas do Plano Diretor. [...]. O Núcleo Gestor foi definido pelo Grupo Técnico ao acaso e foram escolhidas as entidades representativas do município, tanto do espaço urbano quanto do espaço rural. Eram 18 entidades, cerca 16 urbanas e 02 do meio rural. Mas foram formações em função da representatividade que tinha no município. (ENTREVISTADO 04).

Apesar de toda abertura, o segmento ligado ao setor imobiliário e de construção civil (formado por entidades e sindicatos patronais), pouco participou alegando dificuldade para absorver a metodologia adotada e uma “preferência” explícita pelos setores populares por parte do Executivo. De fato, essa parcela da sociedade não acreditava na

potencialidade do plano a partir da ótica participativa, conforme corrobora um Entrevistado de nossa pesquisa:

Somente alguns empreendedores tinham a consciência de que o Plano Diretor poderia representar em termos de munição do potencial positivo da cidade porque no plano anterior não continha diretrizes. Eles até participaram, tinham empreendedores participantes ativamente desse momento. (ENTREVISTADO 04).

Apesar da participação tímida, a manifestação de segmentos da construção civil e do setor imobiliário foram suficientes para criar conflitos referentes a essas questões. No entanto, as propostas resultantes do processo participativo foram incorporadas ao texto da minuta de lei, sofrendo alterações apenas dois anos após sua aprovação<sup>109</sup>.

Sem a pretensão de esgotar os limites dessa reflexão, apontamos também para o importante papel que os técnicos de planejamento urbano (institucionais) exerceram na efetivação dos trabalhos durante o processo de elaboração do plano diretor, os quais nesta tese são considerados como parte integrante do poder público local. Pereira e Santos (2011) chamam atenção para a importância na adesão ao processo participativo desses atores dentro dos debates. Segundo os autores:

[...] no caso específico do planejamento urbano, uma quarta condição parece também concorrer para uma participação de qualidade em políticas locais de desenvolvimento urbano: o comprometimento dos técnicos envolvidos com o processo de planejamento com o princípio participativo (PEREIRA e SANTOS, 2011).

A pesquisa forneceu elementos que permitem afirmar que no caso de Chapecó os técnicos ligados ao poder público absorveram as ideias das Cartilhas do MCidades (2005) e dos treinamentos ministrados pela

---

<sup>109</sup> Dois anos após a aprovação do PDP, ou seja, em 2006, ele passou por um processo de revisão. Como nosso objeto de pesquisa é apenas o processo de elaboração do plano, não entraremos maiores análises. Sobre essa revisão ver Hass *et al.* (2010).

Assessoria Externa (Instituto Polis). Tiveram a capacidade de intermediar as demandas da população aliadas a ações políticas, transformando-as em diretrizes e propostas para o plano. O mesmo não se pode afirmar dos profissionais liberais ligados ao segmento privado (IAB-Chapecó, CREA e OAB, AEAO, principalmente). A justificativa que essas entidades deram para não acreditar no projeto estava ligada à questão da metodologia sugerida pelo Estatuto da Cidade; eles pareciam não acreditar que o CGPD teria competência para fazer com que os diversos atores sentassem à mesma mesa para debater o território e transformar em ações suas demandas.

Como se mencionou na primeira parte (teórica) e é corroborado por Chalas (2008), parece haver uma mudança de princípios básicos do planejamento urbano, no qual o pensamento forte, com ideias pré-concebidas de cidade, vem cedendo lugar para um paradigma processual e político, com um pensamento mais flexível e, portanto, sujeito ao debate. Pereira e Santos (2011), no entanto, afirmam que, quando se fala em mudanças no planejamento urbano:

Não queremos afirmar que ela acontece de forma linear e sem contradições; no caso do planejamento urbano, há uma tradição forte do funcionalismo e da tecnocracia; a adesão ao modelo democrático não se dá de forma automática. [...] Existem resistências, adesões parciais, dúvidas, medo de perda de poder, desconfiança, críticas aos tempos diferentes dos diversos atores e até mesmo forte comprometimento com o processo participativo por parte de alguns técnicos de urbanismo (PEREIRA e SANTOS, 2011, p. 9).

Em Chapecó, o que aconteceu está mais direcionado à postura de técnicos, assinalada pelos autores (forte comprometimento com o processo participativo por parte de alguns técnicos de urbanismo). Para o Entrevistado 05, os técnicos do poder público tiveram papel fundamental na leitura do território, em que, segundo ele:

Havia na visão dos técnicos, como o Estatuto [da Cidade] já estava apontando, pensar o município nas suas áreas rurais e nas áreas urbanas. A própria divisão dos eixos da cidade, que cada um dos Grupos de Trabalho procurou dar conta de

várias temáticas: [...] algumas discussões foram muito positivas, no nível dos Grupos de estudo, a gente tinha no grupo de estudo de transporte e trânsito uma enfermeira, técnica da prefeitura, da secretaria de saúde, que trazia pra nós dados dos mortos e atropelados no trânsito, e pela primeira vez a gente começou a formar certa intersetorialidade. Havia essa preocupação de colocar técnicos de diversos setores nos grupos de trabalho, com todos os dados que eles têm, e que o conhecimento do dia-a-dia fosse trazido (ENTREVISTADO 05).

Havia, portanto, uma preocupação por parte CGPD em montar grupos de trabalhos em que houvesse profissionais de diferentes áreas para colaborar na discussão de forma interdisciplinar e que abrangesse todo o território, do urbano ao rural. Diferentemente de Lages, que analisamos anteriormente, em Chapecó pode-se observar que os técnicos disponibilizados pelo poder executivo acreditavam na metodologia participativa.

Consideramos, então, que os técnicos tiveram, em Chapecó, um papel colaborativo para a afirmação de uma arena pública de debates e de participação, de conformação da democracia participativa.

### **2.3 - CONSIDERAÇÕES GERAIS QUANTO AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ**

Além do desenho institucional e da vontade política, merece atenção de nossa parte, neste caso em especial, outra condição para a participação de qualidade retratada por Lüchmann (2003), que diz respeito à tradição participativa. Para a autora, a sociedade que tem a práxis de participar através do associativismo dá uma maior qualidade no processo de discussão sobre políticas públicas.

A participação em Chapecó, a nosso ver, foi de qualidade porque, além das condições anteriormente descritas, existia na história daquela sociedade uma tradição participativa, principalmente das entidades, nos bairros populares e sindicatos. Segundo o Entrevistado 07, essa tradição participativa da sociedade surgiu entre quarenta a cinquenta anos atrás, quando as pessoas chamadas de “os intrusos da sociedade” foram “jogadas” em alguns recintos, como a Vila Rica e o bairro São Pedro. “As vilazinhas de pessoas que não tinham nenhuma infraestrutura

instalada aproveitaram-se da precariedade e do descaso da administração da época para se organizar” (ENTREVISTADO 07). Além do que foi ressaltado pelo Entrevistado, destacamos também o espírito participativo que foi suscitado na sociedade diante das condições impostas pelo Orçamento Participativo e pelo Congresso da Cidade de Chapecó.

A organização social, que se formou durante o governo popular, foi facilitada pela organização de classes que se iniciou em 1985 com a criação da União das Entidades Comunitárias de Chapecó – UNICHAP. De acordo com o Entrevistado 07 “a entidade foi criada em 1985; aí ela teve até a década de 90, [...] um crescimento muito grande e aparecia muito a questão de organização das sociedades, das associações de moradores e assim por diante”. Essa entidade teve um papel preponderante na organização dos bairros junto ao Orçamento Participativo e, por conseguinte, nas diretrizes e proposições do plano diretor aprovado.

De acordo com Lüchmann (2003), a tradição associativa é uma das condições para que se consiga elaborar políticas públicas participativas que atendam às demandas da população. Quanto mais politizados forem os participantes, melhores serão os debates sobre os temas discutidos. Para a autora, o associativismo é o primeiro passo a para uma participação de qualidade, ou seja, parte-se do pressuposto de que em uma sociedade quanto maior o número de associações ativas e de cidadãos politicamente envolvidos, mais qualificada será a participação.

O Quadro 07 mostra que cerca de cinquenta e duas entidades participaram do processo de elaboração do plano diretor em Chapecó. O número de delegados eleitos para o Congresso do Plano Diretor foi, então, fruto de uma considerável quantidade de participação de associações, do envolvimento coletivo, sendo que, com isso, o processo participativo foi qualificado.

Essa ratificação deve-se à incorporação de cidadãos e grupos com trajetória associativa e de participação no território, o que foi um elemento importante para dificultar e impedir ações de manipulação, de desvio e de clientelismo no interior do processo por parte das elites locais.

Nesse sentido, apontamos para o fato de que quanto mais madura e articulada for a sociedade civil, mais qualificados são os cidadãos e maiores as chances de se avançar em processos participativos, tendo em vista o alcance dos princípios democráticos que têm a participação como eixo condutor.

Assim sendo, a tradição associativa e o vigor da sociedade civil foram elementos primordiais nessa experiência em Chapecó, o que, no entendimento de Lüchmann (2003), somado ao desenho institucional e à vontade política são fundamentais à capacidade de se exercer o controle social. A autora usa o argumento de que para um cidadão exercer o controle social perante o Estado, deve ter autonomia, posição, segurança, articulação e estar vinculado e mobilizado em redes. Isso significa, portanto, um ativismo social, e nesse sentido, foi possível perceber tais características em Chapecó.

Há outro elemento importante que a experiência de Chapecó aponta: o Estado, ao propiciar uma metodologia participativa para a construção de um plano diretor, faz emergir da sociedade um conhecimento do território que, por vezes, permaneceria desconhecido se o plano tivesse apenas o tradicional conhecimento técnico. E o conhecimento do território, como afirma Corrêa (2011), é fundamental para o planejamento, muito embora seja também revelador e conflitivo.

Em Chapecó, as entrevistas mostraram que tanto os técnicos, quanto o próprio poder público e sua população, mediante as discussões via Orçamento Participativo e Congresso da Cidade, absorveram um grande número de informações sobre o município, facilitando os trabalhos para o debate do plano diretor.

O conhecimento do território, de suas fraquezas e potencialidades, apontadas nos Orçamento Participativo e no Congresso da Cidade de Chapecó, foi importante na visão do Entrevistado 04, representante do Executivo na equipe técnica do plano, pois a cidade, enquanto demanda social, era levada para o âmbito de discussão a partir do conhecimento de seus habitantes. Segundo o representante:

[...] questões eram levadas ao Congresso da Cidade, onde já havia toda uma discussão à época em função do Orçamento Participativo, fazendo com que a população se apropriasse de informações, de discussões, que existiam na cidade. Então quando nós fizemos o chamado “diagnóstico técnico”, aliás, “diagnóstico social”, quando fomos às comunidades, foram 86 reuniões, eles já tinham apropriações sobre muitas informações a respeito da cidade. [...] nessa ida até as comunidades, a gente preparou um material simples, didático, que fosse representativo e que eles conseguissem se identificar dentro da funcionalidade do processo. Então a participação

foi bastante importante, foi significativa, tanto em termos numéricos quanto de contribuição para integrar propostas ao plano diretor (ENTREVISTADO 04).

Corroborando a mesma ideia, o Entrevistado 06, vereador à época da elaboração do plano, também concorda que os munícipes tinham um grande conhecimento sobre o território municipal. Enfim, a cidade foi tema de debate de variadas formas, em diversos locais e por participantes de diferentes classes. Os principais problemas discutidos foram infraestrutura, mobilidade urbana, meio ambiente e transportes. Segundo o Entrevistado:

[...] Foi muito discutida a necessidade de garantir vias públicas, vias públicas rápidas, pensando a expansão da cidade, pra onde vai crescer; porque nós temos um gargalo na região oeste, onde está a UNOCHAPECÓ, onde vai ser construído a Universidade Federal, que só tem uma via de acesso. Então, havia sim, uma percepção da sociedade e da necessidade de pensar um plano diretor com as diretrizes que foram pensadas, mas ao mesmo tempo, ter algumas conquistas mínimas de proteção ambiental, como a Bacia do Lajeado São José porque é uma questão estratégica da cidade (ENTREVISTADO 06).

As questões levantadas contribuíram para uma discussão qualificada sobre a cidade, seus problemas e suas possíveis soluções. Essa demanda, contudo, gerou muitos conflitos que envolveram diferentes atores e exigiu do poder público local muita habilidade para tratá-los. Esses conflitos estavam bem explicitados, tanto na visão do Entrevistado 05 quanto para Hass *et al.* (2010): a temática ligada ao campo imobiliário foi o que mais causou impacto, principalmente as que tratavam sobre a diminuição de gabarito, de densidade construída - propostas colocadas pelos habitantes. Porém, os representantes do setor imobiliário argumentavam que esses mecanismos eram para atravancar o desenvolvimento da cidade. A essa questão, somam-se as ligadas ao setor de trânsito e à mobilidade e as ambientais, que motivaram debates sobre o modelo da cidade.

Sobre essas temáticas, a pesquisa mostrou também que existe uma grande preocupação com a especulação imobiliária na região

central da cidade, combatidas pelos os agentes ligados ao executivo e ao campo popular durante o processo de elaboração do plano. No entanto, na revisão, dois anos após sua aprovação, em 2006, os índices foram alterados. Um Entrevistado ligado ao campo imobiliário entende que essa questão merece mais discussões, que não deve recair sobre as imobiliárias a responsabilidade pela especulação da terra no centro da cidade de Chapecó:

[...] nós discutimos, numa palestra e falou-se exatamente sobre a palavra “especulação imobiliária” porque dá a impressão que essa questão tá na paleta de quem trabalha com o sistema imobiliário, mas não é só no sistema imobiliário. Acho o seguinte: todos os proprietários de imóveis querem ver seus imóveis valorizados, então se o vizinho vender um imóvel por cem mil reais, [...], e eu achava que valia oitenta, então eu vou pedir cento e cinquenta. Aí foi a imobiliária que especulou? Não! Foi o cara que é o dono do terreno (ENTREVISTADO 08).

As entrevistas mostram, contudo, que o processo de diálogo com os diversos atores e segmentos sociais foi constante e que a proposta original do plano de 2004 também demonstrava preocupação com as questões ambientais. A consequência direta desse fator foi um modelo de cidade que procurava minimizar os impactos tanto no meio urbano quanto no rural. Pode-se afirmar que era um plano bastante inovador, no sentido de diminuir os impactos da construção civil na cidade, vinculando-se à questão da preservação, principalmente, dos mananciais de água.

As diretrizes do plano conseguiram imprimir um modelo de cidade diferente daquele que tradicionalmente se construiu em Chapeco, com ideias inovadoras no plano ambiental e de mobilidade urbana. Um exemplo típico foi o cuidado com a preservação da área de fornecimento da água da cidade (Lajeado São José) no sentido de inibir a instalação de novas atividades ao seu entorno, por tratar-se de um dos locais onde se tem grandes conflitos urbanos, visto que a cidade tende a crescer sobre a região.

A pesquisa mostrou que o Estado teve um papel de dirigente e animador do processo, uma vez que proporcionou muitas ferramentas disponíveis para a execução dos trabalhos. Demonstrou vontade política ao apresentar para os diversos atores um desenho institucional que

buscou a democracia deliberativa, com participação significativa dos habitantes, tanto da área urbana quanto da rural, buscando uma governança urbana democrática.

Percebe-se que houve mudança no papel do Estado frente à elaboração de novas políticas públicas, pois ficou evidente um avanço por parte do poder público local ao mostrar-se favorável à implementação de uma metodologia participativa efetiva com todos os atores envolvidos, manifestada através de uma vontade política que favoreceu o debate sobre a cidade. Também observou-se a força da tradição organizativa da população por meio das associações, sindicatos, entidades, etc., que se traduziu em um plano voltado para atender às demandas da coletividade. O desenho institucional propiciou a convivência proativa de técnicos com a sociedade civil.

Acreditamos que a metodologia participativa proposta em Chapecó levou à emergência de conflitos, normalmente evitados em processos não participativos, o que favoreceu o debate aberto.

Chama-se a atenção também para as discussões em que se verificou grande dificuldade por parte do setor técnico classista liberal (OAB/Chapecó, IAB/Chapecó, Sinduscon) e do ramo imobiliário em trabalhar numa situação de democracia participativa devido o fato de tradicionalmente preferirem a democracia representativa. “No sistema de parlamento, os engenheiros, arquitetos e o segmento imobiliário e da construção civil procuram influenciar os seus representantes para a aprovação dos projetos que os beneficiam” (HASS *et. al.*, 2010, p. 95). De fato, como mencionam os autores, no sistema de parlamento esse grupo conseguiu alterar o pacto social firmado entre poder público e coletividade, modificando o plano diretor alguns meses depois de aprovado.

Após essa análise, pode-se afirmar que o planejamento urbano participativo em Chapecó se enquadra no processo neoinstitucional, na busca de uma democracia participativa. O Estado, ao viabilizar um desenho institucional específico no plano diretor, determinou o caráter da construção de um ambiente propício à participação.

Finalmente, a pesquisa mostrou também que em Chapecó os agentes econômicos (principalmente do setor imobiliário e da construção civil) podem ser considerados como um quarto ator no processo de planejamento do território, influenciando os rumos do plano tanto na elaboração (agindo diretamente no parlamento local) quanto na revisão ocorrida em 2006, por meio de influência direta e indireta no legislativo e executivo. Agiu diretamente também através das intervenções de técnicos liberais e entidades (IAB/Chapecó, CREA,

OAB/Chapecó, entre outras) a seu favor, inclusive com elaboração de menções e emendas ao projeto original encaminhado pelo executivo à câmara de vereadores.

### **3 - PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BLUMENAU: A RUPTURA DO PLANO PELO DISCURSO**

O trabalho de campo, as leituras teóricas e o Seminário, organizado pelo Laboratório Cidade e Sociedade, em Blumenau mostraram que nessa cidade houve um processo conflituoso no domínio teórico e organizacional do processo que se traduziram em uma visão negativa por parte de alguns atores, que entendem que o desenho institucional participativo não se refletiu na prática.

Outro fator importante a considerar foi a influência do setor da indústria da construção civil e imobiliária no processo de discussão do plano principalmente em nível do legislativo, mas também no executivo.

Apesar de uma metodologia que teoricamente seria participativa, do empenho de alguns técnicos, especialmente da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), o produto final aprovado na Câmara de Vereadores, através da Lei Complementar 615/2006, não agradou a uma parcela da população. De certa forma, os trabalhos abrangeram a totalidade espacial do território, porém, como descrevemos na seção anterior, as reuniões não atingiram grande parte da população e a maior parte dos participantes era constituída de funcionários públicos e pessoas ligadas ao segmento da construção civil e do ramo imobiliário.

O processo na prática, de forma geral, transcorreu de forma tranquila, conduzido por uma equipe técnica liderada por integrantes da SEPLAN que juntamente com outros funcionários municipais integraram o Grupo Técnico Operacional do Plano Diretor (GTO). Durante o processo não ficaram registrados grandes debates e contestações entre os atores, não resultando, portanto, em conflitos, mas, ao contrário, o processo foi marcado pelo consenso.

Por essas razões, entendemos que o plano diretor de Blumenau chama atenção pelo contexto em que se realizou: centralizado nas mãos de poucos técnicos, com marcada influência do poder executivo e da classe econômica da cidade. Diante dessa realidade, contextualizá-lo analiticamente, principalmente a partir de duas condições (desenho institucional e vontade política) torna-se indispensável para podemos entender o processo e dele tirar algumas considerações. Por outro lado, a análise da tradição associativa e do papel dos técnicos, apesar de importantes, apenas servirão como “pano de fundo” para nossa reflexão.

### 3.1 - ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL

No que tange ao desenho institucional proposto pelo poder público, ele atendeu apenas em parte ao que se considera como importante para o processo. Como se deliberou nos capítulos anteriores, o desenho institucional define-se como o resultado da articulação entre Estado e Sociedade e que se configuram como as regras, os critérios, os espaços disponibilizados, as normas, o arcabouço legal, que legitimam a prática dos princípios democrático-participativos.

Percebemos que, em Blumenau, alguns desses itens ligados ao conceito de desenho institucional, não foram contemplados. A metodologia, embora teoricamente pudesse ser entendida como participativa, na prática levou à substituição de uma esfera pública de debates por um conjunto de reuniões pouco articulado entre os diversos segmentos da sociedade, resumindo-se há participantes ligados apenas a algumas entidades locais e funcionários públicos.

A priori, em uma análise formal do processo, entendemos que os técnicos da SEPLAN que coordenaram o GTO cumpriram as diretrizes do Ministério das Cidades no que diz respeito ao número de reuniões e atividades realizadas. Tal constatação baseia-se em fontes primárias de pesquisa em vários locais e bairros diferentes, não obstante com pouca variação de horário. Corroborando esta conclusão, um representante parlamentar endossou a questão afirmando que, embora pouco divulgadas, elas deram oportunidades à população do município de participar, e que o problema maior estava na questão dos horários de realização dessas reuniões. Essa afirmação fica evidente ao se observar as palavras do Entrevistado 10<sup>110</sup>:

[as atividades] foram realizadas em vários bairros diferentes e ainda lembro-me muito bem uma das atividades, provavelmente a maior, aconteceu no colégio Celso Ramos, [...], e lembro-me da menor, que aconteceu no Adelaide Starke. Isso acabou sendo dividido por bairros: então, das maiores ou das menores, que eu lembro e que acabou marcando para mim, a grande participação lá; e a

---

<sup>110</sup> O Entrevistado 10 é vereador e participou ativamente do processo de elaboração no novo plano diretor de Blumenau. Entrevista concedida à Equipe de pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade – LABCIS, na Câmara de Vereadores de Blumenau, em 19 de abril de 2012.

pequena participação cá. Devia ter umas oitenta pessoas lá; aqui tinham os técnicos e mais quatro pessoas da comunidade, me parece [...]. Não que não possibilitou... distribuíram-se as plenárias pelo município, no entanto, uma forma de organizar isso é que acabou não acontecendo. [...]. Tem que explicar que aquilo vai mexer na vida da pessoa, no dia-a-dia, tem que ter uma rede. (ENTREVISTADO 10).

Condições institucionais para uma participação efetiva devem contemplar elementos que propiciem a presença da maioria dos atores envolvidos. Nesse sentido, no que diz respeito à participação dos trabalhadores, é imprescindível que os horários das reuniões, assembleias e audiências públicas sejam condizentes com a vida profissional da maioria. A definição desses horários refletem a vontade política dos empreendedores de políticas públicas em propiciar a participação. Parece-nos que em Blumenau grande parte da população foi alijada do processo participativo através desse elemento formal. Em segundo lugar, consideramos também que no processo de comunicação houve falhas ou equívocos, no sentido de não se utilizar as estruturas das entidades civis organizadas do município além da divulgação por meio da mídia local. Quando há falhas na comunicação, segundo Frey (2003), o processo torna-se prejudicado e inviabiliza a participação de todos os atores.

Acrescentamos ainda a questão da formação como elemento que ficou aquém no processo blumenauense: não basta disponibilizar locais diferentes para a efetivação de uma esfera pública de debates. Há também a necessidade de instruir a população sobre questões básicas do plano, como os conceitos dos principais instrumentos urbanísticos e o próprio Estatuto das Cidades, e de se ampliar a compreensão sobre o sentido da participação social a fim de que as pessoas entendam qual o seu papel no processo. Parece-nos que nesse, os moradores pouco participaram por falta de conhecimento da matéria e de formação, o que, de acordo com Kleba e Wendausen (2009), poderíamos denominar de ausência de letramento político.

A possível participação que ocorreu nesse município, no entanto, foi questionada por entidades que discordam da forma como ela se desenvolveu. Nesse sentido, a ideia dos representantes da União Blumenauense de Associações de Moradores (UNIBLAM), da Fundação Universitária de Blumenau (FURB) e da Associação dos

Engenheiros e Arquitetos do Médio Vale do Itajaí (AEAMVI) que participaram do plano corroboram com nossa hipótese sobre esse processo, de que, o que houve de fato foi uma pseudoparticipação (SOUZA, 2006). Em algumas reuniões foi registrada a frequência de pouquíssimos participantes do segmento popular e muitos técnicos da prefeitura e pessoas ligadas ao executivo por interesses econômicos. Ao contrário do pleito de Joinville e de Chapecó, por exemplo, os participantes do campo popular não foram capacitados para um eventual debate sobre a cidade.

O desenho de participação, na forma como foi elaborado, favoreceu o papel dos técnicos no processo. No GTO (com poderes de Núcleo Gestor do Plano Diretor), por exemplo, contemplava a presença massiva de técnicos (da SEPLAN, principalmente) e poucos representantes de entidades ligadas à sociedade civil. A Entrevistada 13 corrobora com essa visão ao afirmar que, embora mereça destaque o papel dos técnicos da prefeitura na condução do processo, eles não incorporaram o verdadeiro sentido de participação de acordo com a proposta metodológica oferecida pelo Ministério das Cidades. Assim, destacamos que o plano diretor deixou a desejar no sentido de participação dos moradores. Ao ser questionada sobre o papel dos técnicos nesse projeto, a representante da FURB no GTO ressaltou:

Eu acho que foi bem fraca [...]. Eles até fizeram uma dinâmica. [...]. Na parte de zoneamento e das leis complementares, edificações e sistemas viários, eles não levaram a discussão para as comunidades, eles trabalharam mais com reuniões setoriais e, onde chamaram, nessas eu participei bastante dos setoriais, e dividiram assim: ‘Ah, hoje a gente vai discutir com a Associação de Engenheiros e Arquitetos’; outro dia com os empresários. Então, eles dividiram isso e em temas. Eu acho que a divisão, [...] estava muito segmentada, [...] que não deveria ser tão segmentada, que deveria ter a participação e a visão dos técnicos junto com os empresários, junto com os outros interesses também e não só dos técnicos; e a forma de como a gente participou, muitas coisas que a gente levou e os técnicos discutiram, a gente não viu o resultado disso depois, mesmo as que a gente levou [o IAB, a FURB], os questionamentos tanto nesses dias, nessas reuniões como na audiência pública, a

gente não teve um retorno porque aquilo não foi contemplado ou porque não teve uma resposta à entidade ou aos técnicos [...] não se teve um respeito, vamos dizer, por essa resposta, de solicitações das entidades que tinham levado alguns questionamentos. Então, simplesmente foi relatado, tem em ata, mas não se teve retorno disso (ENTREVISTADA 13).

Apesar da divergência de opiniões entre diferentes atores em relação ao desenho institucional, apontamos para a importância dos técnicos, em especial da prefeitura, na condução dos trabalhos. Aliás, não dá para separar o desenho de participação proposto em Blumenau, do papel dos técnicos. Chamamos a atenção, no entanto, para o problema de que as atividades por eles desenvolvidas seguiam um método tradicional de planejamento do território, com um urbanismo de pensamento de forte (CHALAS, 2008), baseado no tecnocratismo. O poder executivo pautou-se principalmente no saber técnico, relegando de certo modo a participação das entidades. O Entrevistado 10, ao ser questionado sobre esse assunto, resumiu da seguinte maneira a forma como o poder público tratava a questão da participação popular nas reuniões e audiências públicas:

[...] o desenho que foi feito e como foi trabalhado, [...] foi criado para cumprir meramente uma formalidade. Na verdade, não tinha uma grande preocupação com a participação popular. Claro que não tinha uma vontade expressa de dizer 'não, nós queremos que a população participe'. Formalmente, botavam carro de som para fazer convite, distribuíam os convites, mas [...] nessa articulação precisaria que o governo, por exemplo, tivesse acesso aos articuladores de cada comunidade, que passasse a mão no telefone e ligasse para alguns articuladores e da comunidade e pedisse: 'ajuda a gente a trazer o povo para conversar'; isso não existia! (ENTREVISTADO 10).

Da mesma forma o entrevistado complementa sua visão sobre o processo, abordando o papel que os técnicos desempenharam nessa empreitada:

Houve participação dos técnicos sim. Tinha um conjunto de coletivo de técnicos que foi responsabilizado para fazer este trabalho, que levavam adiante o trabalho e eles [técnicos] participavam. Uma boa parte estava comprometida, no entanto, parte desses técnicos [...] ainda não tinha a compreensão da necessidade do controle da participação popular nas atividades. Alguns até tinham, mas pouquíssimos tinham e pouquíssimos ainda têm essa possibilidade, até porque continuam assim até nas próprias leis complementares que vieram ao plano diretor, isso aconteceu do mesmo jeito (ENTREVISTADO 10).

Pelos depoimentos do Entrevistado podemos considerar duas situações antagônicas: a primeira de um desenho que pouco propicia a participação da população, por motivos vários (horário, falta de sincronismo entre os agentes da prefeitura e entidades, pouca comunicação entre o GTO e demais atores); em segundo, a adesão dos técnicos da SEPLAN ao processo participativo: eles tiveram um postura ainda tradicional, acreditando no conhecimento técnico como balizador das decisões, ao mesmo tempo que não compreendiam a necessidade de um maior controle social na elaboração das políticas públicas.

A priori, nossa análise aponta para duas interpretações acerca do desenho participativo: a primeira é a que metodologia usada pelo GTO estava voltada para os métodos tradicionais de elaboração de políticas públicas (plano diretor), ou seja, os técnicos que foram chamados à responsabilidade para condução do processo não incorporaram, de forma substantiva, as orientações do MCidades, no sentido de proporcionar uma esfera pública de debates sobre o futuro da cidade. A segunda, ao apropriarem-se apenas dos saberes de “especialistas”, em detrimento aos conhecimentos daquelas que conhecem o cotidiano da cidade (espaço vivido), caíram no mesmo equívoco cometido pelos técnicos de Lages.

Assim sendo, aquilo que foi proposto como desenho institucional para discussão do território não vislumbrava uma gestão negociada, que buscasse uma política construída a partir do debate público e interações entre os atores e que originasse mecanismos de negociações entre eles, para que se atingisse uma concepção da cidade negociada. Enfim, o núcleo forte do GTO não buscou a construção coletiva de ideias, que pressupõe o exercício da prática política, compartilhamento de saberes.

Essa questão serve como argumento para a afirmação de que os temas debatidos não foram pactuados com a sociedade, uma vez que houve o espaço previsto para discuti-los, mas as discussões não se estabeleceram de forma efetiva: “este pacto não dá para dizer que foi pactuado [*sic!*]; a gente até teve esse espaço para debate, mas, ao mesmo tempo, [...] ele não foi debatido[*sic!*]” (ENTREVISTADA 13). A hipótese de que o desenho institucional valorizava as funções técnicas é ratificada a partir do momento em que um grande número de entrevistados valorizou os trabalhos da Equipe Técnica e que a metodologia adotada pelo GTO não foi condizente com a ocasião. Para um desses entrevistados, os integrantes da coordenação do processo levavam muito tempo nas apresentações dos temas, sobrevalorizando aspectos técnicos dos assuntos, enquanto que as opiniões dos participantes eram subvalorizadas:

[...] eles demoravam muito para apresentar [os temas] e depois a gente tinha pouco tempo para dar nossas contribuições e daí essas contribuições eles diziam que se alguém tivesse alguma contribuição que era para mandar; só que esse retorno não propiciou um espaço de debate; então, esse retorno não teve, e naquele espaço do dia que a gente tinha, aquela angústia de debater, de discutir... não se teve muito tempo para esse debate (ENTREVISTADA 13).

Este depoimento corrobora e sintetiza a angústia colocada por outros agentes entrevistados no que tange às questões que foram levantadas e discutidas nas reuniões e não apareceram no plano diretor, tampouco nas leis complementares posteriormente. Por outro lado, a coordenadora do processo de elaboração do novo plano diretor, argumentou que muitas das questões levantadas pela população foram compiladas e diluídas em várias propostas que se transformaram em leis.

A gente [colocou] dentro da lei do plano todas aquelas políticas que vieram da comunidade. É claro que na hora quando tu vais redigir, o técnico vai colocar outros termos ou vai pegar ideias e vai juntar numa única política. Mas a gente fez questão de manter porque [...] a gente tinha assim o compromisso. Porque quando a gente chegou e falou ‘não! Vai ser colocado, isso vai ser uma

política', se a gente não colocasse eles iam dizer 'ah, é outro Orçamento Participativo'<sup>111</sup> (ENTREVISTADA 11).

Desta forma, a opinião sobre o processo participativo em Blumenau não foi consensual: de um lado os representantes do poder público afirmam que houve participação autêntica da sociedade e, por outro, atores representantes de entidades diversas contra-argumentam, na tentativa de provar que o discurso não condiz com a realidade.

O papel do Grupo Técnico Operacional do Plano Diretor (GTO) no processo de elaboração do Plano Diretor de Blumenau foi central: ele tinha poderes de Núcleo Gestor, porém, como o próprio nome sugere, suas funções estavam voltadas às questões técnicas ao mesmo tempo em que exercia funções administrativas, de coordenação e gerencial do plano. O GTO era encarregado de secretariar os trabalhos e de divulgar as ações. Suas maiores contribuições deram-se na organização da leitura da cidade.

A Equipe Técnica que integrava estrutura do GTO, formada por técnicos servidores do município, teve papel preponderante na condução dos trabalhos, especialmente no âmbito interno. Inicialmente era formada apenas por servidores da SEPLAN e da FURB, mas posteriormente ganhou reforço de técnicos de outras secretarias que foram incluídos com a finalidade de auxiliar o GTO na Leitura da Cidade, na compilação de dados e na confecção dos mapas.

O quadro 15 mostra de forma resumida os principais componentes desse processo de Blumenau e permite uma comparação com as outras experiências analisadas.

#### Quadro 15 - **Estrutura e Condições Institucionais que favoreceram a participação dos diversos atores**

<b>Estrutura</b>	<b>Condição: Forma como ela se manifestou</b>
Núcleo Gestor do Plano	GTO - de caráter técnico, formado por membros da SEPLAN, FURB e algumas da sociedade.
Consultorias externas	Houve consultoria externa (Jurídica) .
Equipe Técnica	Constituída por servidores públicos municipal, da FURB e da sociedade civil.

<sup>111</sup> A profissional fez essa menção ao Orçamento Participativo, para explicar que esse instrumento de administração pública não deu certo no município durante a gestão do PT e também por ser bastante questionado pela população local, fato que foi constatado também pelo Entrevistado 10.

Estratégia de Comunicação	Usou-se a estrutura do GTO para comunicação e divulgação.
Estratégia de Divulgação	Carros de som (sonorização volante) audiovisual, convites e mídia local.
Audiências Públicas	No início do processo e no final (Congresso do Plano Diretor).
Reuniões	Várias em diferentes localidades e entidades em horários incompatíveis com a classe trabalhadora em geral.
Oficinas Temáticas	Organizadas em cinco grupos temáticos: (1) Sistema de Planejamento e Gestão; (2) Regulamentação Urbanística e Uso do Solo; (3) Meio Ambiente, Dinâmica Econômica e Desenvolvimento Regional; (4) Produção Habitacional e Acesso à Terra e Moradia; (5) Sistema de Circulação e Transporte.
Recursos Financeiros	Uso de Verbas do Ministério das Cidades.
Estruturação da Coordenação	Organizada a partir do GTO.
Mobilização e participação da população	Deu-se através da estrutura de divulgação dos eventos pelo GTO e Equipe Técnica.
Grupo de Trabalho	Era interinstitucional, sob a coordenação de representantes do Governo Municipal.
Secretaria Executiva	Era constituída por servidores públicos municipal (SEPLAN).

ELABORAÇÃO: Autor, 2012.

Observando os elementos que compõem o quadro acima, podemos perceber que formalmente parece ter havido uma estrutura participativa em Blumenau que, no entanto, não foi capaz de viabilizar um ambiente propício para a formação de uma esfera pública de discussão, que proporcionasse um ambiente de verdadeira democracia participativa capaz de propiciar um pacto social em torno do território.

### **3.2 - ANÁLISE DA VONTADE POLÍTICA NO PLANO DIRETOR DE BLUMENAU**

Para Lüchmann (2003, p. 167), o processo de democratização na elaboração de políticas públicas implica, de maneira geral, “em ampliar e qualificar os espaços públicos de discussão e de tomada de decisão”. Demanda, portanto, não apenas no oferecimento de um desenho institucional que viabilize uma esfera pública de discussão, mas também no fortalecimento das entidades, no sentido de criar uma multiplicidade de atores coletivos que:

[...] se articulam, discutem, questionam temas e problemas na esfera pública, como também no fortalecimento do Estado, no sentido de direcioná-lo para a efetivação da cidadania e da justiça social, através da oportunização e da ampliação de espaços públicos ocupados por uma multiplicidade de sujeitos com poder de decisão (LÜCHMANN, 2003, 167).

Assim sendo, democratizar o espaço de debates (esfera pública) é um elemento que se coloca ao Estado como expressão de vontade política para fortalecer a sociedade civil, tornando-a coletivamente mais atuante. Isso apresenta-se como o grande desafio de um processo de amadurecimento da democracia, que conforme Lüchmann (2003) proporciona uma concepção de institucionalidade alternativa a uma “perspectiva liberal e “elitista” de democracia, caracterizada como um modelo político, ou como “arranjo institucional” criado para se alcançar decisões políticas através de um conjunto de regras que sustentam uma luta competitiva pelo voto” (LÜCHMANN, 2003, p. 168).

O processo de discussão do novo plano diretor de Blumenau caracterizou-se por uma forma paradoxal: se por um lado esboçou-se no plano teórico um desenho institucional que viabilizava a participação da sociedade civil, por outro, no campo prático, o próprio Estado tratou de inibir essa participação de várias formas: nos horários das reuniões, na estratégia de comunicação, mas principalmente em interferência<sup>112</sup> dentro do Grupo Técnico Operacional do Plano Diretor (GTO) e no Conselho da Cidade de Blumenau (Conciblu)<sup>113</sup>.

Contrariando a hipótese defendida por Lüchmann (2003) e com a qual compartilhamos, o poder executivo agiu diretamente nos principais elementos do processo indicando seus componentes e com finalidade pré-estabelecida de intervir em temas como o uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, redirecionamento da expansão urbana da cidade, colaborando para o enfraquecimento da participação das entidades municipais. Um dos fatores que contribuiu para a insuficiente

---

<sup>112</sup> De acordo com apontamentos do Entrevistado 12, havia de certa forma, interferências de ordens políticas e econômicas nas estruturas internas do GTO e também do Conciblu.

<sup>113</sup> O Conciblu é um órgão colegiado permanente, de caráter deliberativo e consultivo, vinculado ao Gabinete do Prefeito, pelo qual devem passar todas as políticas ligadas ao desenvolvimento urbano de Blumenau.

participação popular, além da questão dos horários das reuniões, foi o fato de que no Concblu o governo tinha a maioria das partes e qualquer decisão sobre a cidade obrigatoriamente deveria passar pelo conselho, sendo que os membros aliados ao chefe do executivo votavam de acordo com sua demanda política.

Em contrapartida, os integrantes do GTO afirmaram que o poder público deu reais condições para que todos os atores participassem do processo. Segundo uma das Entrevistadas, o que dificultou, em partes, a metodologia participativa, principalmente da população, foi a descrença a partir da experiência do Orçamento Participativo da gestão anterior. Segundo a Coordenadora do GTO, os trabalhos de divulgação por meio de rádios, mídia televisiva, convites, carros de som, entre outros, foram feitos e “só não participou quem não quis e quem não estava interessado” (ENTREVISTADA 11).

Como se percebe, de fato havia visões conflitantes entre os representantes da administração anterior (Partido dos Trabalhadores) e a equipe que elaborou o plano, o que levou a prejuízos no processo de elaboração do novo plano diretor. Houve também um conflito territorial importante em relação à definição das áreas de expansão urbana da cidade, prevalecendo a vontade da maioria dos técnicos ligados ao executivo aliada à indústria da construção civil e de imobiliárias, que era de estabelecer um novo rumo para a expansão urbana do território (região Norte – Itoupava Central e Norte). Ressalta-se, entretanto, que essa escolha implicava novos investimentos em infraestruturas a serem implementadas pelo município favorecendo a consecução dos anseios dos investidores da área da construção civil.

Embora houvesse pressão por parte de alguns poucos participantes, essa temática foi muito pouco discutida. Uns atores (da FURB, AEAMVI e da UNIBLAM) compartilham a opinião de que a questão geológica do município deveria ser mais explorada, por maior que fosse o tempo dispendido; igualmente, um maior aproveitamento das infraestruturas implementadas no centro e no sul da cidade, para fins habitacionais, também fizeram parte de um rol de questionamentos das poucas entidades populares e da FURB. No entanto, esses atores foram “vencidos” na disputa contra as forças políticas e econômicas da cidade.

Questão com igual relevância era a de que o grupo de técnicos que coordenava o GTO possuía um conhecimento profissional da cidade e se utilizava dessa condição para conduzir as reuniões a favor de seus objetivos. Essa questão foi importante porque influenciou no andamento do processo, na medida em que foi imposta uma metodologia que remetia ao tecnocratismo modernista, centrada nos técnicos, imperando

o domínio de seus conhecimentos em detrimento dos saberes e da visão popular. Um exemplo típico desse fato constata-se na visão sobre os novos rumos para o crescimento da cidade. Na opinião da maioria dos técnicos do GTO seria tecnicamente mais fácil “planejar” uma nova cidade para a direção norte do território do que estudar soluções técnicas para os problemas de enchente, que assolam a porção sul. Não houve, no entanto, um maior aprofundamento da questão.

Por outro lado, existia um grupo de entidades e de algumas secretarias da prefeitura que tiveram uma participação efetiva e pensavam de forma oposta aos técnicos do GTO, anteriormente lembrados. Esses atores, durante mais de um ano, colheram informações que, de certa forma, foram discutidas com um grupo de participantes do município<sup>114</sup> e, a partir dos debates, essencialmente sobre a aplicabilidade de uma nova política de ordenamento territorial, do estabelecimento de um processo de gestão e planejamento estratégicos, bem como sobre formas de garantir um monitoramento dessas ações em consonância com as reais necessidades da população, mesmo que sem a clara vontade política do executivo em efetivar uma esfera pública, tentou-se materializar-se o Plano Diretor do Município de Blumenau.

### **3.3 - ANÁLISE GERAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DE BLUMENAU**

Siebert (1999), em sua Dissertação de Mestrado, coloca que para entender o processo de evolução urbana de Blumenau e sua dinâmica do uso do solo deve-se considerar primeiramente que o poder público desse município sempre esteve à frente dos processos como o grande promotor da organização espacial. Esse fato, porém, não significa essencialmente o aumento do controle do Estado sobre o espaço urbano, pois o avanço da ilegalidade territorial também parece ter sido diretamente proporcional, ao longo dos anos. Para a autora, o aumento de exigências técnicas e burocráticas para a produção do espaço urbano

---

<sup>114</sup> Segundo alguns entrevistados, dentre eles os o representante da UNIBLAM e da AEAMVI, bem como o Entrevistado 10, as reuniões se deram meramente para cumprir uma formalidade legal, mas que não contou com uma participação efetiva da população, ou seja, foram poucos os moradores do município que participaram das discussões em torno do novo plano diretor de Blumenau. Na verdade, a grande maioria das pessoas que participaram das reuniões de alguma forma estavam ligadas a interesses particulares. Esses participantes eram funcionários públicos ou empresários ou ligados ao ramo econômico da cidade.

legal no centro da cidade, por exemplo, tornou-o mais caro e, portanto, mais inacessível à população de baixa renda, aumentando assim o distanciamento entre o que Maricato (2001) chama de “a cidade legal e a ilegal”. A consequência direta desse fato é a ocupação das encostas de morros e de áreas inapropriadas à habitação humana.

É importante resgatar esse tema, não suficientemente explicitado no capítulo anterior. O tempo do processo de elaboração do plano de Blumenau foi curto, o que não proporcionou uma discussão aprofundada sobre questões importantes referentes ao território (expansão urbana, geologia, entre outros). Os horários disponíveis para as atividades levaram poucas pessoas de entidades, associações, organizações sociais a participar e, nesse sentido, o envolvimento, principalmente das entidades do campo popular, como já foi dito, foi prejudicada.

No processo de elaboração do plano diretor, o que se viu foi um contraste de discursos. Por um lado, os agentes dos setores populares, como as associações de moradores ligados à UNIBLAM, os profissionais da AEAMVI, representantes da FURB, alguns vereadores, entre outros, alegando o descumprimento das regras, a omissão de informações e mesmo a “ilegalidade” do processo<sup>115</sup>. Por outro, os técnicos institucionais, os profissionais ligados ao campo da indústria da construção civil e imobiliária, do Conselho da Cidade de Blumenau e os representantes do executivo argumentando que os trabalhos se deram de forma coerente com as determinações do Estatuto da Cidade.

As entrevistas realizadas no trabalho de campo apontam que a participação em Blumenau não pode ser entendida como efetiva, pois a maneira como foi conduzido o desenho institucional não propiciou meios à conformação de uma esfera pública de discussão nos moldes do que propõe Lüchmann (2003). Ou seja, o desenho que deveria levar a uma participação de todos os atores interessados no processo não foi condizente com a realidade, pois não foi suficiente para lograr uma esfera pública de discussão democrática. Essa conclusão fica evidente nas palavras de uma representante das entidades educacionais:

---

<sup>115</sup> Esta questão voltou à tona durante o processo de revisão do plano diretor aprovado, em que duas entidades (UNIBLAM e AEAMVI) juntamente com o Entrevistado 10, entraram com uma representação de inconstitucionalidade junto ao Ministério Público sobre a conduta de como foi conduzido o processo, referente à participação social que, nos entendimentos dos atores, não cumpre o Estatuto da Cidade.

Em termos de plano diretor, a participação eu acho que foi pouca para o número de habitantes que a gente tem aqui em Blumenau; foi pouco expressiva a participação se comparada ao Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, que é menos abrangente; o plano diretor deveria trazer mais gente para discussão (ENTREVISTADA 13).

Essa pouca participação das entidades e associações ligadas ao campo popular é entendida por Souza (2006) como uma pseudoparticipação, sem expressividade em relação ao seu conteúdo e à quantidade de participantes. As condições que foram postas através do desenho institucional e a forma como foram conduzidos os trabalhos não favoreceram a formação efetiva de um processo participativo, o que nos leva a considerar que faltou vontade política para que ocorresse uma esfera pública de debate e um ambiente de democracia participativa.

Embora um depoimento do Entrevistado 10, citado anteriormente, leve-nos a refletir em uma tradição participativa através de entidades, sindicatos, associações, organizações sociais e ONG's, como propõe Lüchmann (2003), a pesquisa denota que nesse município houve apenas algumas tentativas, durante o Orçamento Participativo, na gestão do Partido dos Trabalhadores, de se conduzir os moradores para o debate sobre os rumos da cidade, porém, sem lograr maiores resultados.

Nosso entendimento é que o sucesso de planos diretores participativos não passa necessariamente pela quantidade de participantes, mas essencialmente pela qualidade da participação, que é medida pelo nível dos debates travados na esfera pública.

Além dessas questões, outra referente ao processo de elaboração e revisão do plano diretor de Blumenau diz respeito à atuação dos agentes ligados à construção civil e ao ramo imobiliário. Da mesma forma que em outros municípios em que se deu a pesquisa, esses agentes configuram-se em um ator à parte, que não participa diretamente do processo, mas que tem grande poder de influenciar nas decisões sobre a cidade, tanto no executivo quanto no legislativo e, neste caso em especial, no Conselho da Cidade. Alguns depoimentos dos entrevistados nos levam a crer que a atuação dos representantes desse segmento ditou algumas decisões importantes do plano, como por exemplo, direcionar a expansão urbana da cidade para o norte do município, além de intervir diretamente no poder público. Para um dos entrevistados:

Esses setores, principalmente esses setores interessados economicamente e não socialmente nas coisas, [da cidade] não foram agentes participativos na pré-elaboração. Na verdade eles interviram por fora, fizeram a intervenção por fora porque sabiam os caminhos das pedras e tinham as portas abertas para intervir [na prefeitura e na câmara de vereadores] (ENTREVISTADO 10).

A participação desses setores limitou-se ao Conciblu<sup>116</sup>, que possui representantes de diversos segmentos sociais e de entidades de classe econômica, influenciando diretamente nos rumos da cidade. Seus agentes raramente participavam das atividades do plano diretor, mas tinham forças e conseguiram exercer uma grande pressão dentro do poder público local. De acordo com alguns entrevistados, o chefe do executivo nomeou os membros do Conciblu de acordo com os seus interesses políticos e a vontade econômica do empresariado local<sup>117</sup>.

A composição do Conciblu dá-se por um número expressivo de conselheiros que, segundo a Prefeitura de Blumenau são 52 (cinquenta e dois membros): 18 (dezoito) representantes dos Sindicatos Profissionais de Classe e Entidades Financiadoras e Produtoras do Espaço Urbano; 16 (dezesseis) da Sociedade Organizada e Movimentos Sociais; e 18 (dezoito) do Governamental. Salienta-se que, de acordo com o Entrevistado 10, há uma nítida união entre os representantes dos Sindicatos Profissionais de Classe e Entidades Financiadoras e Produtoras do Espaço Urbano com os do governo. Nossa hipótese é que essa união serviu para atender aos interesses políticos e econômicos.

---

<sup>116</sup> O Conciblu é um órgão colegiado permanente de Blumenau, de caráter deliberativo e consultivo, vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito. Seu objetivo é acompanhar e analisar a aplicação dos recursos públicos e propor medidas para a concretização das políticas públicas municipais. Por essa razão, seu papel no plano diretor seria de apreciar, estudar e aprovar o resultado final dos trabalhos, manifestado nas diretrizes e propostas, reiterando-o ou refutando-o, antes de ser apreciado em audiência pública final.

<sup>117</sup> Ressalta-se que de acordo com vários entrevistados, o prefeito do município nomeou para o Conciblu um grande número de funcionários públicos com ligação direta ao seu gabinete e empresários do ramo da indústria da construção civil, com interesses ligados essencialmente à questão do uso e ocupação do solo.

A pesquisa revelou também que existe um pacto político e econômico no território de Blumenau, que se revela na composição e parcerias firmadas dentro do Conciblu, onde se dá a manutenção de um interesse comum. Esta questão fica evidente quando se observa e analisa o seguinte depoimento:

Muitos dos conselheiros que estão lá são justamente os de interesse. Então, muito das alterações, [na cidade] são por pressões políticas e de interesses; eles levam a proposta para o conselho, o conselho sempre vê o lado do empresário, aprova num já. Todas as alterações, já tiveram várias, eu acho que se fugiu do conceito do que se tinha do plano diretor inicial. [...] com as alterações, se vê que foi muito desvirtuado nesses anos todos. De 1996 a 2006 e de 2006 aos dias atuais ainda continua a mesma coisa, principalmente nos interesses que são as mudanças de zonas e principalmente de índices urbanísticos, que são os que mais interessam. Então, essa questão é muito forte de pressão porque daí são os representantes que estão lá, as figurinhas carimbadas de conselheiros que são sempre representantes de interesses [econômicos] (ENTREVISTADA 13).

Como pode ser percebido, o Conselho da Cidade de Blumenau serve para ratificar os interesses econômicos dos agentes sobre o território. Essa constatação é corroborada por outros entrevistados, que apontam: o “Conciblu é manipulado e serve aos interesses dos grandes empresários do ramo urbanístico e políticos de Blumenau” (ENTREVISTADO 12).

Enfim, percebeu-se no decorrer da pesquisa que os principais debates em torno do território deram-se de forma acelerada e com pouca participação. O processo dito participativo aconteceu apenas para cumprimento de ritos, e assuntos importantes para a cidade não foram discutidos à exaustão.

Dentre esses temas poucos discutidos ressaltamos a questão geomorfológica da cidade. Pareceu-nos que os técnicos, principais atores nesse processo, detinham conhecimento suficiente da geomorfologia do território; no entanto, apesar desse “conhecimento técnico”, os trabalhos de campo evidenciaram que problemas ligados a

questões geológicas – portanto técnicos, apontados por autores como Back (2004) e Siebert (2008), ainda são recorrentes e trazem enormes danos ao município. A catástrofe de 2008, por exemplo, foi enfatizada pelo Entrevistado 10 e pelo Entrevistado 12 como causada por problemas sociais e não somente físicos, como sugeriram parte dos técnicos ligados ao poder público. Portanto, se os problemas são sociais, eles poderiam ter sido amenizados, no caso de implementação de ações relacionadas ao plano diretor. Problemas não essencialmente de ordem física podem ser atenuados ou mesmo resolvidos com mais vontade política.

Os técnicos da prefeitura usaram como argumento para o pouco debate que houve em relação a esta questão o fato de que esse conhecimento existente do território careceria de um maior aprofundamento técnico e sistematização com dados específicos. Para tanto, isso seria possível no momento em que os técnicos transformassem as demandas da coletividade, os dados resultantes das discussões, em gráficos e tabelas, no entanto, especificamente sobre este tema, isso não foi realizado. O plano diretor seria a oportunidade para a execução de tal trabalho.

Pode-se apontar que a mudança esperada no papel do Estado, em Blumenau, não se manifestou, pois se deu apenas no campo do discurso. O poder público local não assumiu as condições de participação de política urbana: não houve vontade política para uma efetiva participação, pois o desenho institucional proporcionado ficou somente na teoria, não permitiu um maior engajamento popular e não contemplou a todos participantes.

De igual forma, os técnicos pareceram não acreditar na metodologia participativa, embora houvesse adesão e vontade por parte deles. Consequentemente, houve uma pseudoparticipação. Não foi possível perceber uma tradição participativa da população local que pudesse modificar os rumos tortuosos do plano diretor de Blumenau.

Finalmente, nossa hipótese é de que a democratização do planejamento urbano, manifesto em Planos Diretores Participativos em Blumenau não avançou para a efetivação de uma democracia deliberativa, como processo público e coletivo de discussão e de elaboração de políticas coletivas, capaz de elevar a sociedade civil ao patamar de deliberações coletivas.

#### **4 - PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JOINVILLE: O PROCESSO SUBVERTIDO**

O Plano Diretor de Joinville, aprovado pela Lei Complementar nº 261/2008, define em texto legal um conjunto de diretrizes norteadoras para o desenvolvimento de seu território. A ênfase se dá na questão econômica, porém os aspectos sócio-espaciais também são contemplados.

As leituras, o trabalho de campo e o Seminário, organizado pelo Laboratório Cidade e Sociedade nessa cidade, mostram que em Joinville houve um processo de reação por parte de alguns atores que levaram a um desenho institucional final diferente daquele que se desenhara no início do processo pelo poder executivo. Vários são os elementos que ajudam a caracterizar o Plano Diretor de Joinville: grande adesão de técnicos institucionalizados, como os do Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville (IPPUJ), que assumiram o papel de dirigentes dos trabalhos; entidades classistas liberais, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/Joinville); uma participação qualificada de atores sociais conhecedores das diversidades do território e com disposição de aprofundar discussões sobre temas específicos nos campos de planejamento social, ambiental, econômico, físico-territorial e institucional; e o distanciamento do chefe do poder executivo do processo.

Não se pode negar, no entanto, que houve grandes debates nas diversas esferas de discussões que se desenvolveram sobre os rumos do município. Esses debates foram bem distribuídos geograficamente no território municipal, bem como as reuniões temáticas que foram realizadas e que versaram sobre os temas que diziam respeito à dinâmica municipal: a administração pública; a economia municipal; as questões Ambiental e Social. Foi exatamente essa dinâmica que deu um novo norte ao plano diretor no decorrer do processo.

O processo ficou marcado por debates e contestações entre atores com pensamentos divergentes, o que resultou em muitas controvérsias e reclamações por participantes da sociedade civil e de técnicos. Por um lado, alguns entrevistados enfatizaram a questão de que o IPPUJ tentou manipular o processo, procurando fazer prevalecer suas visões no jogo. Por outro, os técnicos desse órgão manifestavam discordância em relação aos interesses de alguns segmentos da sociedade, em especial do IAB/Joinville. Segundo o Entrevistado 18, essa batalha ainda prevalece atualmente na Câmara de Vereadores, principalmente nas discussões de

leis complementares ao Plano Diretor, como a Lei de Ordenamento Territorial (LOT).

Por essas razões, entendemos que, em um contexto analítico, o plano diretor de Joinville merece total atenção, pois dentre os planos analisados, foi um dos mais conflituosos. Diante desse contexto, analisá-lo a partir das quatro condições apresentadas na Parte, especialmente das duas condições que se apresentam como principais em nossa análise (desenho institucional e vontade política), pois indicam o papel do Poder Público no processo, torna-se imprescindível.

Compreendemos, no entanto, que no caso de Joinville analisar separadamente essas duas condições não parece ser viável. O processo participativo dessa cidade apontou a força da sociedade civil em transformar de baixo para cima um desenho institucional proposto pelo poder público. Proporcionou-se uma participação mais qualificada, conformando-se numa experiência de democracia participativa, como sugere Lüchmann (2003). Da mesma forma, o Estado (poder público local) demonstrou estar aberto ao diálogo com os moradores, entidades, sindicatos, etc., ao aceitar as mudanças propostas pela sociedade no desenho institucional. Assim, a junção desses dois elementos conferiu um diferencial à dinâmica dos debates no processo de elaboração do plano diretor de Joinville.

#### **4.1 – ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO PLANO DIRETOR DE JOINVILLE**

Inicialmente analisaremos a metodologia usada no processo, que também faz parte do desenho para a participação. Como visto na primeira seção desta parte, os procedimentos metodológicos estavam pautados nas diretrizes genéricas do Ministério das Cidades (2005) a partir dos quais foi possível chegar-se ao resultado final. Durante os debates, a sociedade demonstrou dificuldade em assimilar o formato metodológico do plano diretor participativo e, na visão de técnicos do IPPUJ, haveria a necessidade de treinamento dos principais agentes envolvidos no processo, para que eles pudessem entender os principais conceitos e a própria metodologia. Os habitantes, “entendiam que o resultado final das discussões do Plano Diretor seria tão somente as leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, sem ter a noção da real dimensão e complexidade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade” (ENTREVISTADO 16). Assim, foi necessário executar o que Kleba e Wendausen (2009) denominam de letramento político de vários atores.

Para o IPPUJ a metodologia inicial, elaborada por sua equipe técnica, parecia participativa e atendia as recomendações do Ministério das Cidades. No desenvolvimento dos trabalhos, porém, com a formação ministrada pelos técnicos do IAB/Joinville aos representantes de entidades populares, surgiram dúvidas sobre o processo metodológico, e a população em geral passou a inteirar-se mais dos assuntos e reclamar por mais espaços participativos. Foi por este viés, de pressão do tipo *bottom-up*, que houve a necessidade de se repensar a metodologia adotada.

Por essa forma, o IPPUJ acatou as demandas das entidades e alterou a metodologia a ser utilizada. O novo processo metodológico alterou a essência da participação, agindo diretamente nos ambientes de tomada de decisão, como nos Grupos Temáticos e nas Câmaras Técnicas. Por essa via, não se teria outra consequência que não a mudança no produto final. Assim, a alteração da metodologia de participação da sociedade conformou um desenho institucional diferente daquele inicialmente proposto pelo poder público.

Não obstante a metodologia participativa inicialmente apresentar-se de maneira clara aos técnicos do IPPUJ, parece-nos que, especificamente nesse quesito, faltou à equipe do Instituto uma leitura mais precisa da realidade social para lidar com a situação diante da dimensão que assumiu o processo de elaboração do plano diretor de Joinville.

O projeto inicial de revisão do plano diretor, de forma geral, conjecturava um desenho institucional participativo que foi proposto pelo poder público, coordenado pelo IPPUJ e que previa a aplicação de questionários à população, de audiências públicas, de reuniões para a elaboração de uma leitura da cidade.

Como resultado dessa primeira leitura do processo obteve-se um documento que se constituiu num conjunto de diretrizes em forma de projeto de lei e que deveria ser votado e aprovado pelos conselheiros (eleitos por ocasião da conferência do Plano Diretor, realizada em junho de 2006). No entanto, durante essa conferência iniciou-se um processo de “questionamentos”, no qual as pessoas presentes propuseram um encaminhamento diferente do inicial. Passaram-se a analisar os temas propostos durante os cinco meses seguintes, retardando o processo até outubro de 2006. Esse procedimento deu origem a outro desenho institucional, diferente daquele inicialmente proposto, mas que foi aceito pelo poder público.

Com esse rearranjo no desenho institucional, o resultado da nova metodologia originou a elaboração de um documento final diferente

daquele proposto pelo poder público. Corroborando Pereira (2012), o trabalho de campo também mostrou que nesse interim, o executivo local, demonstrando vontade política, aceitou, na sua quase totalidade, o conjunto de diretrizes e propostas apresentado pela população e o encaminhou para aprovação na Câmara de Vereadores.

A chamada “subversão” do processo<sup>118</sup> a que nos referimos anteriormente aconteceu durante a fase da “Leitura da Cidade”. Segundo Santana (2012), a pressão por um grande debate nesta fase do plano nasceu dos próprios participantes que representavam a sociedade civil, os quais estavam convencidos da necessidade de um maior aprofundamento das conclusões desse documento. De acordo com o autor:

No entendimento do IPPUJ a sistematização dos resultados das leituras produzidas nos segmentos socioeconômico e espacial era para ser rápida. Contudo, por pressão de vários participantes das discussões, o processo de Leitura da Cidade se estendeu por sete reuniões, realizadas no período de novembro de 2005 a abril de 2006 (SANTANA, 2012, p. 15).

Assim, a sociedade civil teve participação essencial nesse processo de rebeldia, contrariando a equipe técnica do IPPUJ, que por sua vez, teve que enfrentar a visão desses atores e o fato de que essa ação se consolidaria nas leis de uso, ocupação e parcelamento do solo (ENTREVISTADO 18). Com essa atitude de confronto com o IPPUJ, os movimentos sociais deram prova de sua força e competência organizacional. Esta consideração pode ser ratificada pelas entrevistas com representantes do IAB/Joinville. Desse processo resultou um grande aprendizado que serviu como exercício ao longo das atividades dos grupos temáticos. Pereira (2012) resume essa questão afirmando:

Aqui acontece a grande subversão do Desenho Institucional da participação no plano diretor de Joinville: a intenção do IPPUJ de apresentar os resultados da Leitura da Cidade e discutir as diretrizes para a lei do Plano Diretor nos dias

---

<sup>118</sup> Pereira (2012) denomina de "subversão" um movimento liderado por entidades que se mostraram contrário à metodologia proposta pelo IPPUJ durante o processo de discussão sobre o novo plano diretor.

previstos para a realização da Conferência foi questionado pelo IAB/Joinville que liderou um movimento de revisão do regimento inicialmente proposto. Desta forma, após o confronto entre o regulamento proposto pelo IPPUJ e o proposto pelo IAB, foi acordado um novo regulamento (PEREIRA, 2012, p. 15).

O Entrevistado 18 enfatiza a questão de que ao rivalizar com IPPUJ o IAB/Joinville adotou a estratégia de “formação” dos representantes de diversas entidades populares do município, principalmente as Associações de Moradores, agindo internamente no bojo dessas entidades, com a finalidade de aglutinar poderes nas Câmaras Técnicas e no Colegiado e, assim, transformar a sociedade civil numa força importante do processo participativo. Com essa atitude, o IAB/Joinville “desequilibra o jogo de forças da sociedade civil e subverte a forma de participação” (PEREIRA, 2012, p. 15).

A pesquisa mostrou que essa rivalidade entre IAB/Joinville e IPPUJ serviu para enriquecer o processo, pois os representantes do Instituto dos Arquitetos empenharam-se cotidianamente na luta pela capacitação dos atores sociais, qualificando a participação. Estes, por sua vez, retribuíram engajando-se cada vez mais na participação do processo, de acordo com as orientações da entidade. Essa atuação enriqueceu o processo, pois deu respostas àquelas entidades interessadas no tema. Segundo Kleba e Wendausen (2009), o chamado “empoderamento de grupos”, diz respeito à influência que os grupos têm nos debates públicos, nos quais os cidadãos exercem pressão política sobre um determinado assunto, o que é melhor do que a participação de poucas pessoas, auxilia no processo decisório dos legisladores e das demais autoridades e contribui para a resolução de problemas da sociedade.

Essa dinâmica participativa, de confronto de ideias colocou em xeque o desenho institucional inicialmente previsto pelo poder público e enriqueceu o processo de discussão, levando os atores ligados aos campos popular e técnicos (entidades de classe e liberais) a marcar posição politicamente frente aos conflitos.

Como efeito principal da chamada “subversão” do desenho inicial de participação proposto pelo poder público teve-se o aumento da qualidade da participação, que foi fruto de conflitos entre o binômio sociedade/técnicos (entidades de classe) *versus* executivo/IPPUJ.

Conforme chama atenção Pereira (2012, p. 17), esse fato teve reflexo até mesmo na Câmara de Vereadores, “na medida em que os atores da sociedade civil desenvolveram um forte controle social do processo de aprovação no legislativo municipal”.

Além dos aspectos analisados, outros merecem igual importância do ponto de vista analítico da pesquisa. De certa forma o poder público, dirigido pelo IPPUJ, apresentou condições favoráveis dentro do esquema de participação, à luz das orientações gerais do Ministério das Cidades. Dentre elas merecem destaques: o Núcleo Gestor do Plano; as Consultorias; a Estratégia de Comunicação e de Divulgação; as Audiências Públicas; Oficinas Temáticas; Estruturação da Coordenação; e os Grupos de Trabalhos.

Quanto à estrutura e condições apresentadas pelo poder público que poderiam favorecer a participação no plano, consideramos que elas atenderam aos anseios da sociedade civil. O quadro 16 apresenta de maneira sintética as principais características e condições do plano desenhado.

**Quadro 16 - Estrutura e Condições Institucionais que favoreceram a participação dos diversos atores no Plano Diretor de Joinville**

<b>Estrutura</b>	<b>Condição: Forma como ela se manifestou</b>
<b>Núcleo Gestor do Plano</b>	Denominado de Conselho Gestor, formado por integrantes de várias instituições, tinha caráter consultivo e funções definidas de administração dos trabalhos.
<b>Consultorias</b>	Contratada junto à empresa CRIACOM.
<b>Equipe Técnica</b>	Constituída por servidores públicos municipais lotados no IPPUJ e outras estruturas administrativas.
<b>Estratégia de Comunicação</b>	Usaram-se os diferentes tipos de veículos de comunicação como rádios, emissoras de televisão, convites públicos etc.
<b>Estratégia de Divulgação</b>	Montada a partir de contrato com a Caixa Econômica Federal.
<b>Audiências Públicas</b>	Realizadas com o objetivo de validação das etapas de trabalho.
<b>Reuniões</b>	Várias em diferentes localidades e entidades.
<b>Oficinas Temáticas</b>	Formadas a partir da estrutura dos Grupos Temáticos discutiram sobre planejamento social, ambiental, econômico, físico-

	territorial e institucional.
<b>Recursos Financeiros</b>	Uso de verbas através de contrato com a Caixa Econômica Federal.
<b>Estruturação da Coordenação</b>	Organizada a partir do Núcleo Gestor e do Comitê Executivo do Plano Diretor
<b>Mobilização e participação da população</b>	Deu-se através da estrutura montada pelos Técnicos do IPPUJ, porém, paralelamente o IAB/Joinville também mobilizou a participação, principalmente das entidades ligadas ao segmento popular.
<b>Grupo de Trabalho</b>	Era multidisciplinar e interinstitucional, sob a coordenação do Núcleo Gestor e Comitê Executivo.
<b>Secretaria Executiva</b>	Era constituída por servidores públicos municipal do IPPUJ e de outras Secretarias, além de representantes de entidades não governamentais.

ORGANIZAÇÃO: Autor, 2012.

Enfim, a estrutura montada em torno das principais condições para a participação da sociedade foi suficiente para provocar embates entre os envolvidos no processo, resultando em diversos conflitos que, de certa forma, enriqueceram e estimularam a criação de uma esfera de debates, numa experiência de democracia participativa.

De fato, esses conflitos proporcionaram maior legitimidade ao processo, pois como argumenta Lüchmann (2002; 2003), quanto maior a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão nas políticas públicas por meio de uma esfera pública de debates, mais qualificadas e respaldadas serão as decisões, pois não acontecerão de maneira unilateral.

## **4.2 – ANÁLISE DA VONTADE POLÍTICA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JOINVILLE**

Da vontade política derivou um desenho institucional que possibilitou a conformação de uma esfera pública bastante conflituosa e debates voltados à democracia participativa. Percebeu-se que por parte do poder público local houve manifesta vontade política na medida em que o IPPUJ tomou frente ao processo e coordenou os trabalhos que lhes foram atribuídos e aceitando as mudanças ocorridas no processo, principalmente no que tange à participação da sociedade.

Ao proporcionar desde o início um desenho de participação, nos moldes das Cartilhas do Ministério das Cidades, o poder público local, na figura do IPPUJ, manifestou amadurecimento teórico e afinidade com a temática para desenvolver os trabalhos de forma participativa. Contudo, o fato de querer se impor à frente do processo e os percalços encontrados ao longo do processo, bem como os conflitos gerados a partir do confronto direto com o IAB/Joinville e com outras entidades, pode ter prejudicado sua imagem junto à sociedade civil.

Por outro lado, houve falta de participação dos representantes diretos do poder executivo, inclusive do chefe, nas esferas de discussões. Entendemos este fato como um equívoco do governo local, pois o distanciamento do prefeito municipal e de seu secretariado contribuiu significativamente para as avaliações negativas do poder público perante alguns entrevistados. Nesse sentido, é comparável ao caso do município de Lages, onde o chefe do executivo também se manteve afastado; contudo, no caso de Joinville, este fator foi compensado pela presença do Instituto de Planejamento Urbano local que assumiu as responsabilidades de condução do processo, ao passo que em Lages este papel ficou restrito a um pequeno número de técnicos.

Sobre a ausência da participação do prefeito municipal, o Entrevistado 15 afirmou que foi uma decisão pessoal, da qual ele entendia que o processo de revisão deveria ficar a cargo dos técnicos. O prefeito “delegou ao IPPUJ a missão de coordenar as atividades de revisão do Plano Diretor, contando com o suporte da Procuradoria Geral do Município” (ENTREVISTADO 15), sendo que a comunicação direta entre o Instituto e ele ficaria sob a responsabilidade do Presidente do órgão “para reportar o andamento das discussões, tendo em vista o cumprimento do cronograma estabelecido” (SANTANA, 2012, p. 30).

O fato do chefe do executivo distanciar-se do processo de debates, delegando pleno poderes a um grupo de técnicos, reforça a ideia de que, mesmo com uma nova metodologia pautada na participação, ainda se pratica a velha forma de elaboração de planos diretores, creditando totais poderes aos técnicos urbanistas, como se somente eles fossem capazes de conduzir as discussões sobre o futuro do território. Essa questão é reclamada por Villaça (2005), que denuncia os equívocos cometidos por gestões tecnocráticas ao depositar “amplos poderes” e confiança total na elaboração de planos a partir de uma visão tecnicista. Porém, como se evidenciou no decorrer da seção anterior, os técnicos do IPPUJ tiveram a sutileza de conduzir os trabalhos de forma

que a participação de entidades sociais se tornasse uma questão prioritária, minimizando a atuação tecnocrática tradicional.

Assim, creditamos à sociedade civil, a partir de um forte esquema de pressão nos vários níveis de discussão do plano, a mudança da metodologia, o que confirma a hipótese de que quando a população participa e cobra evidências de sua participação há uma maior apropriação de suas demandas por parte do poder público. Quando essa participação é capaz de viabilizar mudanças no âmbito do processo, pode-se dizer que ela é qualificada, como afirma Lüchmann (2002). Essa participação caracterizada como de qualidade, esteve pautada nos argumentos dos moradores ao propor um novo desenho institucional. Lüchmann (2002) resume tal questão da seguinte maneira:

O processo de democratização implica, de maneira geral, em ampliar e qualificar os espaços públicos de discussão e de tomada de decisão. Implica, portanto, não apenas no fortalecimento do associativismo civil, no sentido da criação de uma multiplicidade de atores coletivos que se articulam, discutem, questionam temas e problemas na esfera pública, como também no fortalecimento do Estado, no sentido de direcioná-lo para a efetivação da cidadania e da justiça social, através da oportunização e da ampliação de espaços públicos ocupados por uma multiplicidade de sujeitos com poder de decisão (LÜCHMANN, 2002, p. 95).

O fato de o poder público proporcionar um desenho institucional pautado nos alicerces da democracia participativa, além de fortalecer as instâncias de decisões, credencia o Estado como legítimo viabilizador do atendimento das demandas sociais.

De maneira geral, ressalta-se que o IPPUJ, ao representar o poder público, manifestou vontade política por participação de qualidade, acatando mudanças do processo, apesar das críticas a ele atribuídas, por em certos momentos não saber lidar com a pressão exercida pelas entidades. Podemos apresentar, de forma resumida, os indícios que comprovam a vontade política dispensada pelo IPPUJ: (a) dirigiu e coordenou os trabalhos durante o processo, fazendo com que se conformasse uma arena de discussão, de troca de opiniões muitas vezes conflituosas (esfera pública de debates); (b) apresentou condições para que os moradores de Joinville pudessem participar de forma ativa das

deliberações (desenho institucional); (c) apresentou-se como principal fomentador de divulgação e de comunicação entre os atores interessados na temática; e (d) por intermédio de suas atuações, viabilizou um debate maduro sobre o território municipal entre elevado número de entidades com objetivos divergentes.

Diante do contexto, apontamos para uma mudança nas funções do Estado (em Joinville) na forma de pensar e gerir o planejamento territorial. Ao acatar as mudanças do jogo, ao procurar solucionar os conflitos entre os atores participantes e, principalmente, ao proporcionar condições para uma participação de qualidade da sociedade local, o poder público (representado pelo IPPUJ) demonstrou ter seguido as orientações do Ministério das Cidades no que concerne à elaboração do plano diretor municipal.

### **4.3 – ANÁLISE GERAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO DIRETOR DE JOINVILLE**

A organização social a partir de um esquema de pressão nos níveis de debates nos leva a refletir sobre tal participação na tomada de políticas públicas dentro do planejamento urbano. Em Joinville, se não existia o hábito entre os moradores de tomar parte das discussões, a experiência mostrou que a partir da elaboração do novo plano diretor e mediante a intermediação essencial de um arranjo técnico arquitetado pela iniciativa do IAB/Joinville essa virtude passou a vigorar. Foi por meio da intervenção, dos treinamentos ministrados pelo instituto que aflorou o espírito participativo da sociedade civil.

Pode-se dizer que a sociedade joinvillense teve papel preponderante na aprovação de um plano que foi subvertido em favor do território, por meio de uma leitura social e não puramente técnica, bem como de algumas políticas que o antecederam. Os méritos dessa conquista devem ser compartilhados também com entidades de profissionais liberais, como o IAB/Joinville e populares, como as Associações de Moradores, que de certa maneira souberam tomar pra si as rédeas da situação.

O papel das entidades de profissionais liberais, embora não seja nossa análise de pesquisa, foi importante, principalmente na capacitação das entidades civis, agindo diretamente no foco de seus interesses. Em determinados momentos do processo, quem dava as cartas do jogo eram essas entidades, dirigidas principalmente pelo IAB/Joinville, fazendo com que o poder público revesse constantemente sua concepção de

participação e de democracia deliberativa, discutindo com os demais atores seu ponto de vista sobre o desenvolvimento do município.

Ainda dentro da lógica da participação social, vale destacar o papel dos movimentos sociais ligados principalmente às questões ambientais e de moradia. Na visão da Entrevistada 22, vários participantes passaram a ter uma posição mais politizada, por influência de pessoas ligadas a esses movimentos, que possuíam maior experiência de participação em debates dessa magnitude. A mudança na maneira de pensar e de agir levou moradores que não tinham envolvimento com a cidade a manifestarem-se como atores políticos.

Os moradores, principalmente quando engajados de forma organizada em entidades, sindicatos, ONG's e associações, demonstraram a força de sua organização. Inicialmente, sem entender como se daria o processo, deixaram-se ajudar por técnicos capacitados e, apropriando-se de conhecimentos sobre o território, passaram a atuar de maneira marcante.

Além da participação qualificada dos técnicos ligados às entidades de profissionais liberais e da própria população, não se deve negar a importância da atuação dos técnicos do IPPUJ. O Entrevistado 15 e o Entrevistado 16 esclareceram que a orientação emanada pela presidência do órgão era de não enfrentar os participantes porque no seu entendimento esse não seria o caminho mais adequado. Na visão do mandatário do Instituto, isso levaria a uma situação que geraria grupos de vencedores e de vencidos, ampliando ainda mais uma provável divisão. Ainda em conformidade com os entrevistados, nas situações que envolveriam um possível enfrentamento, o melhor seria “dar um tempo” e voltar a discutir o assunto posteriormente em momento mais oportuno, sem ânimos acirrados.

Esse não enfrentamento leva-nos a considerar duas hipóteses: primeira, uma fuga de prováveis conflitos que, conseqüentemente, geraria a segunda: um levante do processo à *posteriori* que provocaria mudanças efetivas no resultado final do projeto. Os depoimentos de entrevistados ligados ao IPPUJ indicam que a primeira hipótese é a mais provável, pois os mesmos disseram que não gostariam de enfrentar um grupo de arquitetos do IAB/Joinville, pois isso poderia criar animosidade no ambiente interno dos debates e entre os próprios profissionais.

Essa atitude adotada pelo IPPUJ teve como consequência uma série de críticas direcionadas a ele, pelos seus opositores. Isto fica evidente ao se analisar o depoimento do Entrevistado 18, que afirma que o papel do IPPUJ no processo, enquanto organizador das ideias, foi

positivo, mas que, em muitas ocasiões se distanciou do processo, por não conseguir se adequar à linguagem dos habitantes locais, não se comportando como um dirigente e interlocutor da sociedade. Dessa forma, não teria atuado como deveria na função de fornecedor de informações para as discussões nos Grupos Temáticos.

Nossa visão, no entanto, difere das observações feitas pelo entrevistado, pois acreditamos que o papel de órgão técnico encarregado pela condução dos trabalhos, não está limitado a fornecer informações, mas, sobretudo, catalisar as demandas advindas dos diferentes atores e transformá-las em projeto, visando à melhoria da coletividade, dirigindo de forma justa os debates.

Por fim, restou-nos a sensação de que as esferas públicas de debates sobre o Plano Diretor Participativo de Joinville transformaram-se em momentos ricos de discussões, de encontros entre o poder público local e da sociedade com movimentos sociais e entidades de classes, compartilhando ideais sobre o futuro do território.

Neste sentido, corroboramos a ideia defendida por Pereira (2012, p. 18) ao argumentar que o par Desenho Institucional e Vontade Política, combinados, levaram a diferentes resultados em Joinville. No caso analisado, “o resultado do processo participativo, mesmo diferente do previsto, foi assumido pelo órgão de planejamento da cidade e pelo executivo em geral”. Acreditamos que somado este par à adesão dos técnicos e à participação da própria população, contribuiu-se de maneira significativa para a decisão tomada pelo poder público municipal.

Em Joinville houve profundas mudanças na elaboração de políticas públicas urbanas que podem ser mediadas pelo processo de revisão do plano diretor local; não houve apenas uma condição em especial que levasse a essa constatação, ao contrário, foi precisamente o conjunto das quatro condições apontadas na Parte I desta tese que deu base empírica para tal conclusão.

Apontamos, contudo, o desenho institucional como o grande divisor de águas ao proporcionar as mudanças necessárias ao longo do processo no tocante a uma metodologia mais participativa e por permitir debates fervorosos sobre os rumos do território entre o poder público e sociedade; por outro, tivemos o Estado, que acatou essas mudanças, mesmo sobre o olhar crítico de alguns de seus representantes, alegando que elas eram legítimas e que permitiriam maior participação da sociedade, portanto, atendendo às diretrizes gerais do Ministério das Cidades.

Quanto aos trabalhos técnicos, ressaltamos o papel daqueles não ligados ao poder público, em especial o IAB/Joinville, que tiveram

função importante nas mudanças do desenho inicial proposto pelo IPPUJ e da metodologia dos trabalhos. Influenciaram diretamente na atuação do segmento popular, essencialmente nas associações de moradores e no documento final que foi apresentado junto à câmara de vereadores. Além disso, ao rivalizar diretamente com o poder público, especialmente com técnicos do IPPUJ, ficou marcada sua atuação no processo: de oposição, marcadamente por divergências políticas, ideológicas e de atuação profissional. Dessa forma, constatou-se uma forte identificação desses profissionais quanto ao processo de revisão do plano diretor de Joinville.

Por outro lado, merece destaque também o papel desempenhado pelos técnicos do IPPUJ. Primeiro, porque coube a eles a realização e da condução de todas as etapas do processo de elaboração do plano: elaboração do desenho institucional, as regras do jogo, a metodologia e, principalmente, o encaminhamento dos trabalhos, proporcionando, ao mesmo tempo, meios de divulgação e de comunicação que viabilizaram a participação social e conduziram os trabalhos como mediadores do processo.

Por fim, apresenta-se o quadro 17, como forma de resumo, na tentativa de elucidar as principais características compreendidas como mudança de paradigma no cenário de planejamento urbano catarinense, especificamente na elaboração de planos diretores, nas cidades analisadas. O respectivo quadro permite-nos perceber como eram os planos diretores de cada cidade antes da aprovação do Estatuto da Cidade e como ficaram após o primeiro processo de revisão e elaboração do novo marco legal de cada município.

**Quadro 17 - Quadro comparativo dos Planos Diretores elaborados após a Constituição Federal de 1988 com os seus respectivos processos de elaboração dos novos Planos pós-Estatuto da Cidade**

	1988   CONSTITUIÇÃO FEDERAL	2001   ESTATUTO DA CIDADE
<b>LAGES</b>	Tradicional (tecnocrático)	Tradicional (tecnocrático)
<b>CHAPECÓ</b>	Tradicional (tecnocrático)	Participativo
<b>BLUMENAU</b>	Tradicional (tecnocrático)	Pseudoparticipativo
<b>JOINVILLE</b>	Tradicional (tecnocrático)	Participativo

ELABORAÇÃO: O Autor, 2014.

Como se pode perceber, em todos os casos dos planos diretores elaborados no hiato de tempo entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da lei 10.257/2001<sup>119</sup>, os quatro municípios tiveram seus planos aprovados de maneira tecnocrática, clássica para a época, no qual prevaleciam os papéis do Estado (poder público local) e dos técnicos, com rara ou nenhuma participação da sociedade civil.

Com a obrigatoriedade legal, a partir do Estatuto da Cidade, vimos que nos casos analisados, cerca da metade, ou seja, 50% deles (Chapecó e Joinville) cumpriram com as orientações e resoluções do Ministério das Cidades ao elaborarem seus planos diretores de forma participativa, tendo como princípios basilares o diálogo entre os diferentes atores na busca da resolução dos conflitos surgidos no decorrer dos processos. Por outro lado, 25% (Blumenau) aponta que ainda há bastante o que progredir em aspectos metodológicos para se alcançar uma participação concreta, conforme prioriza o referido Estatuto. E no outro caso (Lages) que representa 25%, percebeu-se que pouco ou quase nada avançou. O processo participativo da sociedade

<sup>119</sup> Embora este período temporal não esteja dentro dos nossos objetivos de análise, esta observação torna-se importante para podermos fazer uma comparação entre os planos diretores analisados e seus antecessores e, assim, observarmos os avanços alcançados pelos poderes públicos locais em termos de desenho institucional mais participativo.

ficou aquém do é recomendado pelo Estatuto da Cidade e Ministério das Cidades, ficando restrita à participação de poucas entidades (convidados escolhidos), enquanto os setores populares (associações de moradores, entidades populares, ONGs, entre outros) ficaram à mercê do processo.

Esta análise, a priori, nos permite afirmar que apesar dos casos nos quais apontam para uma fraca participação, já é possível observar mudanças em relação às práticas anteriores de planejamento urbano. A análise dos processos estudados, principalmente de Chapecó e Joinville nos permite tal afirmação, bem como no caso de Blumenau, embora ainda timidamente.

“A maior necessidade de um Estado é de governantes corajosos” (Johann Goethe).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese analisou a experiência participativa no processo de revisão e elaboração dos planos diretores de quatro municípios do Estado de Santa Catarina, concluídos após a entrada em vigor da Lei 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade. Procurou avaliar em que medida, o Estado, na figura do poder público local, comprometeu-se no empenho para que essa participação fosse realmente efetiva, enquanto mecanismo de democratização do planejamento urbano, conforme confere a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Procuramos atender, dessa forma, o seguinte objetivo geral de pesquisa: *Analisar o papel desempenhado pelo Estado (poder público local) nos processos de formulação dos planos diretores em quatro das principais cidades do Estado de Santa Catarina que concluíram seus planos diretores até julho de 2013, de forma a compreender as práticas dos atores envolvidos num processo de discussão deliberativo a partir da participação social*; consideramos que este objetivo foi alcançado. Os resultados foram apresentados na Segunda Parte desta tese e a priori consideramos que houve mudanças importantes no papel, não somente do Estado, mas também dos demais atores, no processo de elaboração de políticas públicas urbanas.

Nosso objetivo não era buscar leis ou metodologias indiscutíveis para elaboração de planos diretores, muito menos nos propomos a apresentar uma leitura final sobre os papéis dos atores no planejamento urbano participativo, mas, sim, analisar o papel desempenhado pelos poderes públicos municipais no processo de revisão e elaboração, de forma participativa, dos respectivos planos diretores de seus municípios.

As reflexões desta tese, no entanto, devem ser consideradas como o resultado de momento em que os planos diretores foram realizados, pois este instrumento apresentado pelo Estatuto da Cidade deve ser entendido como um processo contínuo em constante redefinição, pois achamos que ele é dinâmico justamente por tratar-se de um processo social e não meramente técnico.

Entendemos que o desenho institucional apresentado pelo poder público é determinante na construção de uma esfera pública participativa ao mesmo tempo em que as decisões políticas expressam a vontade política pela participação e, podendo, ambos os aspectos, levar

ao sucesso ou mesmo ao fracasso de processos participativos no campo do planejamento urbano.

Nosso trabalho deu-se a partir das quatro experiências de elaboração de planos diretores participativos em algumas das principais cidades de Santa Catarina (Joinville, Blumenau, Chapecó e Lages) que tiveram concluídos seus trabalhos até julho de 2013. Como resultados das análises empíricas, afirmamos que elas serviram para corroborar a ideia de que há a necessidade de se criar condições (desenho institucionais) para uma participação de qualidade, bem como indicou também a imperiosidade da compreensão das situações espaciais específicas para o entendimento dos processos participativos, do papel de cada ator social e dos conflitos. Essas questões são indispensáveis para a formatação de um desenho institucional que levará à construção de uma esfera pública verdadeiramente democrática.

Diante disto, elaboramos algumas hipóteses que serviram como um norte na nossa pesquisa. A primeira delas era de que a democratização do planejamento urbano, manifesto nos Planos Diretores Participativos (PDP) do Brasil, possui determinações de ordem distante (globalidade social), mas que possui fortes elementos de ordem próxima que condicionam os processos participativos locais. O que procuramos analisar e estudar, nesses processos, foi até onde e no que eles avançaram, no sentido de favorecer a efetivação de uma democracia deliberativa, a partir das condições locais. E, nesse sentido, os elementos analisados (condições institucionais) provaram que eles estão ligados à ação do Poder Público Local e, deste modo, seu papel foi determinante à participação de qualidade, elemento central numa democracia deliberativa.

No atual cenário nacional de elaboração de planos diretores participativos, compreendemos que a reforma urbana brasileira, discutida em nível nacional, principalmente nos anos 80, teve sua maior materialização na construção de planos diretores municipais. Assim, embora haja determinações como diretrizes a nível nacional, é a esfera política local quem determina o desenho institucional e impõem as condições, para a elaboração desses instrumentos; percebemos também que eles nem sempre estão em concordância com os princípios da reforma urbana.

Para a ratificação desta hipótese pautamo-nos na questão do papel do Estado que, ao viabilizar condições institucionais específicas para os PDPs, determinou o caráter da construção de esferas públicas capazes de influenciar diretamente as políticas públicas urbanas e como vimos elas

levaram a certo grau de sucesso (casos de Chapecó e Joinville), parcial (Blumenau), ou ao simulacro de participação (Lages).

Nossa segunda hipótese era de que o desenho institucional está diretamente vinculado à vontade política das elites locais. Vimos também que, apesar do papel importante da sociedade civil em alguns exemplos como Orçamento Participativo e mesmos dos próprios Planos Diretores, as iniciativas para a implantação de um desenho institucional, sempre partem do poder público, pois é sua função elaborar regras e normas do jogo. Esta prerrogativa tornou-se importante porque os agentes políticos governamentais, na maioria dos casos analisados, conseguiram reunir ações que permitiram condições essenciais à participação popular. Por outro lado, nessa mesma perspectiva, o poder público, mediante seus discursos e práticas, colocou-se como obstáculos na tentativa de uma participação social.

Portanto, o desenho institucional e a vontade política que se apresentaram ao longo dos processos, através da análise do papel dos poderes públicos locais analisados, constituíram-se em elementos importantes para a participação social nas políticas públicas em nível municipal.

Do confronto da empiria e dos trabalhos teóricos estudados, chegamos a uma gama de conclusões:

1 – O papel do Estado, representado pelo poder público municipal, mudou em relação às práticas anteriores de planejamento urbano. A análise dos processos estudados nos permite afirmar que, embora timidamente, já é possível observar uma mudança no papel do Estado, no planejamento urbano em Santa Catarina. A legislação brasileira (Constituição Federal e Estatuto da Cidade) impõe ao município o papel de implementar novas políticas públicas, em especial o plano diretor, de forma participativa.

Vários são os autores que nos indicam indícios de uma mudança paradigmática no processo de construção de políticas urbanas, dentre eles destacamos Maricato (2001; 2002); Rolnik (1994); Naime (2010); Pereira (2007; 2009); Santos Júnior (1995); Ribeiro (1997a), e Novarina (2000). Nossa pesquisa corrobora esses estudos. Essas mudanças, como vimos, apontam para o fortalecimento da participação da sociedade civil e numa certa relativização do papel do técnico de urbanismo.

Esta mudança de paradigma foi perceptível em pelo menos três casos analisados: Chapecó, Joinville e Blumenau. No primeiro município a mudança emanou diretamente da vontade política do poder público (executivo) ao proporcionar através de um mecanismo (Congresso da Cidade), o qual viabilizou um estudo por completo do

território, culminando com elaboração de um novo plano diretor. É importante ressaltar também que tanto os técnicos, mas principalmente a sociedade civil assumiu o projeto, fazendo com que houvesse uma relação dialógica constante entre os atores. Desta forma, consideramos que neste caso a mudança foi perceptível, pois ela derivou da vontade dos três diferentes atores.

Em Joinville, da mesma forma que no caso de Chapecó, a mudança foi perceptível, embora ela tenha alcançado um maior grau participação por força da vontade da sociedade civil. Contudo, o mais importante foi que o poder público local acatou as alterações sugeridas no desenho institucional pela população, no processo de elaboração do plano, no qual foi transformado, diferente daquele desenho inicialmente programado por executivo municipal. Cabe ressaltar que em Joinville houve certo acirramento entre os técnicos ligados ao poder público e aqueles não ligados a entidades de classe.

Já em Blumenau, apesar de haver participação dos diferentes atores, caracterizando uma mudança de paradigma, ela não ocorreu em todas as fases do processo, como nos demais casos citados anteriormente. Nesse município, a mudança apresentada ainda foi muito tímida, apesar do esforço de alguns atores do segmento técnico e popular, o que nos leva a considerar que ainda vigora sinais de velhas práticas associadas ao planejamento urbano tradicional e hierárquico. Alguns fatores foram preponderantes para essa prática: a) a ausência de referências práticas que pudessem impulsionar uma metodologia participativa; b) a existência de resistências ao processo participativo, por parte de alguns atores ligados ao campo técnico, do poder público e econômico; c) ao desenho institucional proposto, não suficientemente definido, que deixou lacunas nas fases inicial e final do processo.

De todos os casos estudados o de Lages foi aquele que menos apresentou indicativos de mudanças no planejamento territorial. Nessa cidade foram os técnicos (alguns) que tomaram a iniciativa para a realização do processo de revisão do plano diretor. Não houve uma vontade expressa do poder público local, especialmente das pessoas ligadas ao chefe do executivo em relação à execução dos trabalhos, deixando-os ao cargo dos técnicos designados. Os técnicos não tiveram a iniciativa de chamar à mesa de discussão os representantes das entidades populares, fator que prejudicou o debate sobre o território local. E, por último, os representantes do segmento da sociedade civil, foram selecionados de acordo com a demanda econômica e política da cidade, alijando, dessa maneira, a maioria das entidades sociais e movimentos ligados ao campo popular.

Assim, podemos afirmar que as experiências catarinenses apontam mudanças, tanto no campo teórico como no empírico, porém ela se dá de forma diferenciada e condicionada a algumas condições impostas como a vontade política e o desenho de participação proposto. 2 – Esta mudança, na prática, acontece de forma parcial. Como pode ser percebido, mediante a dissertação do item anterior, entendemos que existe mudança nos modelos de planejamento urbano de um paradigma tradicional para outro negociado, participativo, contudo, essa mudança se dá de forma parcial.

Esta parcialidade é caracterizada principalmente quando existem atores que não acreditam no processo democrático participativo, desde o planejamento até a gestão das políticas públicas urbanas; quando o Estado não cumpre com o seu papel de disponibilizar condições para a participação concreta da sociedade civil; e, quando não existe compartilhamento de poderes entre os diferentes atores concernentes ao processo. Para uma mudança total de paradigma há a necessidade de se observar essas características, não isoladas, mas, holisticamente, pois entendemos que elas são complementares.

A ausência de algumas ou de todas essas características levaram a resultados diferenciados em relação ao grau de participação nos diferentes casos analisados. Inicialmente tomemos como exemplo, o município de Lages onde percebemos que todas as características elencadas não foram implementadas. Observamos que além do poder público não proporcionar um desenho institucional voltado à participação social, os técnicos responsáveis pelo processo não tiveram a iniciativa de levar à mesa de negociação os diferentes atores para discutir e compartilhar ideias que se somariam às que foram viabilizadas. Da mesma forma, percebemos que nessa cidade foi o local onde mais se encontrou resistência à participação. Como resultado do somatório desses elementos, não houve mudanças no planejamento urbano local, caracterizando-se por um modelo ainda conservador, tradicional e tecnocrático.

Em Blumenau pode-se perceber vestígios de mudanças, em que pese as etapas não-participativas. Alguns técnicos da Prefeitura aliados aos da FURB e outros atores sociais, implementaram duas fases participativas (Leitura Comunitária e Oficinas Temáticas) nas quais pode observar um certo caráter participativo, a partir da discussão de temas de relevância ao território, mesmo que os resultados finais não aparecessem na sua totalidade na minuta de lei.

Em Joinville as mudanças paradigmáticas puderam ser observadas. Os atores envolvidos no processo, apesar dos conflitos,

conseguiram pactuar um plano diretor participativo, no qual se conseguiu traduzir parte dos anseios da sociedade em políticas públicas urbanas.

Finalmente em Chapecó percebeu-se uma mudança nos moldes das políticas urbanas como as sonhadas pelo MNRU, ou seja, no qual a sociedade participasse do processo com peso igual aos dos demais atores e que sua vontade fosse revelada em políticas públicas. Ressaltamos, porém, que os acordos pactuados entre os diferentes atores e aprovados na Câmara de Vereadores foram alterados em outra legislatura na câmara de vereadores.

Assim, entendemos que existe mudança nos modelos de planejamento urbano de um paradigma tecnocrático, tradicional para outro negociado, participativo, porém, essa mudança ainda se dá de forma parcial. É preciso modificações essenciais nos papéis dos principais atores para que a mudança total advenha de forma concreta, principalmente em relação àquelas mencionadas anteriormente.

3 – Os desenhos institucionais para participação não estão suficientemente definidos metodologicamente e o poder público carece de referências de processos participativos de qualidade. Esta, sem dúvida, é uma das principais considerações que podemos apontar. Nas cidades onde o desenho institucional não estava bem delineado, houve problemas quanto ao papel de cada ator no processo.

Como análise inicial deste item, buscamos em Avritzer (2008) argumentos para afirmar que os desenhos institucionais variam na maneira como a participação se organiza, no modo como o Estado se relaciona com a participação e na forma como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.

Entendemos que um desenho institucional participativo deve ter características que realmente proporcione à população condições à sua participação efetiva. Em primeiro lugar, no caso específico dos planos diretores, é necessário a existência de um Núcleo Gestor composto por integrantes dos três atores principais, no qual devem deixar claro quais são as regras e os critérios para a participação; e quais serão os espaços, as normas, que fazem valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos. Uma Secretaria Executiva para organizar os trabalhos, compreende-se como outro passo importante para consecução do desenho. O terceiro ponto é a criação de grupos de trabalho temáticos, interdisciplinares e interinstitucionais para o estudo do município a partir dos temas diretamente ligados ao território. Além da criação de condições de divulgação e comunicação, a partir da elaboração de material diversificado, bem como de proporcionar

diferentes horários e locais para a discussão com a sociedade, e somado a isto, outros elementos de controle social. Assim, o desenho institucional promoverá a inclusão social nos debates acerca do desenvolvimento territorial.

Em Joinville, por exemplo, o desenho proporcionado pelo poder público local chegou a ser modificado durante o decorrer dos trabalhos, em um processo de “insurreição” das entidades ligadas ao campo popular e de profissionais liberais, por entenderem que aquele primeiro desenho não proporcionava uma participação de qualidade.

Em Blumenau o desenho apresentado e trabalhado durante o processo, levou a uma pseudoparticipação, pois ela não aconteceu em todas as etapas de trabalho, assim como não proporcionou a participação de todos os atores que gostariam de está presentes nos debates sobre a cidade. Embora as reuniões tenham acontecido em locais diferenciados, os horários escolhidos não permitiram ampla participação da sociedade civil.

Por outro lado, Chapecó, como descrevemos anteriormente, caracterizou-se por apresentar o desenho institucional propício à participação, pois a inclusão do letramento político em todas as fases do processo contribuiu para que a sociedade civil estivesse informada dos acontecimentos e eventos. Assim, podemos afirmar que todos os segmentos participaram ou como afirmou um entrevistado (de oposição ao governo no período de elaboração do plano) “só não participou quem não quis, pois as condições foram dadas”.

Finalmente em Lages o desenho institucional visava à participação apenas de pessoas convidadas pelos técnicos responsáveis pelo projeto de trabalho. De tal forma que a maioria das entidades e movimentos sociais foi alijada do processo, portanto, a participação proporcionada pelo desenho participativo de Lages foi praticamente nula.

Por último, a análise dos diferentes desenhos participativos estudados mostra que o do tipo *bottom-up*, usado em Chapecó é a prática mais democratizante; indica ainda a importância da consideração do contexto territorial para a efetividade da participação.

4 – Ainda existem resistências ao processo participativo. Em nossa pesquisa percebemos que certos atores, principalmente aqueles ligados ao poder político e econômico e também certa parcela dos técnicos não acredita na democracia participativa como mecanismo de melhor construir políticas públicas, embora o discurso para este tipo de democracia seja quase unânime. Em vários momentos foram mencionadas expressões que afirmavam que a democracia participativa,

na teoria é importante, mas que na prática atrapalha a aplicação de políticas emergenciais, pois, geralmente ela requer mais tempo para debates. Por vezes, representantes do poder público salientaram que em se tratando do desenvolvimento econômico e territorial, muitas medidas não carecem de debates públicos, mas, de ação de obras.

Mesmo no segmento popular existem alguns agentes (caso de um entrevistado de Lages) que acreditam que o voto credencia os políticos a decidirem pelos eleitores. Acreditamos, contudo, que essa opinião seja fruto de um trabalho construído pelo poder político e econômico hegemônicos, de esvaziamento da esfera de discussão, portanto, trata-se de uma forma de esvaziar o próprio processo democrático.

As cidades pesquisadas que mais mostraram resistência à democracia participativa, em que pese às exceções, foram as mesmas que menos registraram participação popular em todas as etapas do processo e isso nos leva a considerar que quando mais se acredita no processo participativo e democrático, maior é a participação de atores ligados aos mais diferentes campos da sociedade.

E por fim, apontamos que essas resistências contribuíram para o enfraquecimento do processo participativo, na medida em que elas partiram de lideranças com poder de cooptação.

5 – Há a necessidade do poder público partilhar o poder do início ao final do processo.

No entanto, isto é difícil em uma sociedade historicamente com o poder centralizado e patrimonialista, pois envolve descentralização, controle social e compartilhamento de poder.

Como mencionado anteriormente, no contexto histórico, a sociedade brasileira teve tradicionalmente um padrão de planejamento em que o Estado comandava todas as etapas do processo, nos moldes de um modelo hierárquico. Isto se traduz na falta de cultura participativa, derivada de regimes autoritários recentes e centralizados, nos quais a população apenas assistia a atuação técnica guiada pelo poder do Estado.

A partir da redemocratização do país, porém, temos assistidos a tentativas bem e mal sucedidas de participação na elaboração de políticas públicas. Temos exemplos como os casos dos Orçamentos Participativos (OP) em algumas cidades brasileiras, como Porto Alegre. No OP da capital gaúcha, a ação compartilhada entre os três atores aconteceram desde a concepção de projeto até a execução da ação.

Em Chapecó onde ocorreu o processo participativo mais evidente, a gênese da metodologia adotada surgiu do OP, modelo de política em que as ações acontecem de baixo para cima, e mobilizou a

grande parte da sociedade local a participar do processo, levando a um amadurecimento da participação de instituições sociais.

Por outro lado, em Lages, não houve um compartilhamento de poder em nenhuma das etapas por parte dos técnicos, do poder público e sociedade civil. A resposta mais plausível para esse não compartilhamento de poder, talvez esteja na dificuldade de implantação de um modelo de democracia participativa em uma sociedade historicamente com o poder centralizado, hierarquizado e patrimonialista. O resultado foi um plano diretor que não discutiu a cidade como um todo, mas apenas parte dela.

Além do caso de Lages, Blumenau também mostrou, em certos momentos, que o poder público municipal teve dificuldades em compartilhar com os demais atores o poder de decisão sobre a cidade. A principal consequência foi que uma importante etapa do processo (elaboração das diretrizes e propostas) ficou restrita à equipe técnica, caracterizando-se por existência de descontinuidade de compartilhamento de poderes.

6 – Há a necessidade de dar tempo à democracia participativa. Como vimos afirmando durante o decorrer de nosso trabalho, o processo de redemocratização das políticas públicas no Brasil ainda é bastante recente. Somado a este fato, temos também, em alguns exemplos, um curto espaço de tempo para os processos de construção dos planos caracterizando-se como insuficiente para a maturação democrática dos debates.

O processo de redemocratização do país, principalmente os anos 1980, culminou com a promulgação da Constituição de 1988, que impôs através do capítulo da política urbana as bases de um novo paradigma democrático e participativo no campo do planejamento de nossas cidades.

A partir da Constituição de 1988 foram instituídos diversos mecanismos de participação popular que visam permitir à sociedade civil influenciar no processo decisório dos agentes do governo como, dentre outros, Conselhos, Audiência Pública e Orçamento Participativo (Cardoso, 2009). Vale registrar que tão importante quanto à criação desses mecanismos é o desafio de desconstruir a cultura de não participação imposta pelo regime ditatorial militar, através da repressão ao direito de emitir opiniões, dar sugestões, que acabou gerando uma cultura de acomodamento geral, de forma que, quando aberta a possibilidade dos cidadãos se colocarem diante dos problemas, eles não o fazem, seja por falta de vontade, desconhecimento, ou mesmo por

falta de hábito ou por entenderem que, mesmo reclamando, os problemas não serão resolvidos.

Não se trata de novos atores, mas atores que não podiam participar. No entanto, precisa-se dar tempo a esta democracia participativa para a incorporação, através de sua arquitetura institucional, de forma efetiva, dos novos atores sociais que surgiram do processo de redemocratização do país, caso contrário haverá o comprometimento da legitimidade e, conseqüentemente, da governança urbana local.

Os municípios de Chapecó e Joinville mostraram um amadurecimento no processo de retomada da democracia participativa, ou melhor, a incorporação de mecanismos que possibilitaram maior participação da sociedade nas tomadas de decisão sobre o território.

Vale ressaltar, entretanto, que em Chapecó, parte dos atores econômicos não se convenceu desse novo paradigma participativo e buscou em mecanismos tradicionais da representação elementos para boicotar e interferir diretamente naquilo que foi pactuado socialmente e entre os diversos atores.

Tão importante quanto esta questão é a do curto tempo cronológico do processo que ocorreram na maioria dos processos. Em Chapecó, onde houve maior discussão sobre a cidade, através do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade, durante mais de quatro anos, no final do processo de discussão sobre o plano diretor foi perceptível um avanço da democracia participativa.

De outra parte, em Lages cujo projeto durou cerca de cinco meses apenas observamos que, além das condições institucionais não disponibilizadas, o pouco tempo de duração do processo prejudicou o desenvolvimento da democracia participativa.

Já em Blumenau e Joinville, cujos processos duraram cerca de um ano e meio, respectivamente, foi notado certo amadurecimento da democracia participativa, especialmente no último município, onde ocorreu uma ampliação da duração do processo por interferência direta da sociedade organizada.

7 – É preciso ampliar o número e os tipos de atores analisados. Trabalhamos em nossa dissertação considerando três atores do processo de construção dos planos diretores: Poder Público, Sociedade Civil e os Técnicos de urbanismo. No entanto, os setores da indústria da construção civil e do ramo imobiliário se constituem em atores importantes, pois têm grande relevância no processo. Atuam de diversas formas: retardam o processo, deslegitimam a participação e ou limitam os ganhos sociais.

Somado aos atores tradicionalmente analisados, com papéis bem definidos, percebemos que a presença de agentes econômicos, principalmente da área da construção civil e do ramo imobiliário, constituiu-se num quarto ator, com papel central nas decisões territoriais. Os seus agentes têm tido um papel fundamental para que se entendam os conflitos nos processos participativos, influenciando diretamente nas tomadas de decisões.

Corroborando a ideia defendida por Santos e Pereira (2012), pensamos que suas estratégias de ação demonstram um padrão de atuação que vai de uma fraca ou quase ausência de atuação nas primeiras etapas do processo, principalmente quando ocorre a ampla participação dos atores sociais, até uma participação mais forte e efetiva, quando o processo avança e passa para etapas de definição dos elementos legais e/ou na própria câmara legislativa. Conforme Santos e Pereira (2012, p. 17) “Suas ações mais efetivas não devem ser entendida apenas pela participação nas etapas subsequentes definidas pelo desenho institucional, mas também pelas ações de revisões, bloqueios e até interrupções do processo”.

Os atores da construção civil e imobiliários quando não conseguem emplacar suas ideias no momento de debates agem diretamente dentro dos poderes executivo e legislativo, direta ou indiretamente, por meio de seus representantes. Esta prática deu-se praticamente em todos os municípios, nos quais tiveram seus interesses particulares contrariados ou não contemplados pelos planos diretores.

Em Chapecó a atuação desses atores deu-se diretamente no legislativo, no qual por meio de sua influência modificaram grande parte do plano pactuado socialmente. Em Blumenau, agiram mais especificamente no Concblu e nas discussões sobre a área de expansão do perímetro urbano do município. Já em Lages, fizeram valer o privilégio de não haver discussão ou mesmo oposição de ideias para impor sua vontade no processo decisório. E, finalmente em Joinville, assim como Blumenau, direcionaram o crescimento da cidade. Um tema foi marcante em todos os casos analisados: as interferências nos índices construtivos (zoneamento, gabarito, taxas de ocupação, índices de aproveitamento, etc.), sobrepondo suas pretensões sobre as de outros atores.

8 – Existe dificuldade de convivência entre democracia representativa e participativa. A reafirmação da importância de articulação entre democracias participativa e representativa vem sendo um ponto fundamental no debate democrático brasileiro.

Esta relação, porém, é sempre difícil, pois sempre há tensões entre os princípios representativo e participativo. A crise da democracia representativa está crescendo nos últimos anos, principalmente com o advento da institucionalização da democracia participativa através de Conselhos e entidades com poderes de controle social e mesmo da exigência legal de participação e também da perda de legitimidade do poder legislativo nas várias esferas de governo. Assistimos a resistência que vem com a força dos fóruns populares, das entidades e movimentos sociais, na qual, adquire-se a perspectiva do reconhecimento dos níveis locais nas soluções, através de instrumentos de controle social.

Por outro lado, para os atores ligados aos segmentos econômicos e políticos é mais fácil lidar com a sociedade através da democracia representativa. Talvez por este motivo o sistema econômico vigente caminha ladeado com o sistema representativo e nos processos de discussão sobre a cidade ele é defendido pela ampla maioria dos eleitos. Torna-se, portanto, mais fácil deixar as decisões sobre temas importantes do território nas mãos de um pequeno grupo de eleitos do que sentar-se à mesa de debates com a sociedade civil.

Esta conduta foi percebida em nosso trabalho de campo. A democracia participativa convive com conflitos e diálogos e principalmente quando alguns atores (eleitos e Técnicos de urbanismo) não gostariam de difundir essa forma de poder, procurando afastar principalmente a sociedade civil do processo. Este foi o caso das cidades de Lages e Blumenau (nesta em algumas etapas) que preferiram elaborar e aprovar seus planos diretores à moda tradicional, tecnocrática, sem dar chances plenas à sociedade em pactuar as decisões sobre o território.

Enfim, o que se pretendeu estudar nesta tese foi se os processos de elaboração de Planos Diretores Participativos em Santa Catarina representaram uma mudança na forma de elaborar políticas públicas urbanas; se foi possível verificar uma mudança qualitativa em relação à democracia e ao papel do estado na promoção da democracia participativa.

Nossa investigação, mais do que se contentar em ratificar ou não a importância do desenho institucional como uma condição necessária para construção de uma esfera pública, buscou também compreender como se deu a construção dessa condição ao longo dos processos e os limites e possibilidades para a efetivação das práticas participativas, tão necessárias no campo do planejamento urbano atualmente.

Por último, propomos, a partir das experiências e bibliografia estudadas, um melhor delineamento do papel do Estado no atual processo de planejamento urbano, caracterizando assim um novo

planejamento urbano que procura a “repolitização da vida urbana, apresentando-se, por exemplo, como uma oferta de política, de conceitualização do conflito, para com os habitantes” (CHALAS, 2008, p. 25).

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa tivemos a oportunidade de refletir mais amplamente sobre o processo de planejamento urbano que tem sido praticado em Santa Catarina. Baseado nessas reflexões, apontamos alguns desafios para o planejamento urbano democrático que julgamos ser importante para o futuro das cidades brasileiras:

- As experiências em processos participativos em Santa Catarina nos mostram que elas estão marcadas por resistências ao estabelecimento de uma prática de planejamento efetivamente participativo e democrático. Como enfrentar o desequilíbrio de forças dos atores sociais diante do poder patrimonialista e das forças econômicas?
- A forma como vem sendo elaborados os planos diretores em Santa Catarina ainda está reproduzindo uma lógica que remonta a modelos patrimonialista e tradicionalista, confirmando o que Flavio Villaça diz que estes instrumentos são utópicos e não servem para quase nada, uma vez que ficam engavetados, subutilizados pelos gestores públicos, sendo que sua utilização está resumida, portanto, a algumas leis complementares, podendo ser alterado para favorecimento de uns poucos privilegiados e que na maioria das vezes não correspondem às demandas da sociedade. Como fazer para inverter essa lógica em prática no planejamento urbano brasileiro?
- O conhecimento científico do território torna-se uma condição essencial para o planejamento urbano, ou seja, o conhecimento de seus processos, suas dinâmicas sua estrutura, são fundamentais. Um conhecimento científico pode apontar a ação dos agentes políticos e sociais, as relações, os conflitos, as demandas e o conteúdo do que é praticado em termos de planejamento, e neste sentido é essencial compreender a vivência do cotidiano da cidade e a relação que o cidadão tem com ela. Como fazer para que esses conhecimentos (científicos, práticos, coletivos) tornam-se uma condição essencial para uma participação efetiva dos atores que planejam a cidade?



## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALBA, Rosa Salete. **Espaço urbano**: os agentes da produção em Chapecó. Chapecó: Argos, 2002.

ALBAN, Nicolas. **Concertation environnementale et développement du territoire sur le littoral aquitain, Mémoire de DEA Environnement**: Milieu, Technique et Société, Museum National d'Histoire Naturelle, août, 2004a. 83p.

ALBAN, Nicolas et LEWIS, Nathalie. Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain, **Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement** [En ligne], Volume 6 Numéro 3, décembre 2005. Disponível em: <<http://vertigo.revues.org/2419>>. Acesso 05 jan. 2012.

ALVES, Marcio M. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo. Brasiliense, 1988.

ARIOSI, Cinthia M. F.; DAL RI, Neusa M. Democracia, participação e poder no Cooperativismo Educacional. **Organizações e Democracia**. Marília. v.5, n.1, p.79-104, 2004. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article> Acesso 27 mai. 2011.

ASCHER, François. **Metápoles ou l'avenir des villes**. Odile Jacob: Paris, 1995.

\_\_\_\_\_. **Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fins des villes n'est pas à l'ordre du jour**. suivi de: **Les nouveaux compromis urbains – Lexique de la ville plurielle**. (La colletion l'Aube poche essai). 94<sup>a</sup> ed. Éditions de l'Aube, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Campinas. vol. 14 no. 1, Jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002)> Acesso 22 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto alegre. **Sociedade**

**Civil e Espaços Públicos no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (Org.). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002c.

BACK, Carla Cintia. **OS LIMITES E CONTRADIÇÕES DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM CURITIBA E BLUMENAU: “TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR” E “OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR”.** (Dissertação de Mestrado em Engenharia Ambiental). Blumenau: Universidade Regional de Blumenau, 2004.

BARRET, Philippe. **Guide pratique du dialogue territorial: concertation e médiation pour l’environnement et le développement local.** Ed. Fondation de France, 2003. 134p.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **Revista EURE** (Santiago) v.28 n.84 Santiago sep. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/scielo>> Acesso 22 mar. 2010.

BEURET, Jean-Eudes. **LA CONDUITE DE LA CONCERTATION: pour la gestion de l’environnement et le partage des ressources.** L’Harmattan, Paris, 2006a. 341p.

\_\_\_\_\_. **L’évaluation des processus de concertation: RELIEF, une démarche, des outils.** France, Ministère de l’écologie et du développement durable. Éditions Documentation française, 2006b.

BELTRANDO, Valérie. et DUFOURMANTELLE, Noémie. **Mise au point d’un outil d’évaluation des processus de concertation et de médiation pour la gestion des territoires.** Mémoire de fin d’études ENSAR-SPDR. Rennes, 2004. 105 p.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena H. (Orgs.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina.** Florianópolis: Insular, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Atlas. São Paulo, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.257, de 10/7/2001 (Estatuto da Cidade).** *Diário Oficial da União*, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.

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

\_\_\_\_ b. **RESOLUÇÃO** Nº 25. DOU Seção 1, Edição Nº 60, de 18 de março de 2005. Disponível em <<http://www.barretos.sp.gov.br/planodiretor/arquivos/resolu%E7%E3o%2025%20-%20plano%20diretor.pdf>> Acesso 15 mar. 2013.

\_\_\_\_ c. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, DF, CONFEA, 2005. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRagularizacaoFundiaria/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20pelo%20munic%C3%ADpio%20e%20os%20cidad%C3%A3os.pdf>> Acesso 17 mar. 2013.

\_\_\_\_. Ministério das Cidades: **Resultados, projeções, ações**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Disponível em: <[www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/ResultadosProjecoesAcoes](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/ResultadosProjecoesAcoes)>. Acesso 26 jul. 2013.

\_\_\_\_. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>> Acesso 29 a 31 jul. 2013.

\_\_\_\_. **Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!** Texto para 5ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília, 2013b. Disponível em:

<[http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/conferencia\\_cidades/Metodologia\\_power\\_point.pdf](http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/conferencia_cidades/Metodologia_power_point.pdf)>. Acesso 26 ago. 2013.

BURNETT, Carlos F. Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009. 526 f. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/burnett\\_tese\\_mestrado\\_tragpartic.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/burnett_tese_mestrado_tragpartic.pdf)> Acesso 30 jul. 2013.

CACCIA BAVA, Sílvio, PAULICS, Veronika. Experiências inovadoras: para uma governança democrática. In: PAULICS, Veronika, SANTORO, Paula e CACCIA BAVA, Sílvio (Orgs.). **Mobilização**

**cidadã e inovações democráticas nas cidades.** S/1: Edição Especial para o Fórum Mundial, 2005.

CÂMARA, Jacinto Arruda. **Os instrumentos urbanísticos do município.** (s/d). Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/cidades.php?pg=a52>. Acesso 22 ago. 2013.

CARDOSO, OSNEY M. **Gestão Democrática na Universidade Tecnológica Federal do Paraná.** Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Marília, 2009. 242f. disponível em: [www.marilia.unesp.br/Home/Pos.../cardoso\\_om\\_do\\_mar.pdf](http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos.../cardoso_om_do_mar.pdf) Acesso 25 mai. 2011.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **ESTATUTO DA CIDADE: aspectos políticos e técnicos do plano diretor.** SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 15(4) 2001. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf](http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf) Acesso 10 mai. 2012.

CATTONI, Edson. **RELATÓRIO MUNICIPAL: Lages – Rede Santa Catarina.** In: **REDE DE AVALIAÇÃO E DE CAPACITAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS.** IPPUR/Ministério das Cidades/FURB, setembro de 2009. Disponível em: [www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/itaguai.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/itaguai.pdf) Acesso 05 mai. 2012.

CÉSAR, João B. Martins. **A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.** RVMD, Brasília, V. 5, n° 2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011. Disponível em: <http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/3124/1933>. Acesso 20 jan. 2014.

CHALAS, Yves. O Urbanismo: pensamento ‘fraco’ e pensamento prático. In: **Planejamento Urbano no Brasil: Conceitos, Diálogos e Práticas.** Chapecó: Argos, 2008, p. 19 a 42.

CHARDONNET, Claude. Les démarches de concertation : un contexte porteur, des enjeux majeurs, des repères pour l’amélioration des pratiques actuelles. In: **Les journées techniques de l’ARENE: LA CONCERTATION: OUTILS ET PRATIQUES DANS LES PROJETS DE TERRITOIRE.** Paris, le 9 octobre 2003.

COSSON, Rildo. Letramento político: trilhas abertas em um campo minado. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília – DF, n. 7, p. 49-58, 2º semestre de 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7352>>. Acesso em: 20 jul. de 2013.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CORDIOLI, Sérgio. **Enfoque participativo: um processo de mudança, conceitos, instrumentos e aplicação prática**. Porto Alegre: Genesis, 2001. xiii, 232 p.

CORREA, Roberto L. Perspectivas da urbanização brasileira – uma visão geográfica para o futuro próximo. In: PEREIRA, Elson M; DIAS, Leila Christina D. (orgs.). **As cidades e a urbanização no Brasil**. Florianópolis: Insular, 2011. p. 17-30.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: A História e os Atores de uma Narrativa Incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>> Acesso 25 jul. 2013.

DEL RIO, Vicente. (org.). **Arquitetura: Pesquisa & Projeto**. São Paulo, Pro-Editores & PROARQ-FAU/UFRJ, 1998.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **RSP, Revista do Serviço Público**. Brasília, mai-ago, Ano 47, v. 120, n. 2, 1996. Disponível em: <[www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task)> Acesso 24 ago. 2010.

DOWBOR, Ladislau. A comunidade inteligente: visitando as experiências da gestão local. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis/Programa de Gestão Pública e cidadania/EAESP/FGV, 2002. Disponível em: <[www.polis.org.br/obras/arquivo\\_152.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_152.pdf)> Acesso 24jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

DZIEDZICKI, Jean-Marc. **Médiation environnementale: des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français**, in **Concertation, décision et environnement, La Documentation Française**. Paris, 2003. pp. 39-64.

FELDMAN, Sarah. **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. 2ª ed. Salvador: EDUFBA, 2005.

FINLEY, M. I. **A política no mundo antigo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. 180p.

FRANÇA, Sarah L. A. **A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA (GRUPO DE TRABALHO: PARTICIPAÇÃO E PODER PÚBLICO)**, FAU/UPS (s.d.) disponível em:

<[http://www.fau.usp.br/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03\\_franca.pdf](http://www.fau.usp.br/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_franca.pdf)> Acesso 14 mai. 2012.

FRANCE. Ministère de l'Équipement. **Concertation/Débat public: Fiches méthodologiques**, (CERTU), octobre 2004.

\_\_\_\_\_. **Loi n° 2003-590. Relative au Code d'urbanisme et habitat**, du 2 juillet 2003. Disponible em: <[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)> Acesso 10 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Loi n° 2002-276. Relative à la démocratie de proximité**, du 27 février 2002. Disponible em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000593100>>. Acesso 19 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **La Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement**, 1996. Disponible em: <<http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/>> Acesso 18 jan. 2012.

FREY, Klaus. **Developpement soutenable local dans la societe de reseaux: le potentiel des nouvelles technologies de l'information et de la communication**. **Revista Sociologia Política**. N° 21 Curitiba, nov. 2003. (p.165 a 185). Disponible em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/3651/2908>> Acesso 13 abr. 2012.

GARDÈRE, Elizabeth e GARDÈRE, Jean-Philippe. **Démocratie Participative et Communication Territoriale: vers la micro-représentativité**. L'Harmattan, Paris, 2008. 255p.

GENTILI, Pablo. A. A. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998. 141p.

GIL, A. C. **Como elaborar Projeto de Pesquisa**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 1996. 159p.

GRAZIA de GRAZIA (org.). II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana: Carta de Princípios sobre o Plano Diretor. **In: Plano Diretor. Instrumento de reforma urbana**. FASE: Rio de Janeiro, 1990.

GUERIN, Marc (coord.). **Commissariat général du Plan**. Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ? La Documentation Française, 2005, p. 60.

GUIHENEUF, Pierre-Yves et al. **La formation au dialogue territorial**. Ed. Educagri, 2006, p. 181.

GUSATTI, Flavio. C. **Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos**. Chapecó, 2004. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/Reunioes%20micro%20regionais%20para%20elaboracao%20da%20leitura%20comunitaria\\_Chapeco\\_SC.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Reunioes%20micro%20regionais%20para%20elaboracao%20da%20leitura%20comunitaria_Chapeco_SC.pdf)>. Acesso 13 mar. 2010.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova, Cedec, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **LUA NOVA N° 58 – 2003**. p.193-224. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/lnn58a10n58.pdf>> Acesso 01 jun. 2011.

HARVEY, David. A LIBERDADE DA CIDADE. In: **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, N° 26, pp. 09 - 17, 2009.

HASS, M. **Democracia e Governança: O planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano em Chapecó (SC) 2001-2004**. Tese de Doutorado em Sociologia Política, UFSC, 2006.

HASS, M. *et. al.* O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, Vol. 44, nr. 3, set/dez 2008. p.208-219. Disponível em: <[www.unisinos.br/publicacoes.../pdfs.../208a219\\_art05\\_hass.pdf](http://www.unisinos.br/publicacoes.../pdfs.../208a219_art05_hass.pdf)> Acesso 05 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Os planos diretores e os limites de uma gestão urbana democrática: as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC)**: Argos, 2010. 209p.

HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo, Companhia das Letras, 1993.

IBGE. Informações sobre os municípios brasileiros. **População Estimada 2013**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=420930&se arch=santa-catarina>> Acesso 09 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Perfil dos Municípios Brasileiro em 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/)> Acesso 05 jun. 2013.

INSTITUTO POLIS. **Estatuto da cidade**. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Câmara dos Deputados: Brasília, 2001.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo, Martins Fontes, 2000.

KLEBA, M. E; WENDAUSEN, A. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde Social**, São Paulo, vol. 18, n. 4, p. 733-743, 2009. Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=534235&indexSearch=I D>>. Acesso em 08 set. de 2013.

LACOSTE, Gérard. “Morceaux choisis”. In: **DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET AMÉNAGEMENT RÉGIONAL**. Institut d’Aménagement et d’Urbanisme de la Région d’Ile-de-France. Actes de la table-ronde, Paris, du 27 avril 2000.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Ed. UFMG. Belo Horizonte, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LUBAMBO, Cátia. W.; COELHO, Denilson. B. **Atores Sociais e Estratégias de Participação no Programa Governo nos Municípios**. Petrópolis: Vozes, v. 1, 2005.

LUCERO, María de L. Flores. Hacia um modelo de Gestión Negociado: La reciente experiencia em la Ciudad de Montreal. **XI COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRITICA: La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación**. Buenos Aires, 2 al 7 mayo de 2010. Disponível: <[http://www.ub.es/geocrit/programa\\_xi\\_coloquio.pdf](http://www.ub.es/geocrit/programa_xi_coloquio.pdf)> Acesso 07 set. 2010.

LÜCHMANN, Lígia. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese (doutorado em Ciências Sociais) IFCH, Universidade de Campinas, 2002. 215p.

\_\_\_\_\_. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. Revista Katalysis, v.6, n.2, jul-dez, p.165-178, 2003, Ed. UFSC. Disponível em: <[www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/.../6450](http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/.../6450)> Acesso 15 mai. 2011.

MACPHERSON, Crawford B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 118p.

MAIA, Rousiley C. M. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. In: **Congresso Internacional “Internet, Democracia e Bens públicos”** - FAFICH/UFMG - 6 a 9 de novembro de 2000. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 2000. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Rousiley2001.pdf>> Acesso 31 mai. 2011.

MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Cadernos metrópole No. 21 10 sem. 2009. pp. 33-52 Disponível em:

<[http://web.observatoriodasmetropoles.net/cm\\_artigos/cm21\\_147.pdf](http://web.observatoriodasmetropoles.net/cm_artigos/cm21_147.pdf)>  
Acesso 07 set. 2010.

\_\_\_\_\_. A produção ilegal das cidades brasileiras. **A Nova Ordem Jurídico Urbanística do Brasil**. In : Boletim do Irib. Jan-fev, 2004. n. 314.p.21-26.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia In: **ACIDADE DO PENSAMENTO ÚNICO: Desmanchando consensos**. 3ª Ed. Editora Vozes, Petrópolis, 2002. pp. 121-187.

\_\_\_\_\_. **Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS Jr. Orlando Alves dos. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997b. 309-325.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR; Orlando A. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: **Teoria e Debate**, n.º 66, abr-jun 2006. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/partic\\_democratica\\_e\\_direito\\_a\\_cidade.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/partic_democratica_e_direito_a_cidade.pdf)> Acessado 30 jul. 2013.

MELLO, Marcos André. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. **RSP, Revista do Serviço Público**. Ano 47, v. 120, n. 1, Brasília, jan-abr, 1996. <[www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task...](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task...)> Acesso 24 ago. 2010.

MENEGASSI, Jaqueline et all. Plano Diretor: instrumento urbanístico contra a exclusão social. In: SIGNORI, Andréia Ap.; BOSENBECKER, Luciane; UCZAI, Pedro F. (Orgs.). **Chapecó: uma cidade transformada**. Chapecó: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2004, p. 373-383.

MERMET, Laurent. Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes: l'exemple d'un conflit d'environnement. In: Faure G.O. et al. **La négociation, situation et problématiques**. Nathan, 1998.

\_\_\_\_\_. Ouvrir de nouveaux espaces critiques : clarifier, renouveler, «pluraliser» les ancrages normatifs des recherches. In: THEYS, Jacques (Org.). **Concertation, décision et environnement: Critique de la concertation: amorcer un bilan à partir de trente ans de recherches.** Séance nr. 12, lundi 19 janvier 2004.

MINAYO, Maria C. de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria C. de Souza; GOMES, Suelly F. D. Romeu (orgs.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade.* 27ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p.9-29.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **ROTEIRO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA.** Vitória, 2009. Disponível em:

[http://www.mpes.gov.br/anexos/centros\\_apoio/arquivos/15\\_2100165161142012\\_ROTUIRO%20PARA%20REALIZA%C3%87%C3%83O%20DE%20AUDI%C3%8ANCIA%20P%C3%9ABLICA.pdf](http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/15_2100165161142012_ROTUIRO%20PARA%20REALIZA%C3%87%C3%83O%20DE%20AUDI%C3%8ANCIA%20P%C3%9ABLICA.pdf). Acesso 20 mai. 2014.

MONTEIRO, Ricardo R.; GUSATTI, Flavio. Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial: a experiência de Chapecó à luz do Estatuto da Cidade. In *In: SIGNORI, Andréia Ap.; BOSENBECKER, Luciane; UCZAI, Pedro F. (Orgs.). Chapecó: uma cidade transformada.* Chapecó: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2004, p. 341-372.

MOURA, Joana T. V. de. Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação. **Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,** Rio de Janeiro – RJ, v. 3, n. 2, p. 170-196, jul./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v03/n02/IDEAS-v03\\_n02rtigo\\_JOANA\\_VAZ\\_MOURA.pdf](http://www.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v03/n02/IDEAS-v03_n02rtigo_JOANA_VAZ_MOURA.pdf)> Acesso 27 mai. 2011.

MOURA, Reidy Rolim de. **Compromisso Governamental, Desenho Institucional e Tradição Associativa: O Orçamento Participativo em Blumenau/SC e Chapecó/SC.** Dissertação de Mestrado em Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 2004.

NAIME, Jéssica. **A Política de habitação Social no Governo Lula: Dinâmicas e perspectivas.** Seminário Nacional de governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1 a 3 de set. 2010. Disponível em: <[http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3\\_Jessica\\_Naime.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3_Jessica_Naime.pdf)>. Acesso 05 mai. 2013.

NOVARINA, Gilles. Conduite et négociation du projet d'urbanisme. In: SÖDERSTRÖM, Ola; LANZA, Elena Cogato; LAWRENCE, Roderick J.; BARBEY, Gilles (orgs.). *L'usage du projet*. Editions Payot Lausanne, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à Razão Dualista – o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEIXER, Zilma Isabel. **A cidade e seus tempos. O processo de constituição do espaço urbano em Lages**. Lages: Editora UNIPLAC, 2002.

PEREIRA, Elson M. **SOCIEDADE CIVIL, DESENHO INSTITUCIONAL, PARTICIPAÇÃO E SUBVERSÃO NA CONSTRUÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS NO BRASIL**. Florianópolis, 2012. (no prelo).

\_\_\_\_\_. **Planejamento Urbano Participativo: novas práticas, novos atores e (re)definição de papéis**. Projeto de pesquisa CNPq. UFSC, agosto de 2009.

\_\_\_\_\_. Demandas populares no Planejamento das Cidades: Redefinição do papel das cidades, democratização e governança urbana. In: FELDMANN, Sarah; FERNANDES, Ana. **O Urbano e o regional no Brasil Contemporâneo**. Salvador: EDUFBA, 2007. (pp. 315-327).

\_\_\_\_\_. **Gestão do espaço urbano: um estudo de caso das áreas central e continental da cidade de Florianópolis**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1992.

PEREIRA, Elson. M. e SANTOS, Samuel. S. dos. **A prática Participativa do Planejamento Urbano: o poder público dá as cartas?** Cadernos do IPPUR/UF RJ. v.22, n.2 (ago/dez), 2008. p.115-130.

PEREIRA, Elson. M. e SANTOS, André L. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano: significado e condições para a participação no planejamento das cidades brasileiras**. 2011. (no prelo).

PEREIRA, Elson. M. PERRIN, Mathieu. Le droit à la ville Cheminements géographique et épistémologique (France – brasil – International). **Dossier: mondialisation et circulation de concepts scientifiques entre Nord et Sud: L'Information géographique 2011/1**

(Vol. 75). Disponível em: [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE\\_751\\_0015](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE_751_0015). Acesso 02 jun. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU. **Lei Complementar nº 56**. Cria o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau - IPPUB e da outras providências. Blumenau, 1993. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/980882/lei-complementar-56-93-blumenau-0>> Acesso 07 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento (SEPLAN). **Processo de Revisão do Plano Diretor de Blumenau (PDB) 2005/2006: RELATÓRIO DA LEITURA DA CIDADE**. Blumenau, outubro de 2005 (Relatório Interno).

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 615/2006 de Blumenau**. DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU. Blumenau, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGES. **Lei Complementar Nº 306**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Lages. 21/12/2007.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 243/05. Dispõe sobre o conselho municipal do plano diretor de desenvolvimento urbano de Lages. Lages, 06 de setembro de 2005. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/l/lages/lei-complementar/2005/24/243/>>. Acesso 04 jan. 2014.**

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE. IPPUJ. **Lei nº 2.497**. Cria a fundação Instituto de pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville e dá outras providências. Joinville, 3 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://ippuj.joinville.sc.gov.br/conteudo/5-Lei+de+Cria%C3%A7%C3%A3o.html#sthash.1xUHwfBa.dpuf>. Acesso 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 261. Dispõe sobre as diretrizes estratégicas e institui o plano diretor de desenvolvimento sustentável do município de Joinville e dá outras providências**. Joinville, 28 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.ippuj.sc.gov.br/>>. Acesso em jul. a nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Página inicial.** Disponível em: < <http://www.ippuj.sc.gov.br/>>. Acesso 15 mai. 2013.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert.; NANETTI, Raffaella. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. 5<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 257p.

RHEINBERG, Falko. **Motivation.** Stuttgart: Kohlhammer, 2000.

RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. A produção do conhecimento do espaço social. **Revista Sociedade em Debate.** Pelotas: EDUCAT, v. 12, n 2, 2006. 34p.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: DE GRAZIA, Grazia (Org.). **Plano Diretor, instrumento de reforma urbana.** Rio de Janeiro: FASE, 1990.

\_\_\_\_\_. “Reforma urbana nos limites da modernização”. Texto apresentado no III Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S0250-7161200200840000800013&pid=S0250-71612002008400008&lng=es>> Acesso 14 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. A força do passado: nem tudo que é sólido desmancha no ar, in: FELDMAN, Sarah e FERNANDES, Ana (org). **O urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios.** Salvador: EDUFBA, 2007.

RIBEIRO, L. C. e CARDOSO, A. C. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: **Seminário Plano Diretor Municipal**, 23 a 25 de ago. São Paulo, FAU-USP, 1989. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=7074429](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=7074429)> Acesso 11 mai. 2012.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luis Cesar Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana:** o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997a.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e

SANTOSS Jr. Orlando Alves dos. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. 351-360. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/planejamentourbano.pdf>> Acesso 06 out. 2010.

ROLNIK, Raquel e MARINHO, José. **Plano Diretor um instrumento de luta**. Documento ONG Cidade. Porto Alegre, 28/10/1991. 11p.

ROSANVALLON, Pierre. **Pour une histoire conceptuelle du politique**, Paris, Seuil, 2003.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

SABOYA, Renato. **A visão tradicional de planos diretores**. Florianópolis, 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br>> Acesso 04 ago. 2010.

SALAMON, Joseph. **Pédagogie de la ville: les mots des acteurs dans le projet urbain**. CERTU, Lyon, 2008. 144p.

\_\_\_\_\_. Construire le paysage avec les habitants. In: **Colloque International “Vivre et habiter les paysages au Moyen Orient”**. Beyrouth, Liban, 28 et 29 novembre 2005.

SANDRINE, Rui. **La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique**. Armand Colin, collection Sociétales, Paris, 2004.

SANTA CATARINA. (Diário de Justiça do Estado de Santa Catarina (DJSC), de 06 de Fevereiro de 2013, p. 268. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/50642941/djsc-06-02-2013-pg-268>>. Acesso 04 jan. 2014.

SANTANA, Naum A. **Plano Diretor Participativo de Joinville – SC**. Joinville, 2012 (no prelo).

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço urbano e os loteamentos na cidade de Joinville (SC) – 1949/1996**. (Dissertação de Mestrado) Florianópolis: UFSC/Departamento de Geociências, 1998.

SANTOS, Samuel S. dos. **Plano Diretor de Itajaí: Do Desenho da Participação à Participação sem Desenho**. Dissertação de Mestrado em Geografia, CFH, UFSC, 2008. 274p.

SANTOS, Maria Helena de C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, Nº 3, 1997. pp. 335-376. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>> Acesso 15 nov. 2012.

SANTOS, André L.; PEREIRA, Elson M. **A participação nos planos diretores Pós-Estatuto da Cidade: desafios institucionais e territoriais**. XII Seminário Rede Iberoamericana de Globalização e território. Belo Horizonte, 01 a 05 de outubro de 2012.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2007. P. 293-314.

\_\_\_\_\_. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Revan: Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ – IPPUR, 1995. (Série: teses, dissertações e monografias). Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br/livro05.htm>> Acesso 31 mai. 2013.

SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial, 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>. Aceso 26 ago. 2013.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 512p.

SIEBERT, Claudia. **A evolução urbana de Blumenau: o descontrole urbanístico e a exclusão sócio-espacial**. 1999. 189 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

\_\_\_\_\_. A legislação urbanística de Blumenau: 1850 a 1997. In: **Revista Dynamis**, vol. 8, n. 30. Blumenau: Editora da FURB, Jan/Mar 2000.

\_\_\_\_\_. **Território em disputa: santuário ou filão imobiliário? A Praia Brava de Itajaí**. IV Encontro Nacional das Anppas. Brasília, DF, 4, 5 e 6 de junho de 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT16-837-550-20080518223030.pdf>> Acesso 20 out. 2012.

\_\_\_\_\_. (Des)controle urbano no Vale do Itajaí. In: **Desastre de 2008 no vale do Itajaí. Água, gente e política**. FRANK, Beate; SAVEGNANE, Lucia (org). Blumenau: Agência de Água do vale do Itajaí, 2009. 192p. Disponível em: <[www.comiteitajai.org.br](http://www.comiteitajai.org.br)> Acesso 08 jun. 2012.

SILVA, Ilse G. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época).

SILVA, Éder Roberto da. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2003. Disponível em: <[http://www.oide.org.br/oide/img/img\\_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%20E3o%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf](http://www.oide.org.br/oide/img/img_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%20E3o%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso 27 jun. 2013.

SILVA, Silvio D. Mendes da. **Vontade Política e Condições Institucionais: o papel do Estado no planejamento urbano participativo**. III CEPIAL, Curitiba, 15 a 20 de julho de 2012. Disponível em: <<http://cepial.org.br/>> Acesso em: 15 jan. 2013.

SILVA, E. L. MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 2 ed. Florianópolis: LED/PPGEP/UFSC, 2002.

SILVA, Jussara Maria da. e ARAÚJO Maria Luiza Malucelli. ESTATUTO DA CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL. **REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO**, Curitiba, n. 105, p. 57-74, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense>> Acesso 12 fev. 2013.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. **Revista Eletrônica Jus Navigandi**. Publicado em 08/2002. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo/1>>. Acesso 20 jan. 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. **O ABC do desenvolvimento urbano**. 3<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 192 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de, **A democracia na América: sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos**; tradução Eduardo Brandão. - São Paulo: Martins Fontes, 2000. - (Paidéia). Disponível em: < <http://pensamentosnomadas.wordpress.com/2012/11/13/democracia-na-america-de-alexis-de-tocqueville-em-portugues-pdf/>>. Acesso 13 dez. 2011.

TRANJAN, J. Ricardo. The Political Economy of Participatory Democracy in Brazil: A Case Study of Lages, 1977-1982. **Studies in Political Economy**, 90. 2012. Disponível < [ca.linkedin.com/in/jrtranjan](http://ca.linkedin.com/in/jrtranjan)> Acesso 22 mar. 2013.

TRATEMBERG, M. **Sobre educação, política e sindicalismo**. São Paulo: Cortez, 1982.

VALLE, Maria I. Marques. **A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (ESCOLA DE GOVERNO)- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2007. 154p. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tdebusca/arquivo.php?codArquivo=19>> Acesso 25 mai. 2011.

VELÁSQUEZ, F. A Observadoria cidadã na Colômbia – em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. *In*: PEREIRA, Luiz C. Bresser; CUNILL, Nuria. (Org). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo. Edusp/FUPAM. 1999, p.169-244.

\_\_\_\_\_. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <[www.fag.edu.br/professores/.../0508\\_a\\_ilusao\\_do\\_pd\\_villaca.pdf](http://www.fag.edu.br/professores/.../0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf)> Acesso 06 jul. 2009.

VINCENT, Bruno. A perception de l'espace: mieux comprendre l'espace vécu. In: TORTEL, Lucie. **Une autre lecture de l'espace public. Les apports de la psychologie de l'espace**. Lyon, rapport du CERTU, 1999.

### **ENTREVISTAS:**

BACK, Carla. Professora FURB. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Prefeitura Municipal. Blumenau, 19 de abril de 2012.

BERNARDES, Rogys. Professor UnoChapécó. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Chapécó, 16 de junho de 2011.

BLANC-TAILLEIR, Aline. Representante do Secteur Berriat, de Grenoble. Entrevista concedida a Silvio D. Mendes da Silva, na Prefeitura de Grenoble (França). Grenoble, 23 de novembro de 2011.

BRAGA, Renee Cardoso. Promotor de Justiça da 13ª Vara da Defesa Ambiental da Comarca de Lages. Entrevista concedida em 26 de julho de 2012, no Foro da Comarca de Lages.

CARSTEN, Gastão. Arquiteto - Prefeitura de Lages. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Secretaria de Planejamento de Lages – SEPLAN. Lages, 17 de setembro de 2010.

CARRARA, Armelindo. Presidente do CECОВI/Oeste. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Chapécó, 17 de junho de 2011.

CARVALHO, Murilo T. Arquiteto – IPPUJ. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e sociedade (LABCIS). Joinville, IPPUJ, 14 de junho de 2012.

COMITTI, Eulivia Fleith. Representante das ONG's no Conselho da Cidade de Joinville. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e sociedade (LABCIS). Joinville, 15 de junho de 2012.

GONÇALVES, Juliano. Ex-Presidente da Associação de Engenheiros e Arquitetos do Alto e Médio Vale do Itajaí (AEAMVI). Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Prefeitura Municipal. Blumenau, 20 de abril de 2012.

KRUMMENAUER, Vera Regina M. M. Diretora de Planejamento Urbano de Blumenau. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Prefeitura Municipal. Blumenau, 19 de abril de 2012.

KUMLEHN, Arno. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Joinville, IPPUJ, 14 de junho de 2012.

KÜSTER, Francisco. Ex-deputado Federal. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Lages, 27 de julho de 2012.

LESSA, Gilberto dos S. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e sociedade (LABCIS). Joinville, IPPUJ, 14 de junho de 2012.

MATIELLO, Mauricio A. Professor Unochapecó. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Chapecó, 16 de junho de 2011.

OLIVEIRA, Vanderlei Paulo de. Vereador de Blumenau. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Câmara de Vereadores. Blumenau, 19 de abril de 2012.

RAMA, Arlindo. Ex-Presidente das Associações de Moradores de Chapecó (UNICHAP). Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Chapecó, 17 de junho de 2011.

ROUX, Jean-Michel. Professor e Pesquisador do Instituto de Urbanismo de Grenoble, integrante do Laboratório CRESSON e especialista em Concertação. Entrevista concedida a Silvio D. Mendes da Silva

Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Grenoble, França, 23 de setembro de 2011.

SILVA, Paulinho. Vereador de Chapecó. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Chapecó, 17 de junho de 2011.

SILVA, Nemésio da. Secretário Municipal de Planejamento Urbano. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Chapecó, 16 de junho de 2011.

SOUZA, José C. COSTA, Carlos. Presidente e Vice-presidente da União das Associações de Moradores de Lages. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Lages, 27 de julho de 2012.

SUMECH, Indalécio. Presidente da Associação de Entidades de Joinville. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Joinville, 15 de junho de 2012.

TONOLI, Arlon. Presidente do Conselho Cidade de Blumenau (CONCIBLU). Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Prefeitura Municipal. Blumenau, 19 de abril de 2012.

VARELA, Iascara. Administradora do Museu Thiago de Castro e Professora da UNIPLAC. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS). Lages, Museu Thiago de Castro, 17 de setembro de 2010.

## SÍTIOS ACESSADOS

Carta de Atenas. Conclusões da Conferência Internacional de Atenas sobre o Restauro dos Monumentos Serviço Internacional de Museus, **Atenas, 21 a 30 de Outubro de 1931. Disponível em** <http://www.igespar.pt/media/uploads/cc/CartadeAtenas.pdf> (acesso em 07/12/2012).

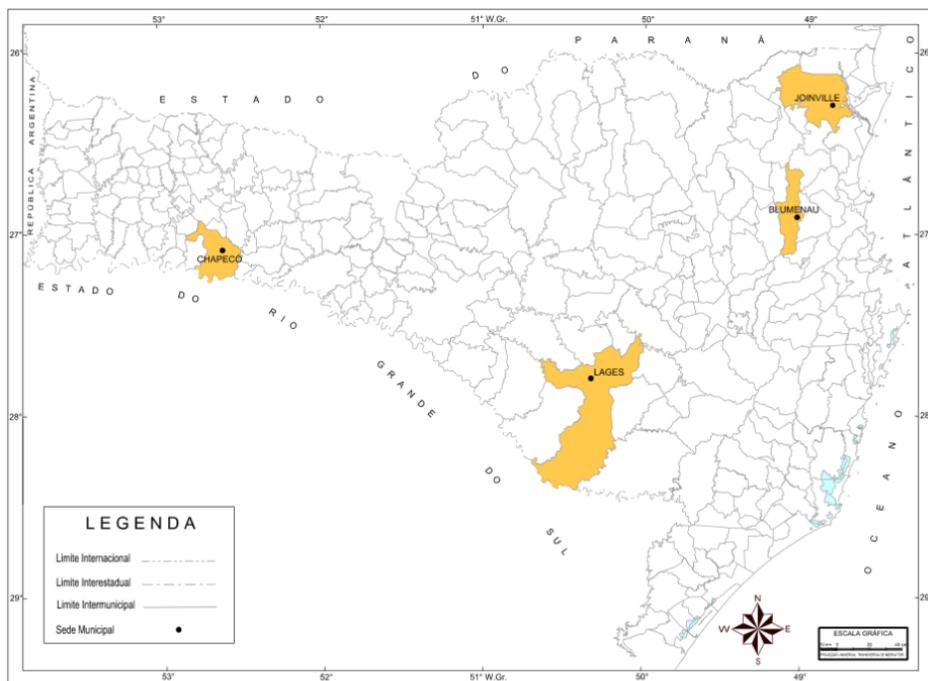
SBRIGLIO, Jacques. Entrevista ao Correio Braziliense *online*, em 17/06/2009. Disponível em: <http://divirta-se.correioweb.com.br/materias.htm?materia=7501&secao=Programe-se&data=20090617> (acesso em 07/12/2012).

Dicionário Sociológico. Disponível em:  
[http://www.prof2000.pt/users/dicsoc/soc\\_.htm](http://www.prof2000.pt/users/dicsoc/soc_.htm). Acesso 22 ago. 2013

## ANEXOS

## ANEXO 1

## Mapa de Localização dos municípios objetos de estudo



Mapa -

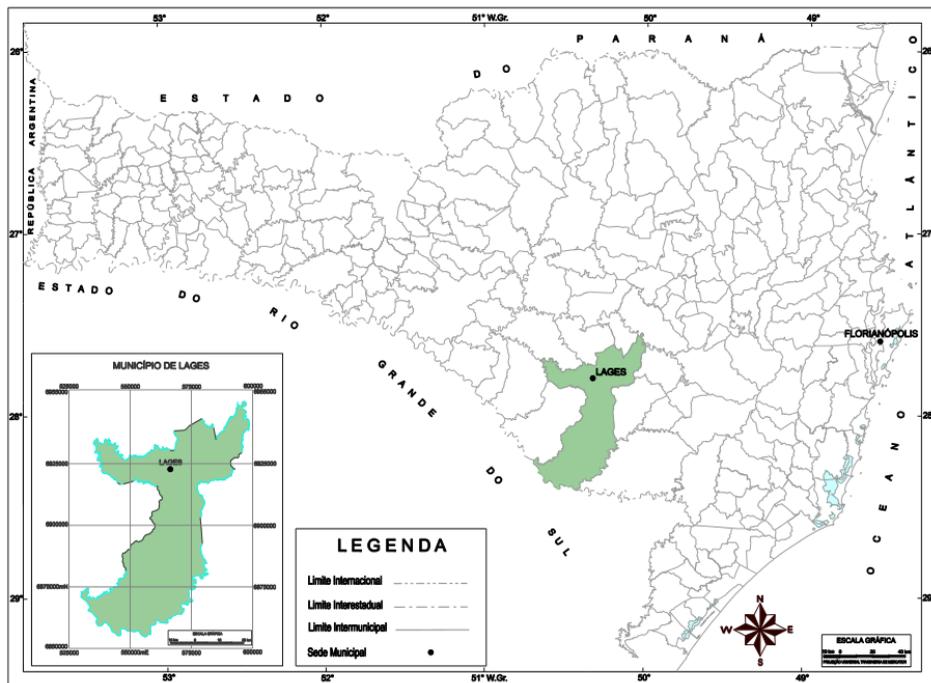
Fonte: Secretaria de estado do Planejamento - SPG

Organização: Sílvio D. Mendes da Silva

Edição Gráfica: Pedro Segaz

## ANEXO 2

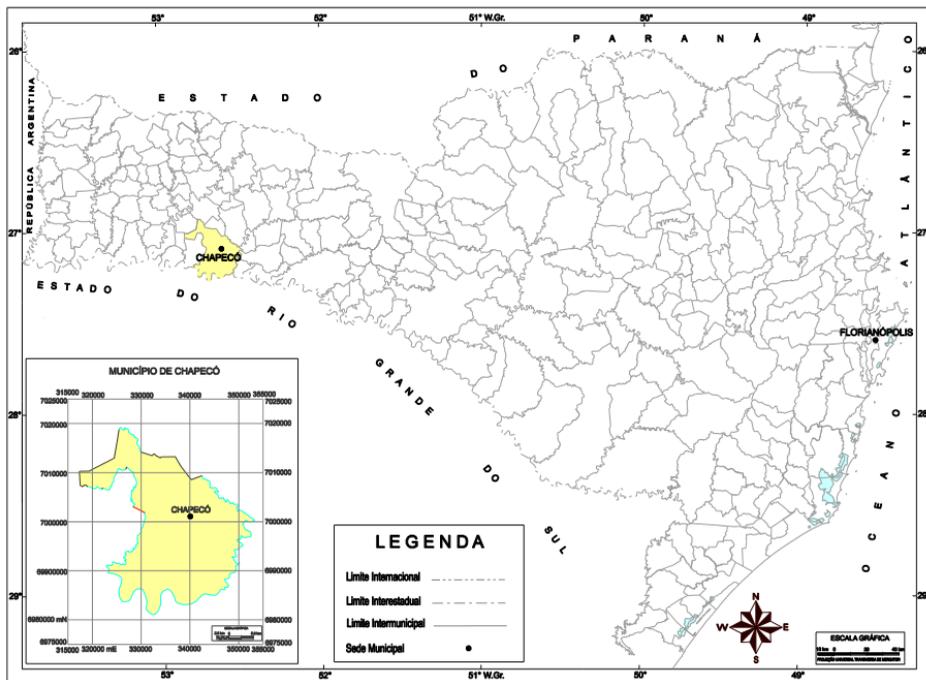
### Localização Geográfica do município de Lages – SC



Fonte: Secretaria de estado do Planejamento - SPG  
 Organização: Sílvio D. Mendes da Silva  
 Edição Gráfica: Pedro Sagaz

## ANEXO 3

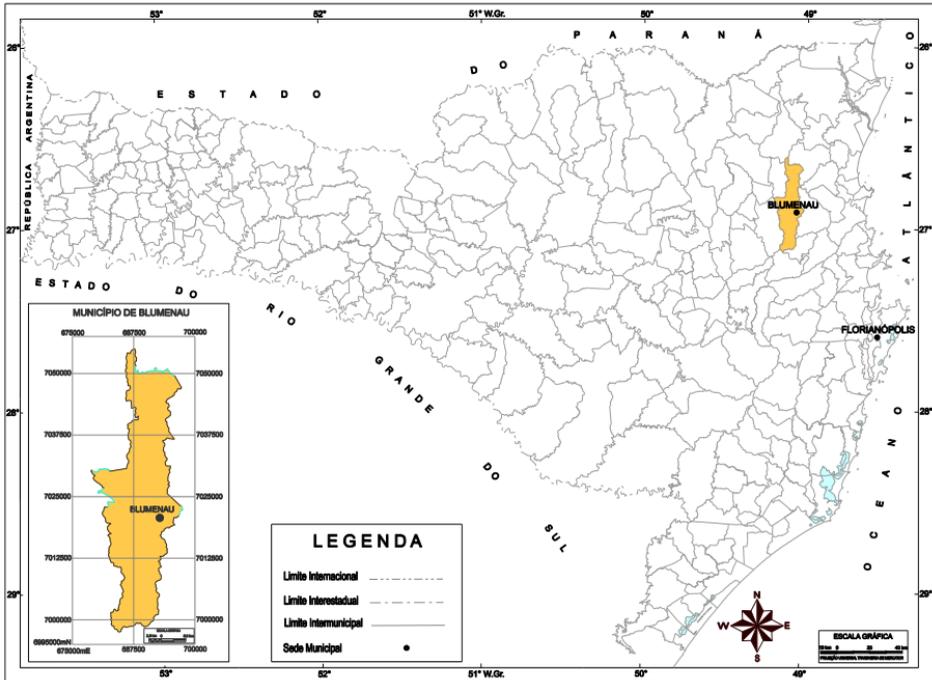
### Localização Geográfica do município de Chapecó – SC



Fonte: Secretaria de estado do Planejamento - SPG  
 Organização: Sílvio D. Mendes da Silva  
 Edição Gráfica: Pedro Sagaz

## ANEXO 4

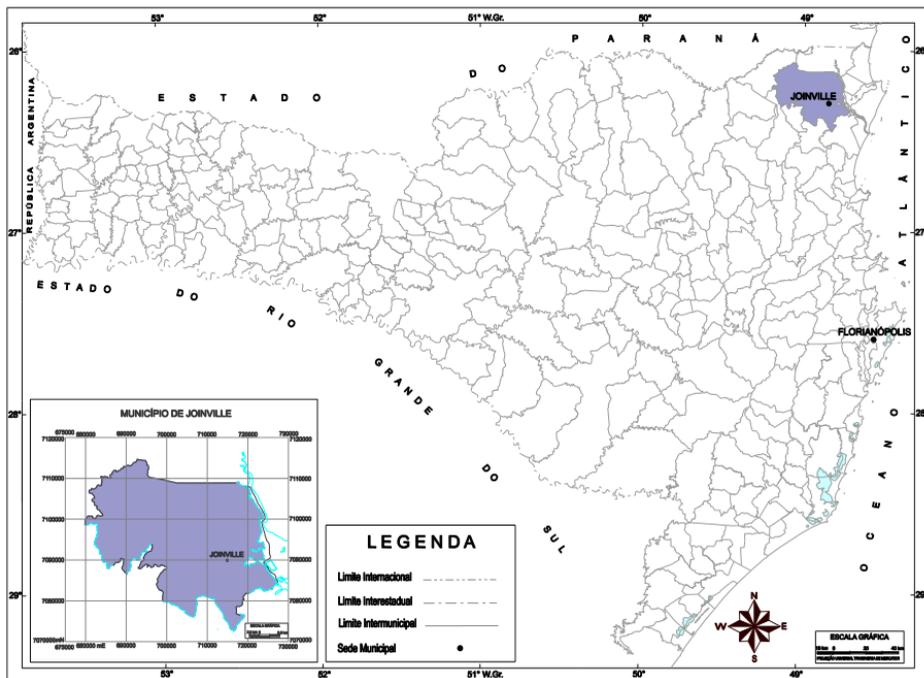
### Localização Geográfica do município de Blumenau – SC



Mapa -  
Fonte: Secretaria de estado do Planejamento - SPG  
Organização: Sívio D. Mendes da Silva  
Edição Gráfica: Pedro Sagaz

## ANEXO 5

### Localização Geográfica do município de Joinville – SC



Fonte: Secretaria de estado do Planejamento - SPG  
 Organização: Sílvia D. Mendes da Silva  
 Edição Gráfica: Pedro Sagaz