

# | 449 | A INFLUÊNCIA DO DESENHO INSTITUCIONAL E DAS RELAÇÕES TERRITORIAIS NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

*Eduardo Preis*

## **Resumo**

Entre as atribuições da gestão pública, se destaca a necessidade de planejar o território para que se possa definir prioridades de investimentos e amenizar problemas existentes, tendo ainda essa temática importante função social. Nesta ótica, os planos diretores têm sido revistos sob a ótica da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que propõe que este processo seja participativo. Isso significa que o planejamento urbano deixa de ser feito exclusivamente pelo poder público, apoiado pelos seus técnicos e passa a ter uma abertura para a participação de diversos setores da sociedade. Partimos então de um modelo de planejamento tecnocrático ou hierárquico para um modelo democrático e participativo, onde é fundamental estabelecer regras claras para a atuação dos atores envolvidos no processo. Sendo assim, o desenho institucional é fundamental para que o processo transcorra de forma justa e objetiva. O município de Criciúma/SC teve seu processo de revisão do plano diretor iniciado há uma década e encontra-se indefinido por influência do desenho institucional proposto, que sofreu variações em momentos distintos que levaram o processo a uma indefinição. Este artigo foi elaborado com base nas pesquisas para a dissertação de mestrado que trata de forma ampla sobre o processo de planejamento participativo em Criciúma, sendo abordada aqui a temática do desenho institucional. Os resultados apontam para a indefinição promovida pela variação do desenho institucional, deixando incertezas quanto a sua finalização e principalmente, quanto aos benefícios para a cidade que o plano diretor trará.

**Palavras-chave:** Planejamento participativo, Desenho Institucional.

## **1 Introdução**

A partir da conquista de maior autonomia no nível municipal e ao mesmo tempo da obrigatoriedade de realizar o planejamento urbano de forma participativa, este deve deixar de ser centralizado e hierarquizado como vinha sendo feito até então. Nos confrontamos com um processo que propõe conciliar a democracia representativa, na qual os políticos foram eleitos para tomar as decisões, com uma democracia deliberativa, na qual as decisões devem ser amplamente discutidas em novas esferas, antes não incluídas na tomada de decisão.

O município de Criciúma, situado no sul catarinense, convive há uma década com a experiência do Plano Diretor Participativo, tendo iniciado os primeiros encaminhamentos em 2002, passado por várias situações emblemáticas e se mantendo indefinido, pelo menos até o fim desta pesquisa, no primeiro semestre de 2012. Configura-se, portanto, num caso interessante

para ser estudado a luz das novas discussões acerca do modelo de planejamento que está sendo estabelecido de forma participativa.

As práticas vigentes em diferentes momentos históricos relacionadas ao planejamento urbano foram aplicadas nesse município, ou ao menos ocorreram tentativas. Ao longo das últimas sete décadas cinco planos diretores foram elaborados, tendo cada um deles um enfoque diferenciado dado ao contexto político nacional e local, pelas influências dos urbanistas de cada época e pelas forças políticas e econômicas da cidade. Apesar de serem elaborados planos contendo propostas objetivas e por vezes importantes para a cidade, estas muitas vezes foram ignoradas ou barradas pelos interesses privados. Ou mudava-se a proposta antes da aprovação, ou agia-se em desacordo com ela com a conivência do poder público até o plano seguinte validar as práticas impedidas pelo anterior.

A mais recente tentativa de elaboração de um Plano Diretor em Criciúma, começou em 2002 e não foi finalizada até o ano de 2012. De acordo com a nova proposta de planejamento oriunda do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o plano vigente de 1999 deveria ser revisto de forma democrática e aberta à participação da população. Este processo iniciou em 2002 com estudos sobre a cidade e se arrastou até 2006, quando uma reunião emblemática que contou com convidados de alguns bairros e instituições, na qual o coordenador do Núcleo Gestor já instituído, disse pretender concluir o PD em poucos meses. Alguns participantes que não haviam sido convidados se manifestaram quanto à formação do Núcleo, que segundo eles excluía interessados em participar e quanto ao prazo exíguo para discutir o Plano. O assessor jurídico da Companhia de Planejamento do município, extinta no mandato seguinte, interveio informando que a redação do texto estava praticamente pronta e que faltavam apenas lacunas a serem preenchidas pelos encaminhamentos das reuniões.

Este fato ilustra que desde o primeiro momento em foi aberto o debate, a comunidade reivindicou mais abertura e participação. Na opinião do coordenador do Núcleo, que é arquiteto da prefeitura, foi cumprida a proporcionalidade exigida para a composição do mesmo. Para alguns participantes, a democracia não funcionou na criação do Núcleo, pois foi definido pelo executivo. Começa então um processo que passou por três mandatos de partidos diferentes e ainda não foi concluído, permitindo questionamentos sobre a postura do executivo municipal, do legislativo, dos técnicos da prefeitura, da empresa consultora contratada, do setor empresarial, da mídia local e da sociedade em geral.

A partir da pesquisa realizada para a dissertação de mestrado no Programa de Pós Graduação em Geografia da UFSC, na área de Planejamento Regional e Urbano, visando analisar o processo participativo no Plano Diretor de Criciúma, extraiu-se uma parte do tema analisado para elaborar este artigo. Aqui foi focada a apresentação de resultados relacionados a dois dos temas analisados na pesquisa: o desenho institucional e suas variações, numa abordagem voltada ao novo modelo de elaboração de políticas públicas voltadas ao planejamento urbano, além de abordar aspectos relativos à influência das relações territoriais no planejamento.

## **2 Elementos necessários ao planejamento urbano**

O crescimento urbano com o foco no desenvolvimento econômico baseado no modelo capitalista, explorando os recursos e obtendo lucros e focado na propriedade privada sem privilegiar a perspectiva social, potencializa os conflitos entre as classes e a ocupação territorial desordenada, acentuando os problemas urbanos de foco social e estrutural. Para SOUZA (2005), este tipo de desenvolvimento é questionável, pois,

[...] desenvolvimento urbano autêntico, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e da complexidade deste, [...] mas, antes e acima de tudo, um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade. (Souza, 2005, p.101)

As políticas públicas relacionadas ao planejamento urbano no Brasil foram, por muito tempo, caracterizadas por ações governamentais que nem sempre tinham a eficácia esperada em função da forma como vinham sendo elaboradas. A não ser que o resultado esperado fosse apenas ideológico ou financeiro, ao invés de social. Os técnicos, muitas vezes isolados em gabinetes, munidos de dados parciais e sem conhecimento do contexto da localidade a ser afetada pela ação proposta, seguiam receitas prontas que não se enquadravam em todos os lugares em virtude das diferenças territoriais, sociais e culturais.

Para PEREIRA (2008), o modelo modernista de planejamento onde impera o tecnocratismo entrou em crise, mas ainda está presente em muitas práticas urbanísticas:

[...] apesar das críticas, os planejadores prosseguiram elaborando planos da mesma maneira como o faziam desde os anos 30, seguindo princípios de uma escola urbanística racionalista baseada no funcionalismo da Carta de Atenas. (Pereira, 2008, p.130)

Nesse contexto de elaboração de políticas públicas exclusivamente pelo ente público, o cidadão não tinha participação ativa, tendo ciência do fato apenas quando a ação já estava em execução, ocasionalmente, gerando situações adversas. Com a atuação técnica desconectada das aspirações populares, ações que poderiam resolver demandas essenciais, muitas vezes, eram substituídas por ações que geravam novas demandas sociais, ou até mesmo conflitos, devido à falta de participação da sociedade na sua elaboração.

As deficiências apresentadas pelos modelos institucionais vigentes têm demandado a inserção de outros agentes sociais, pois apesar do número de técnicos e legisladores ser proporcionalmente pequeno, todos os cidadãos são *policymakers*, ou seja, contribuem no processo de formulação das decisões que norteiam o desenvolvimento da sociedade (Heidemann, 2009). Um exemplo prático desta ação de construção orientada pela e para a sociedade pode ser a elaboração do Plano Diretor Participativo.

Neste sentido, a discussão das propostas e a exposição aberta dos pontos de vista dos agentes produtores do espaço urbano são fundamentais para que se possa encontrar alternativas de organização da cidade para o cidadão e não apenas para o capital ou o automóvel. O processo participativo tem vários aspectos a serem analisados, pois em síntese, traz a tona uma discussão sobre o território que não tinha abertura, o que inicialmente pode acirrar os conflitos e as atitudes dos atores sociais envolvidos, sendo o poder público levado a uma exposição que ele prefere evitar.

A concepção de democracia deliberativa está associada ao empoderamento de sujeitos sociais por meio da institucionalização das formas participativas de tomada de decisão. A implementação de políticas públicas baseadas na democracia deliberativa depende da vontade do governo e das forças político-sociais, visando legitimar as decisões políticas por meio da deliberação pública da coletividade, incorporando a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Sendo assim, a dimensão institucional é fundamental na criação das condições para que o debate público seja efetivo, não apenas discutindo um "sujeito plural", mas também o poder de decisão visando o "público e coletivo". (Luchmann, 2002)

A mesma autora aponta que o denominado neoinstitucionalismo parte do princípio que apesar dos indivíduos construírem as regras e condutas, eles são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais. Em contrapartida, as instituições apesar de exercerem um importante ancoramento cultural, também "empoderam" os atores sociais e sofrem a influência de interesses e forças sociais. Sendo assim, o formato institucional e sua atuação são

fundamentais para a implementação da democracia deliberativa criando e consolidando espaços de participação e legitimando este processo. Apoiada em outras fontes bibliográficas, considera que alguns elementos estão associados ao desenvolvimento da democracia deliberativa, na qual o cidadão tem direito de definição ou cogestão das políticas públicas. Estes elementos são: o resgate da ideia de soberania popular, onde os cidadãos decidem sobre as questões públicas a partir de instancias formais e devidamente empoderadas; a ênfase do caráter dialógico dos espaços públicos visando o bem comum; a diversidade cultural e a complexidade social expressadas em grupos heterogêneos e paritários para discussão; o incentivo do estado e dos partidos políticos; o formato e a dinâmica institucional.

Porém, a participação pode apresentar níveis diferenciados aos quais alguns autores apontam que podem variar da manipulação à gestão participativa, apresentado nuances distintas em suas análises, porém, com estrutura semelhante. Optou-se por apresentar a proposta de SOUZA (2004), baseado em bibliografias anteriores, que indica uma hierarquia que pode ser inferida a partir de indicadores que avaliem o processo ao qual se quer qualificar. Segundo o autor, existem três níveis de participação organizada pelo poder público compostos de subníveis, que são os seguintes: não participativo, composto pela coerção e manipulação das ações ditas participativas. No primeiro o poder público não dá abertura à sociedade e no segundo procura controlá-la. A pseudoparticipação, composta pela informação, consulta e cooptação, sendo que no primeiro o poder público informa a sociedade, no segundo ele pede informações a ela e no terceiro ele aceita um certo grau de auxílio nas decisões. A participação autêntica, composta pela parceria, delegação de poder e autogestão. No primeiro há uma pactuação entre poder público e sociedade, no segundo a sociedade é empoderada e no terceiro ela toma as decisões.

A vontade política expressada nas condições institucionais dadas ao processo participativo é fundamental. A participação institucionalizada é necessária, pois as instituições têm um caráter de durabilidade e regulam os comportamentos. Além de regular e constranger comportamentos podem estruturar novas agendas, mudar comportamentos e empoderar os atores sociais de forma legítima. Isso pode dar credibilidade ao processo e garantias necessárias a sua continuidade. (Luckmann, 2003)

Obviamente, existem muitas resistências a esse modelo por parte do poder público, dos técnicos e dos agentes econômicos, pois as relações de poder local para elaboração de políticas públicas e planejamento urbano tendem a mudar neste novo contexto. Quem antes não

era ouvido passa a ter canais de expressão e até mesmo de decisão, desde que o poder público proporcione isso.

Considerando que a participação é elemento central da reflexão levada no seio do Movimento Nacional de Reforma Urbana para os planos diretores municipais, e que este movimento tinha uma clara intenção de implantar uma política crítica de desenvolvimento urbano para as cidades brasileiras, [...] muito das dificuldades para sua materialização, está na dependência da ação política de atores locais para a implantação da política urbana, pois em muitos casos eles não estão em sintonia com o ideário da Reforma Urbana. (Pereira, 2011 p.279)

Este ideário visa dar oportunidade para a mobilização social e a discussão do projeto de cidade de forma aberta, expondo interesses conflitos e se propondo o debate em busca do consenso. Este debate, às vezes acaba se configurando num embate entre a cidade de direito e a cidade mercado, onde grupos de opinião e força política desiguais tentam sobrepor suas propostas. Esse é um processo diferenciado em cada espaço, mas necessário para se alcançar melhorias nas formas de planejar a cidade e debater seu futuro. Segundo ROLNIK:

[...] o que explica a insustentabilidade de nossa gestão territorial é o fato de nosso território jamais ter sido objeto de pactuação, ou seja, de estabelecimento de regras claras que incluem e dialogam com o conjunto de atores governamentais e não governamentais ali presentes e atuantes, e que consideram a especificidade socioeconômica, ambiental e cultural do espaço sobre o qual pretendem incidir. (Rolnik, 2008, p. 27)

Para Luchmann (2002) a tradição participativa é outro fator importante e o fato de haver experiências anteriores aumenta a chance de implantar um processo de discussão das políticas públicas ou do próprio planejamento urbano de uma cidade. A autora estudou experiências de orçamento participativo, seus resultados e perfil dos participantes, considerando que não é apenas o fato de haver um conselho municipal que significa que ele é representativo e eficiente. É importante avaliar quem participa, como participa e se as condições necessárias para tal são garantidas pelo poder público.

Aqui cabe uma reflexão acerca deste termo tão utilizado nesta pesquisa. A sociedade, de modo democrático por meio do voto universal, empodera um grupo de agentes políticos para que assumam as instituições estabelecidas e comandem as ações administrativas e legislativas do território. Estes grupos acreditam que seu projeto foi eleito e tentam implantá-lo, agindo para que seu mandato deixe uma marca e possa ter continuidade seu projeto político. Já

os eleitores acreditam que deram poder a alguém capaz de implementar os seus anseios e tentam de alguma forma cobrar isso, de acordo com sua condição social e nível de poder.

O poder público deveria ser encarado como o poder do povo atribuído a um grupo que deve implementar uma gestão do território que traga amplos benefícios, mas o que temos são governantes e não gestores, implementando apenas projetos políticos. Estes, empoderados pelo voto, acabam evitando distribuir o poder para outros grupos, sejam conselhos municipais ou núcleos gestores, tentando fazer com que eles sejam consultivos e não deliberativos, para continuar centralizando as decisões para que estas não desviem o rumo do “seu projeto”. Portanto, o poder público deixa de ser “público” quando é passado para determinados governantes, que preferem não realizar uma gestão participativa e apenas administrar, muitas vezes, apenas para os agentes econômicos.

Luchmann (2002) aponta que ao lado da existência de uma cultura participativa, dois outros fatores concorrem para uma participação de qualidade: a vontade política honesta para viabilizar a participação e as condições institucionais necessárias. Podemos considerar que no caso específico do planejamento urbano, além dos três fatores apontados, “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, 2011, p. 9)

Mas um processo de planejamento participativo que conte com vontade política aliada à adesão dos técnicos e até mesmo, a uma tradição participativa, mas que não tenha condições institucionais que possibilitem o debate e validem as decisões, não contempla uma participação de qualidade. É necessário um desenho institucional que possa garantir o processo, mesmo que alguns dos outros elementos citados tenham um nível abaixo do necessário.

Para AVRITZER (2008), estes desenhos institucionais variam de acordo com a organização da participação, com a maneira como o Estado encara a participação e com o nível de exigência legal em relação ao debate. O autor trata dos arranjos participativos citando o orçamento participativo como um desenho participativo de baixo para cima, onde há livre trânsito e ampla participação além de instrumentos para garanti-la. Já os conselhos se constituem desenhos de partilha de poder, configurando instituições híbridas devido à representação mista. Já ao tratar sobre os planos diretores, o autor enfoca a etapa de audiências públicas como característica de um desenho de ratificação, sendo o menos participativo dos três.

### **3 Metodologia**

A pesquisa partiu da análise de dados documentais produzidos ao longo do processo de planejamento arquivados na prefeitura e disponibilizados pela mesma. Também foram realizadas entrevistas com membros do núcleo gestor, delegados representantes de bairros e técnicos da área de planejamento da prefeitura. Foram analisadas notícias e reportagens realizadas ao longo do processo que ilustram fatos marcantes e parte dos conflitos ocorridos.

Os principais documentos analisados foram os decretos municipais contendo a nomeação dos representantes do núcleo gestor, atas das reuniões do núcleo e dos delegados, registros das audiências públicas, além das minutas de lei produzidas e revisadas. As entrevistas realizadas foram gravadas possibilitaram entender o processo a partir da visão de diversos atores centrais envolvidos, que expuseram seus pontos de vista sobre a atuação dos demais envolvidos e sobre o modelo de planejamento que está proposto.

Após pesquisar os aspectos teóricos relacionados ao desenho institucional e ao planejamento participativo, os antecedentes e os fatos ocorridos no processo de elaboração do PDP de Criciúma, bem como a atuação dos atores envolvidos, foram analisadas as condições para a participação democrática, estando entre elas as condições institucionais, vontade política e o interesse da sociedade civil em participar do processo de discussão e planejamento da cidade.

Para identificar experiências de planejamento anteriores no município, foram analisadas as leis dos quatro planos anteriores e trabalhos acadêmicos que tratam desse assunto. Foram analisadas imagens aéreas de cada época de planejamento para avaliar a morfologia urbana e relacioná-la ao respectivo plano e a dinâmica econômica de cada momento. Dessa forma pode ser identificado o reflexo de cada plano influenciado diretamente pelos agentes econômicos, bem como, alguns de seus reflexos negativos para a cidade.

### **4 A variação do desenho institucional do plano diretor participativo**

O complexo desenho institucional do PDP de Criciúma variou conforme cada fase do processo que se entende por uma década e não se encerrou em 2012, em função das eleições municipais. Em alguns momentos não houve um desenho definido para a elaboração do PDP

devido à completa falta de interesse por parte do poder público (Executivo e Legislativo) em relação ao processo participativo. Tal negligência teve reflexos ambíguos, pois em determinados momentos possibilitou o empoderamento de instituições híbridas como o Núcleo que acabou empoderando os Delegados. Em contrapartida houve momentos em que a participação foi deliberadamente inibida e o técnico empoderado, como na recomposição do Núcleo Gestor e na inserção de um Núcleo Executor formado por técnicos da prefeitura.

O PDP de Criciúma se tornou um processo complexo devido às indefinições no desenho institucional, que possibilitaram que o processo contasse com os três desenhos explicitados por AVRITZER (2008): Núcleo Gestor – instituição híbrida com desenho de partilha do poder; Delegados – instituição popular e empoderada com desenho de baixo para cima; Audiências – com desenho de ratificação.

Na primeira fase do PDP, iniciada em 2002, não havia sido definido um desenho institucional específico para a revisão do Plano de forma participativa. O EC era novidade e o município possuía uma Companhia de Planejamento que começou buscar subsídios para uma leitura comunitária, mas não tinha recursos para a leitura técnica e nem incentivo do executivo para encaminhar o processo de forma mais objetiva. Naquele primeiro momento o processo era incerto e iniciado por um grupo de técnicos que não sabia como fazer o processo participativo, não tinha como obter informações importantes e não tinha respaldo governamental suficiente.

O segundo prefeito envolvido no processo tem um prazo legal a cumprir e incumbe a Companhia de Desenvolvimento e Planejamento (CODEPLA) de encaminhar o processo a partir de 2005. Esta inicia com a capacitação dos técnicos e uma articulação com instituições e segmentos econômicos. O Núcleo Gestor é composto em 2006, mas não há definição metodológica sobre quem vai elaborar o Plano, se vai ser o Núcleo, a CODEPLA, a Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), ou uma consultoria externa. Não há definição clara sobre a metodologia da leitura comunitária, sendo que o Núcleo, que se configura num conselho com partilha de poder, acaba por defini-la e consegue empoderar os Delegados. Ocorrem no meio do percurso, decisões e encaminhamentos isolados por parte do poder público, demonstrando a falta de vontade política em estimular a participação.

No final da fase do Núcleo, ocorre a ruptura do grupo e com a entrada dos Delegados em 2007, o Núcleo saíria de cena com os Delegados devidamente empoderados configurando uma participação de baixo para cima. Surge a figura do Núcleo Executor composto pelos técnicos da prefeitura para elaborar a lei, sendo que o Núcleo Gestor passaria a

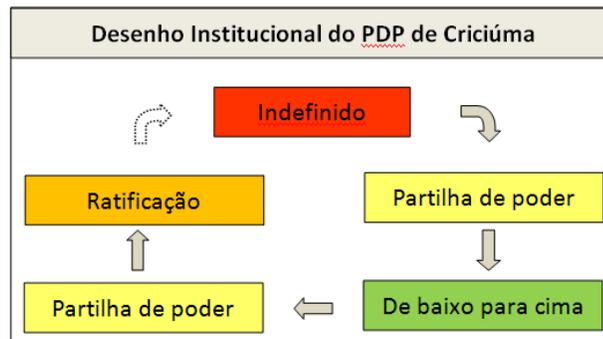
acompanhar e os Delegados poderiam decidir. No meio da discussão da minuta da lei, em 2008 entra uma consultora externa para assessorar o processo. Percebe-se que o Núcleo Gestor, como uma instituição híbrida composta por representantes de diversos atores do processo participativo, cria uma instituição autônoma, o grupo de Delegados. Este acaba tendo que trabalhar com o Núcleo Executor e a empresa consultora, sendo que o Núcleo Gestor passa a acompanhar os trabalhos.

O novo prefeito não assume a responsabilidade e trava o processo em 2009 engavetando a minuta. Antes de enviar à Câmara, recompõe o Núcleo Gestor e revisa a minuta com Delegados, Núcleo Gestor e Executor, sendo que a consultoria desta vez faria a análise técnica e jurídica do texto, que finalizado vai para a Câmara. Ocorre, portanto, uma tentativa de sair do modelo participativo de baixo para cima, representado pelos Delegados e retornar à partilha de poder, representada pelo Núcleo Gestor.

A Câmara entra em cena recebendo o projeto e as primeiras emendas oriundas da audiência de apresentação da minuta. Não é dada continuidade, travando novamente o processo em 2010. O legislativo chama os técnicos da prefeitura para explicar o Plano e acaba contratando a mesma consultoria que havia atuado na fase anterior para auxiliar na análise do projeto de lei em 2011. A Câmara abre espaço para novas emendas ignorando o debate anteriormente realizado e empodera os técnicos com a consultoria assumindo o projeto com várias datas de encerramento não cumpridas e audiências canceladas por falta de cumprimento legal. Constitui-se então um retrocesso ainda maior, saindo do poder partilhado para o ratificado.

Ao analisar o quadro geral sobre o desenho institucional desde o início do processo em 2002, podemos perceber que a indefinição inicial gerou a partilha de poder cobrada pela lei 10.257/2001, com a composição do Núcleo Gestor, que por sua vez constituiu um grupo mais autônomo e empoderado, o dos Delegados. Ao se dar conta disso, o poder público retrocede ao nível anterior, de partilha de poder, retornando a discussão ao Núcleo Gestor, posteriormente recuando para o nível de ratificação, onde passam a ocorrer audiências. Sendo as audiências o reflexo deste modelo pouco participativo, com o agravante de estarem sendo canceladas por falta de cumprimento legal, fica clara a tentativa de evitar o debate e a participação nas decisões relacionadas ao planejamento da cidade.

Quadro 1 - Ciclo do desenho institucional do PDP



Um novo desenho institucional pode ser motivado pela nova legislatura, pelos Delegados ou até mesmo pela justiça, que já instaurou inquérito para acompanhar o processo. De qualquer forma, ainda não é vislumbrado um desfecho para o PDP de Criciúma, sendo difícil arriscar um palpite para sua data de término, muito menos para as reações que podem haver após as eleições de 2012.

## 5 As relações de poder expressadas no planejamento urbano

A elaboração de políticas públicas voltadas ao planejamento urbano de forma participativa já foi instituída legalmente há onze anos, mas ainda temos um longo caminho a percorrer até que o objetivo seja realmente alcançado. Existem muitas resistências e dificuldades presentes, seja por parte do poder público e dos agentes econômicos, seja por parte da população e dos técnicos. O contexto de Planos Diretores elaborados com participação popular se tornou uma das mais emblemáticas formas de discussão democrática, sendo criadas situações que inibem, impedem, bloqueiam ou anulam o processo participativo.

Essa dificuldade está aliada às questões territoriais que afloram quando interesses públicos e privados precisam ser discutidos e mediados. Se já é complexa uma definição macro da cidade que se quer, aos se discutir o zoneamento e tratar as definições numa escala que pode definir projetos, se torna quase um embate entre um empreendimento imobiliário e seu vizinho.

Em Criciúma, o processo foi deflagrado em 2002 e se desenrola por uma década, havendo indefinições metodológicas, disputas políticas, pressões de segmentos econômicos e da mídia, redesenho institucional diversas vezes, ruptura do debate, acusações, posturas políticas inadequadas, acionamento da justiça, além de tentativas de bloquear a participação e desconsiderar os resultados obtidos por meio dela.

Se a proposta dos técnicos da prefeitura de discutir apenas as diretrizes do Plano Diretor tivesse sido implementada, provavelmente não haveria todo o complexo desenrolar que foi apresentado nesta pesquisa. Esta proposta estava imbuída do modelo hierárquico, pois as diretrizes são gerais e não geram conflitos, mas quando essas são materializadas em instrumentos, o conflito é gerado e o conflito está no centro da participação. O conflito não foi explicitado nos quatro planos anteriores, pois estes não tiveram publicidade ou participação democrática. Mas seus resultados, ao serem percebidos pela população desinformada, sem dúvida geraram conflitos e problemas.

Os planos anteriores do município, foram elaborados sem o conhecimento da população e sem que a mesma pudesse intervir. Porém, sua aprovação passou pelo crivo dos agentes econômicos de cada período, que alteraram seu conteúdo em benefício próprio desconsiderando o impacto disso para o futuro da cidade. Ao se propor no Plano Urbanístico de 1957 que previa que vias marginais ao rio Criciúma fossem implantadas, as gerações futuras seriam beneficiadas. Mas os moradores do centro e comerciantes da época preferiram que nós pagássemos a conta de mais de vinte milhões de reais para resolver o problema da canalização do rio, além de conviver anualmente com inundações e com a poluição do canal. As praças e áreas públicas sugeridas na época também não foram ao encontro dos interesses imobiliários, sendo praticamente inexistentes áreas públicas ou verdes.

A segregação urbana proporcionada pelos loteamentos periféricos de baixa renda, inclusive em áreas degradadas, motivada pelo Plano de 1973, visava atender a demanda populacional impulsionada pela indústria e pelo extrativismo de carvão crescente. Porém, a falta de estrutura física e social destas áreas, aliada à baixa renda e a sua falta de integração com a cidade, criou bolsões de pobreza e violência. A instalação de indústrias e a existência de áreas degradadas pela mineração em pontos variados da cidade, com moradores no entorno, demonstra que a preocupação estritamente econômica provocou diversos problemas de difícil resolução.

A verticalização em áreas mais valorizadas, a validação de projetos já implantados e a definição de áreas específicas de interesse imobiliário contidas no Plano de 1984, assim como no Plano de 1999, não foram conectadas a melhorias viárias e urbanísticas que acompanhassem esse adensamento. A mobilidade, a estrutura de coleta de lixo, de abastecimento de água, de esgoto, de atendimento escolar e de saúde, é afetada pelos índices altamente permissivos propostos no plano vigente. Exemplos como caminhões de lixo ou de concreto para as

construções bloqueando ruas várias vezes por dia, além da dificuldade de acesso ao comércio, escolas e unidades de saúdes inseridas na área adensada, apontam os reflexos das ações planejadas e realizadas anteriormente.

O processo de elaboração de um Plano Diretor Participativo seria uma boa oportunidade para avaliar todo este histórico relacionado aos interesses econômicos de cada época e o seu resultado na cidade de hoje. Desta forma, um plano que prevê ações a longo prazo não seria algo tão subjetivo e distante da nossa realidade, pois vivemos hoje o que foi proposto e executado nos planos anteriores, nos quais a sociedade só interagiu com os resultados.

Verificamos que os planos anteriores de Criciúma não possuíam diretrizes gerais, sendo o zoneamento o foco central e a participação dos agentes econômicos nas definições era marcante. Desta vez, já que a participação deveria ser mais ampla por força de lei, a discussão, para alguns, deveria ser mais geral para garantir que os pontos centrais e polêmicos fossem resolvidos de outra forma, ou quem sabe à moda antiga. Cabe ressaltar que planos setoriais, como saneamento e habitação, ocorreram em paralelo ao PDP, de forma participativa, mas desvinculada deste, por abordarem aspectos territoriais menos polêmicos.

Alguns dos atores envolvidos no longo processo que configura o PDP de Criciúma, tiveram atuações marcantes e polêmicas. Podemos citar o esforço de parte do Núcleo Gestor que procurou dar abertura ao processo e empoderar a população na figura dos Delegados. Destes, alguns se destacaram pela preocupação com a cidade e não só com seu bairro, pela persistência após tantas tentativas de desestimular e desmoralizar o grupo e pela humildade de reconhecer que se o processo foi um grande aprendizado e que todos cometeram erros justamente por estar aprendendo. O problema é a forma como cada um encara este fato.

Considerando os atores políticos, a gestão mudou três vezes, mas o nível de comprometimento foi o mesmo, quase nulo. Os prefeitos não assumiram o desafio de planejar o futuro da cidade e tentar resolver problemas presentes, preferindo fugir do debate. A Câmara se manteve ausente ao longo do processo e assumiu seu despreparo diante do modelo proposto ao contratar uma consultoria externa, sua postura antidemocrática ao travar o processo e desconsiderar o longo debate ocorrido para gerar a minutada lei. Além disso, o relacionamento, o diálogo e a preocupação com o setor da construção civil foi bem maior do que com a população.

Os agentes econômicos se mantiveram mais tímidos na fase do Núcleo, se tornando mais presentes na fase dos Delegados e bastante atuantes na fase da Câmara, tendo a

oportunidade de enviar emendas que mudam completamente o texto que eles mesmos ajudaram a construir. Isso demonstra que este grupo foi o que teve mais clareza de como exercer seu papel para defender seus interesses. De forma oposta agiram os técnicos, que não tinham clareza do seu papel, de como o processo deveria transcorrer e a quem deveriam dar voz.

Vamos agora considerar os quatro elementos necessários para que se obtenha uma participação de qualidade, sendo eles, tradição participativa, adesão dos técnicos, vontade política e desenho institucional para o caso de Criciúma. Se a partir dos fatos analisados nesta pesquisa fosse indicada a contribuição de cada um para uma participação de qualidade no processo teríamos o seguinte quadro:

- Vontade política - foi algo que não esteve presente e direcionado à participação ampla no processo;
- Desenho institucional - não foi focado no estímulo à participação, procurando em alguns momentos afastá-la;
- Adesão dos técnicos - apesar de tentativas a aceitação à participação não ocorreu;
- Tradição participativa - se confirmou na persistência de alguns envolvidos que foram muito ativos no processo.

Sendo assim, enquanto alguns participantes do processo de discussão do PDP procuravam se manter afastados do foco central que é a participação, e com isso não demonstravam vontade política, não aderiam ao debate e não proporcionavam condições institucionais para tal, a participação era focada apenas pelo grupo que representava a população, que pretendia aproveitar a oportunidade legalmente obtida.

## **6 Considerações finais**

Os resultados desta pesquisa revelam algumas certezas e muitas dúvidas em relação à postura dos participantes na discussão do PDP e à finalização do processo. A certeza, por exemplo, de que atores importantes com a função de mediadores ou animadores do processo de planejamento como os técnicos, não estavam preparados e conscientes de seu papel na elaboração de um plano menos burocrático e mais aberto. Eles não aceitaram se “rebaixar ao nível do povo” e lidar com opiniões divergentes, fazendo apenas o necessário para cumprir a lei sem muito rigor metodológico e simpatia pela democratização do planejamento.

Outra certeza revelada na pesquisa foi comentada pelos técnicos, pelos Delegados e por membros do Núcleo Gestor, estando relacionada à falta de vontade política em incentivar a participação, ou mesmo em planejar a cidade, pois isso gera debate e exige que o poder público exponha sua posição e seus interesses, o que foi evitado nos três mandatos do Executivo. Em relação ao Legislativo, a ausência durante todo o processo de discussão, a longa parada que o projeto teve na câmara que culminou no envio de numerosas e elaboradas emendas por parte dos atores econômicos, caracteriza a postura clientelista dos vereadores e a não aceitação da democracia participativa.

Em relação aos Delegados que representaram a comunidade, a certeza que ficou é a de que o processo foi desgastante e que suas convicções democráticas foram abaladas pela postura dos demais atores envolvidos no debate. Porém, fica a dúvida quanto a sua continuidade no processo de fiscalização devido ao desestímulo, a pressão dos demais envolvidos e o desinteresse da sociedade no tema. Outra dúvida que surge é em relação à finalização do processo ainda nesse mandato, à inclusão das emendas modificativas, a postura da Câmara num ano de eleição e ao retorno dos técnicos da prefeitura ao processo caso seja necessário.

Planejar a cidade de forma participativa sem engajamento do poder público e sem que os atores envolvidos na discussão tenham consciência do papel que devem executar, torna a situação ainda mais complexa, haja vista o jogo de interesses por traz dessa temática. Estão em conflitos os interesses políticos de não se expor ou de apoiar determinados setores, os interesses dos moradores para com seu espaço e dos agentes econômicos em ampliar sua taxa de lucros. Por isso é de fundamental importância ter um desenho institucional que possibilite um processo claro e sem alterações, para que a discussão transcorra num nível elevado e o jogo de forças seja mais justo. Esta pesquisa demonstra que isso não correu em Criciúma, sendo um dos motivos que levou ao bloqueio do plano diretor e na sua indefinição.

Enquanto isso, como disse um delegado, a cidade continua se enchendo de tapumes de construção e o setor econômico vai ganhando com a indefinição e a demora, aproveitando o plano vigente mais permissivo e a própria indefinição legal. Após todo o tempo transcorrido é provável que o texto esteja defasado, as opiniões tenham mudado e a cidade que foi discutida já pareça outra, porém, se forem convocados todos os atores envolvidos no processo para se reunirem novamente e começar tudo de novo, surgem outras dúvidas: quantos aceitarão?

Quantos terão encarado tudo isso como um aprendizado democrático? E por fim, quem ganhou com tudo isso? Tenho certeza ao responder que a cidade é que não foi.

## Referências

Avritzer, Leonardo et al.. 2008. Democracia, participação e instituições híbridas. *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, p.43-64.

Heidemann, Francisco G. (org.) 2009. *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Luchmann, Ligia Helena Hahn. 2002. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. UFSC - *Cadernos de Pesquisa n. 33*.

Pereira, Elson Manoel. 2008. *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: Argos.

\_\_\_\_\_. 2010. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores. *Geosul*, v. 25, n. 49, p. 103-121, jan./jun.

\_\_\_\_\_. 2011. *As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro*. Florianópolis: Insular.

Preis, Eduardo. 2012. *Plano Diretor Participativo de Criciúma/SC: uma década de conflitos*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em Geografia.

Porto, Eder Pereira. 2008. *Planos Diretores e (re)produção do espaço urbano no município de Criciúma: a produção da cidade e sua regulação legal*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em Urbanismo.

Prefeitura de Criciúma. 2009. Secretaria de Infraestrutura. *Ata das reuniões do Plano Diretor Participativo de 2006 a 2009*.

Rolnik, Raquel. 2008. Pactuar o Território – Desafio para a gestão de nossas cidades. *Coleção Princípios Princípios Edição 97, AGO/SET*, p. 22 a 27

Souza, Marcelo Lopes de. 2004. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

\_\_\_\_\_. 2005. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.