

Luis Felipe Cunha

**A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de
Florianópolis**

Dissertação submetida ao
Programa de Pós-graduação em
Geografia da Universidade Federal de
Santa Catarina para a obtenção do Grau
de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elson
Manoel Pereira

Florianópolis
2013

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

Cunha, Luis Felipe

A esfera Pública e o Plano Diretor Participativo de
Florianópolis / Luis Felipe Cunha ; orientador, Elson
Manoel Pereira - Florianópolis, SC, 2013.

182 p.

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

Inclui referências

1. Geografia. 2. Esfera Pública. 3. Planejamento
Urbano. 4. Plano Diretor Participativo. 5. Florianópolis.
I. Pereira, Elson Manoel. II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III.
Título.

Este trabalho é dedicado aos
minha companheira, queridos amigos,
familiares e amados pais.

AGRADECIMENTOS

Dedico esta dissertação a todos os meus familiares, mãe, pai, irmãs, sobrinho, sobrinha, companheira, avô, avó, tios, tias, primos, primas, e aos amigos, os quais, por não querer correr o risco de esquecer-me de alguém, resolvi por omitir os nomes desta lista de agradecimentos. Às pessoas entrevistadas, as quais gentilmente concederam um pouco de seu tempo e conhecimento para contribuir com este trabalho. À amizade dos colegas e professores do departamento de Geografia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFSC. Ao apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, o qual possibilitou a tranquilidade necessária para a realização desta dissertação. Aos amigos do Laboratório Cidade e Sociedade, pelas sugestões e críticas valorosas, que acabaram por somar na realização desta dissertação. À professora Anne Latendresse, da Université du Québec à Montréal - UQAM, a quem, tive a honra de conhecer e me tornar um amigo nos anos de mestrado. Agradeço ao final, especialmente ao professor Elson Manoel Pereira, pela orientação na elaboração desta pesquisa e amizade compartilhada ao longo dos anos. A todas estas pessoas, sem a participação das quais a elaboração desta pesquisa não se tornaria possível, os meus sinceros agradecimentos.

Plante uma boa semente, numa terra condizente
que a semente dá (...)

Plante uma cidade toda, ponha gente em seu
contorno e a vida a rodar

(Vinícius e Toquinho, 1974)

RESUMO

A crise social instalada em Florianópolis (capital do estado de Santa Catarina, ao sul do Brasil) em torno da questão urbana pode ser associada aos conflitos que emergem de diferenciadas visões e projetos políticos para a cidade. De um lado impõem-se as formas e objetos resultantes da proliferação de uma visão de cidade filiada às intencionalidades que emanam de setores econômicos e políticos, uma força nominada cidade-mercado. De outro lado, posicionam-se as redes de mobilizações populares – entre os ativismos e os movimentos sociais – visando, através da esfera pública, tencionar a administração política, exercendo um importante papel na organização do espaço, uma força denominada cidade-direito. Com a deflagração do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis em 2006, dá-se início, a um processo de debates sobre os problemas urbanos da cidade, que ocorre entre 2006 e 2008 nos chamados “Núcleos Distritais”. Entretanto, a dissolução deste tipo de desenho institucional e a contratação de uma consultoria privada para a elaboração do Plano em 2009, significou a existência de forças políticas e econômicas conservadoras na cidade. Levando-se em consideração estes aspectos, esta pesquisa teve como objetivo geral, analisar, de que forma e em que grau o desenho institucional resultante do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, em sua primeira fase (2006-2008), propiciou um espaço de discussão dos problemas urbanos da cidade, na construção de uma esfera pública na sociedade florianopolitana, além dos Fóruns já tradicionais de discussão. Entre as conclusões deste trabalho, apontamos para o fato de que, a disponibilização, mesmo que parcial e temporária, por parte do poder público, de condições institucionais no processo de elaboração do Plano Diretor, deu ênfase à um profícuo debate na esfera pública sobre o planejamento e o desenvolvimento urbano de Florianópolis e suas localidades. Diante do avanço da cidade-mercado em Florianópolis, atores locais vêm contestando esta realidade, exercendo um importante papel no controle social dos processos de elaboração de políticas públicas em planejamento urbano na cidade.

Palavras-chave: esfera pública. Planejamento urbano. Plano Diretor Participativo. Florianópolis.

ABSTRACT

The social crisis installed in Florianópolis (capital of the state of Santa Catarina in south of Brazil) around the urban question can be associated with conflicts resulting from different visions and political projects for the city. On the one hand, shapes and objects are imposed resulting from a vision of the city affiliated to intentionalities that come from the economic and political sector, a force named “city-market”. On the other hand, there are networks of popular mobilizations – among activism and social movements – with a view to put pressure on the government, playing a part in spatial organization, a force named city-right. With the beginning of the elaboration process of the Participatory Master Plan of Florianópolis in 2006, is initiated, a process of discussion about the urban problems in the city, which takes place between 2006 and 2008 in the so called “District Cores”. However, the dissolution of this kind of institutional design and hiring a consulting firm to prepare the Plan in 2009, meant the existence of conservative political and economic forces in the city. Taking into account these aspects, this research had as main objective to analyze how and in what degree the institutional design that resulted from the elaboration process of the Participatory Master Plan of Florianópolis, in its first phase (2006-2008), provided a space for discussion of the urban problems of the city, in the construction of a public sphere in the local society, beyond the traditional discussion forums. Among the conclusions of this work, we pointed to the fact that the provision, even partially and temporary, by the government, of institutional conditions in the elaboration process of the Master Plan, gave emphasis to a fruitful debate in the public sphere about the urban planning and development of Florianópolis and their locations. Given the advance of the city-market in Florianópolis, local actors are contesting this reality, playing an important role in the social control of the processes of elaboration of public policies in urban planning in the city.

Keywords: Public sphere. Urban planning. Participatory Master Plan. Florianópolis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - modelo esquemático de sociedade civil e esfera pública.

Figura 2 - Manhattan public housing (EUA, 1956), e plan voisin de Le Corbusier para Paris (1925).

Figura 3 - conjunto habitacional de Pruitt-Igoe, (do arquiteto Minoru Yamasaki) St. Louis (EUA), em dois momentos: recém-construção em 1956 e demolição em 1972.

Figura 4 - modelo hierárquico e modelo negociado.

Figura 5 - mapa temático com as áreas (Núcleos e Subnúcleos Distritais) destacados na pesquisa

Figura 6 - concordância com o paradigma modernista (1). Perspectiva geral da proposta do Plano de 1952.

Figura 7 - concordância com o paradigma modernista (2). Zoneamento do Plano Diretor de Florianópolis de 1955.

Figura 8 - concordância com o paradigma modernista (3). O centro metropolitano proposto no Plano de 1969.

Figura 9 - primeira etapa de Audiências Públicas Distritais.

Figura 10 - Núcleos Distritais do Plano Diretor de Florianópolis.

Figura 11 - mapa temático com os percentuais de participação na segunda etapa de Audiências Públicas Distritais para a definição de diretrizes no PDP de Florianópolis.

Figura 12 - Audiência Pública Municipal no TAC. 18 de março de 2010.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Percentuais de participação na segunda etapa de Audiências Públicas Distritais para a definição de diretrizes no PDP de Florianópolis.

Gráfico 1 - Matérias vinculadas na mídia sobre o PDP

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIH – Associação Brasileira de Indústrias e Hotéis
ACM – Associação Catarinense de Mulheres
ACAM – Associação de Amigos da Casa da Criança e do Adolescente do Morro do Mocotó
ACI – Área Comunitária Institucional
ACIF - Associação Comercial e Industrial de Florianópolis
AMOLA – Associação dos Moradores da Lagoa
APL – Área de Preservação de Uso Limitado
ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano
AP – Ação Popular
ARCCA – Associação Rádio Comunitária do Campeche
ARE – Áreas Residenciais Exclusivas
ARP – Área Residencial Predominante
BNH – Banco Nacional de Habilitação
CAPROM – Centro de Apoio e Proteção ao Imigrante
CASAN – Companhia de Abastecimento de Água
CCEA – Centro de Cultura Escrava Anastácia
CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas
CEAU – Conselho de Engenharia Arquitetura e Urbanismo
CEB – Comunidade Eclesial de Base
CEDEP – Centro de Educação e Evangelização Popular
CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.
CEPA – Consultora de Estudios y Proyectos del Ambiente S.A.
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CERTI – Centro de Referência em Tecnologias Inovadoras
CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CGT – Confederação Geral de Trabalhadores
CONSEG – Conselho Comunitário de Segurança
CTC – Centro Tecnológico
ELETROSUL – Subsidiária das Centras Elétricas Brasileiras
ESPLAN – Escritório Catarinense de Planejamento Integrado
FAMERJ – Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FATMA – Fundação do Meio Ambiente
FASE – Fundação de Atendimento Socioeducativo
FEEC – Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses
FIPLAN – Fundo de Financiamento de Planejamento Integrado
FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente
FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana

FUCADESC – Fundação Catarinense de Desenvolvimento Comunitário
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto Predial e Territorial Único
IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
ISS – Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
IVG – Instituto Padre Vilson Groh
JUC – Juventude Universitária Católica
MaB – Mata Atlântica Brasileira
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MCMV – Minha Casa Minha Vida
MCQV – Movimento Campeche Qualidade de Vida
MDF – Movimento de Defesa dos Favelados
MEL – Movimento Ecológico Livre
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
ND – Núcleo Distrital
NESSOP – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social e Organização Popular
NG – Núcleo Gestor
NGM – Núcleo Gestor Municipal
ONGS – Organizações Não-Governamentais
OP – Orçamento Participativo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDDS – Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis
PDP – Plano Diretor Participativo
PDAMF – Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis
PDC – Plano de Desenvolvimento do Campeche
PDPF – Plano Diretor Participativo de Florianópolis
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis
PÓLIS – Instituto de Estudos e Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PP – Partido Progressista
RBMA – Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
RBU – Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano
SAC – Supervisão de Ação Comunitária
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SETUF - Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Florianópolis
SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil
SUSP – Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos
SHRBS - Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Florianópolis
TAC – Teatro Álvaro de Carvalho

TELESC – Telecomunicações de Santa Catarina

UCE – União Catarinense de Estudantes

UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina

UFECO – União Florianopolitana de Entidades Comunitárias

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	25
I. ESFERA PÚBLICA, SOCIEDADE CIVIL E A PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO	
1.1 Conceito de esfera pública e sociedade civil.....	29
1.1.1 A democracia deliberativa.....	37
1.2 Instituições Participativas no Brasil.....	42
1.2.1 Os Planos Diretores municipais.....	45
1.3 Quais as condições favoráveis à participação da população?	49
II. A EMERGÊNCIA DO PARADIGMA DEMOCRÁTICO NO PLANEJAMENTO URBANO E REFORMA URBANA BRASILEIRA	
2.1 A desconstrução do urbanismo e do planejamento urbano tecnocráticos.....	57
2.1.1 O "pensamento prático" no urbanismo e no planejamento urbano.....	62
2.1.2 O modelo hierárquico e o modelo negociado.....	65
2.2 A democratização do planejamento urbano no Brasil.....	67
2.2.1 O movimento pela reforma urbana brasileira.....	72
2.2.2 Paradigmas conflitantes: cidade-direito e cidade-mercado.....	75
III. SOCIEDADE CIVIL E PLANEJAMENTO URBANO EM FLORIANÓPOLIS: HISTÓRIA, PROCESSOS E ATORES	
3.1 Características urbanas da Florianópolis contemporânea.....	79
3.2 A cidade como mercadoria em Florianópolis.....	82
3.3 A emergência da cidade-direito em Florianópolis.....	89
3.3.1 A União Florianopolitana de Entidades Comunitárias.....	92
3.3.2 O Fórum do Maciço do Morro da Cruz.....	94
3.3.3 As visões culturais e ambientalistas.....	96
3.3.4 O Plano Diretor Comunitário do Campeche.....	96
3.3.5 Fóruns e conferências.....	100
3.3.6 O associativismo conservador na cidade.....	105
3.4 Breve resgate do planejamento urbano na cidade.....	108
3.4.1 O Plano Diretor de 1952	110
3.4.2 O Plano Diretor de 1969.....	114

3.4.3 O Plano Diretor de 1997	117
-------------------------------------	-----

IV. PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS: CONDIÇÕES DO PROCESSO, AVANÇOS E BLOQUEIOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA (EM PLANEJAMENTO URBANO) NA SOCIEDADE FLORIANOPOLITANA

4.1 O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.....	123
4.2 2006: o início do processo e o "esboço do desenho" dos Núcleos Distritais.....	124
4.3 O desenho institucional dos Núcleos Distritais.....	130
4.3.1 Autonomia e heterogeneidade na participação.....	134
4.3.2 Avanços e limites das propostas comunitárias.....	142
4.4 2009: a "fase técnica" e o rompimento com o processo participativo.....	150
4.5 2010: mobilização na esfera pública diante do rompimento do processo	156

CONCLUSÃO.....	163
-----------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	168
-------------------------	------------

ANEXOS.....	179
--------------------	------------

INTRODUÇÃO

A partir de uma recente conjuntura institucional nacional, a qual conferiu aos municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes a obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor de forma participativa, o processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis tem seu início no ano de 2006.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, no capítulo que trata da política urbana brasileira. O Estatuto da Cidade traz em seu conteúdo diversos instrumentos de regulamentação do uso do solo, além de efetivar na Constituição, a obrigatoriedade da participação popular nos processos de gestão e planejamento urbanos nos municípios. A aplicação destes instrumentos nos municípios deve ser guiada pelos princípios de função social da propriedade e de função social da cidade.

Além do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades em 2003 são resultantes de uma grande mobilização da sociedade civil em escala nacional, na qual o movimento pela reforma urbana brasileira pressionou o Estado para a obtenção destas conquistas em direção ao direito à cidade.

Em maio de 2005 o Ministério das Cidades lança em âmbito nacional um programa para estimular a revisão e a elaboração de Planos Diretores Participativos nos municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes. Neste contexto o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis tem seu início no ano de 2006.

As recomendações do Ministério das Cidades para a elaboração destes processos incluíram a formação de Conselhos nas escalas federal e estadual, assim como na escala municipal, recomendou-se a instauração de Conselhos do tipo “Núcleo Gestor” ou similar para o acompanhamento e fiscalização dos processos de elaboração dos Planos Diretores. Outro requisito na elaboração dos Planos é a consecução de Audiências Públicas, nas quais a proposta elaborada deve ser ratificada pela sociedade.

Neste sentido, o processo de elaboração dos Planos Diretores passou a ser participativo, ou seja, deseja-se que este, enquanto principal instrumento de regulação urbana nos municípios represente um pacto socioterritorial entre os diversos segmentos sociais envolvidos na dinâmica de produção do espaço urbano.

No caso do Plano Diretor de Florianópolis, em seu processo de elaboração, uma modificação no desenho institucional inicialmente

proposto, advém dos segmentos sociais organizados da cidade, e coloca a necessidade de se implementar uma participação ao nível territorial, nas unidades político-administrativas do município. A proposta viria a ser conhecida como “Núcleos Distritais”, e é acatada na ocasião das primeiras reuniões para operacionalizar o processo participativo de elaboração do Plano Diretor. Para que fosse possível implementá-la, foram realizadas Audiências Públicas nos distritos, nas quais se elegeram treze “representantes distritais”, com o objetivo de integrarem a composição do “Núcleo Gestor” municipal, grupo formado por entidades governamentais e da sociedade civil.

Com esta etapa de composição do Núcleo Gestor sendo finalizada, dá-se início ao processo participativo propriamente dito, o processo de definição de demandas e diretrizes das comunidades nos distritos, que ocorre entre 2006 e 2008. Uma série de pessoas, entidades e associações locais se envolvem no processo, o qual transcorre não sem dificuldades. Os Núcleos Distritais agregam esta pluralidade, e complementam um quadro de debates sobre os problemas urbanos da cidade, além dos espaços de articulações já tradicionais de discussão na cidade, a exemplo do Fórum da Cidade, da UFECO, do Fórum do Maciço do Morro da Cruz, do Plano Diretor Comunitário do Campeche, entre outros.

Diante da deflagração deste importante processo na cidade de Florianópolis, esta dissertação de mestrado tem como objetivo geral, analisar, *de que forma e em que grau o desenho institucional resultante do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, em sua primeira fase (2006-2008), propiciou um espaço de discussão dos problemas urbanos da cidade, na construção de uma esfera pública na sociedade florianopolitana, além dos Fóruns tradicionais de discussão?*

Os objetivos específicos que contemplam a problemática exposta são os seguintes: a) Caracterizar a inflexão de um planejamento urbano tecnocrático em Florianópolis para um planejamento participativo; b) Identificar processos e ações que possam caracterizar a participação da sociedade civil nos núcleos distritais no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis; c) Identificar elementos que componham visões de cidade conflitantes e sua interação, em relação ao desenvolvimento urbano em Florianópolis. d) Analisar os elementos que concorreram para uma participação de qualidade, no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.

Para dissertarmos sobre as questões acima apresentadas, definimos a metodologia de pesquisa nas seguintes etapas: a) definição da

problemática e do objetivo; b) primeira coleta de dados (documental); c) revisão teórica; d) definição de perguntas e de atores para entrevista; e) segunda coleta de dados (realização de entrevistas).

A primeira coleta de dados ocorreu em documentos disponibilizados pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, e em documentos do governo, informações relevantes, e imagens disponíveis em sítios da internet, elencados nas referências bibliográficas.

Realizamos a revisão teórica sobre um grande número de conteúdos que interagem com a temática da participação social em geral, e direcionadas à elaboração de políticas públicas de planejamento urbano. Neste sentido, a busca de uma melhor compreensão sobre o conceito de esfera pública se mostrou importante, na composição do corpo da dissertação e na orientação das perguntas realizadas nas entrevistas. Tendo sido definidas as perguntas e os atores a serem entrevistados, realizamos uma segunda coleta de dados, através de entrevistas, nas quais buscamos aprofundar a compreensão sobre o desenho da participação proposto no Plano Diretor de Florianópolis.

Assim, este estudo de caso consiste em uma pesquisa qualitativa aplicada, com finalidade de ampliar o conhecimento científico e sugerir novas questões a serem investigadas, podendo ser classificada enquanto sendo uma pesquisa explicativa (GIL, 1991; 1999). Desta maneira, teve como propósito identificar fatores que determinaram ou contribuíram para a ocorrência de fenômenos, neste caso, associados aos avanços, obstáculos e bloqueios na construção de uma esfera pública em planejamento urbano na sociedade florianopolitana, na ocasião da elaboração do Plano Diretor Participativo da cidade.

Esta dissertação divide-se em quatro capítulos. No capítulo I, realizamos uma breve revisão teórica sobre os conceitos de esfera pública, sociedade civil e democracia deliberativa (Itens 1.1 e 1.1.1), assim como, buscamos uma melhor compreensão do quadro de Instituições participativas no país e o contexto dos Planos Diretores (Itens 1.2. e 1.2.1). Também, na última parte deste capítulo, com base no referencial teórico, buscamos elencar condições favoráveis a uma participação de qualidade, destacando o papel desempenhado pela espacialidade dentre estas condições (Itens 1.3 e 1.3.1).

No capítulo II, dissertamos sobre a desconstrução do urbanismo e do planejamento urbano tecnocráticos, e buscamos elencar elementos que compõem uma abordagem contemporânea em relação à estes campos (Itens 2.1, 2.1.1 e 2.1.2). Em referência ao planejamento urbano no contexto brasileiro, buscamos demonstrar como através da luta pela

reforma urbana favorece a democratização do planejamento urbano no Brasil, até a emergência do paradigma atual no planejamento urbano no país (Itens 2.2, 2.2.1 e 2.2.2).

No capítulo III, buscamos adentrar o território florianopolitano para dissertarmos sobre as disputas entre a cidade-mercado e a cidade-direito (Itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5), bem como, buscamos resgatar o histórico do planejamento urbano nos planos diretores da cidade entre 1952 e 1997 (Itens 3.4, 3.4.1, 3.4.2, 3.4.3).

No capítulo IV, realizamos uma descrição crítica do processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis (4.1), em suas diferentes etapas: a etapa da participação institucionalizada entre 2006 e 2008 (4.2, 4.3, 4.3.1, 4.3.2), a etapa de elaboração técnica (4.4), e a mobilização na esfera pública local com o rompimento do processo (4.5).

I. ESFERA PÚBLICA, SOCIEDADE CIVIL E A PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO

1.1 Conceito de esfera pública e sociedade civil

Antes de trazermos um breve esclarecimento acerca dos conceitos de esfera pública e sociedade civil, cabe explicarmos a relação entre a busca por esse aprofundamento e o contexto em que esta pesquisa se inscreve.

Sendo o principal instrumento da legislação urbanística municipal, os planos diretores foram modificados em relação à condução de seus processos de elaboração, uma vez que, de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e resoluções do Ministério e Conselho das Cidades, o processo de elaboração destes planos deve estar ancorado em um sistema de acompanhamento e controle social, o que ocorre através do desenho institucional de ratificação pública.

A incorporação desta condição, que corresponde a um importante avanço em relação à incorporação da dimensão social no planejamento urbano, não significa, porém, que não possamos ir além, e considerarmos a discussão da realização de um planejamento urbano conduzido com base em consensos eclodidos do cerne da sociedade civil e suas associações, um debate pertinente. Considerando que a mudança (e aqui nos referimos ao processo que envolve o surgimento de diversas instituições participativas no país, como os orçamentos participativos, os conselhos de políticas, e os planos diretores participativos) ocorre nos marcos do *status quo* instituído (representado pelo sistema econômico capitalista e o sistema político “democrático” representativo), e que o espaço urbano se configura em um reflexo não somente da ação da sociedade civil, mas principalmente, é modelado de acordo com os interesses do mercado e do Estado, é de se esperar que a realização de um planejamento urbano efetivamente participativo, politizado e crítico, ou seja, que considere a inserção dos grupos excluídos no debate deliberativo sobre o presente e futuro da cidade seja um processo que se dê permeado de adversidades, na empreitada pela democratização das práticas urbanas, na qual se inscrevem novos atores sociais.

Ademais, recentemente os avanços em relação à política urbana no país institucionalizaram a participação popular no planejamento urbano das cidades com mais de vinte mil habitantes, tornando-a obrigatória, através da revisão e elaboração dos planos diretores municipais. Levando-se isto em consideração, a institucionalização da participação nestas

esferas proporciona à sociedade civil uma maior abertura em relação aos processos decisórios na elaboração dos planos diretores, estes os quais (ao menos teoricamente) devem conduzir o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras. A demanda por esta maior abertura à participação popular, como veremos, é emanada da ação da própria sociedade civil organizada, em meio ao processo de redemocratização nacional na década de 80, momento em que uma mobilização na esfera pública em escala nacional (apesar de o “epicentro” ser a região de São Paulo) pressionou o Governo Federal a que fossem acatadas as demandas de reversão na lógica de reprodução de desigualdades urbanas, o que somente seria possível se também fosse modificada a maneira tecnocrática pela qual o planejamento urbano vinha sendo conduzido.

É neste contexto histórico, da luta pela reforma urbana e da emergência e proliferação de instituições participativas em todo território nacional, incluindo-se os planos diretores municipais, que a conceptualização de esfera pública passa a tomar importância em relação aos estudos urbanos no país. A esfera pública, enquanto componente sensível à sociedade e seus problemas, pode ser “medida” em relação à sua capacidade de influenciar o centro dos sistemas políticos. Com a implementação de processos participativos de revisão e elaboração de planos diretores após 2001, (levando-se em consideração as diferenças territoriais em que a prática participativa se insere no contexto das escalas municipais), ocorre, em muitos casos, a mobilização de esferas públicas locais em torno do tema de desenvolvimento urbano da cidade – o que não significa ao final, que as administrações municipais irão acatar as decisões que tenham sido resultantes destes processos de debates e embates na sociedade civil: audiências, oficinas públicas, etc.

Considerando-se estas questões apresentadas, antes de adentrarmos o estudo que diz respeito aos avanços e bloqueios na relação entre a sociedade civil e a elaboração de políticas públicas de planejamento urbano em Florianópolis, procuramos realizar uma breve descrição dos conceitos de esfera pública e sociedade civil, em Habermas (1997, 2006). Neste sentido, a revisão teórica do conceito de democracia deliberativa também se mostrou importante, principalmente por acreditarmos que o “caráter procedimental” da institucionalização da opinião e vontade pública, que constitui o cerne da teoria da democracia deliberativa pode, - além de significar uma utopia necessária, diante do modelo democrático representativo - servir de parâmetro para dissertarmos sobre as razões pelas quais as demandas discutidas na esfera pública, no processo participativo do plano diretor (de 2006) de

Florianópolis “vêm encontrando” barreiras (tendo em vista que o processo está “em andamento”, no momento de finalização desta dissertação [julho de 2013]), para serem efetivamente e plenamente incorporadas ao projeto do plano diretor. O pressuposto é que uma disputa marca o território: a luta entre a “cidade-direito” e “cidade-mercado”. Senão vejamos.

Não é nossa intenção neste trabalho, aprofundarmo-nos na história descrita por Habermas (1962) na *Mudança estrutural da esfera pública*, apenas tratar muito preliminarmente alguns dos aspectos históricos e conceituais, antes de expormos a questão que, para nós é mais importante referente à forma com que Habermas percebe a esfera pública, enquanto “espaço” intermediário entre a sociedade civil e o Estado, e a maneira com que ele compreende seu “caráter procedimental”, ou seja, a maneira com que ele compreende a necessidade da institucionalização da opinião e da vontade política, para serem assumidas por um complexo parlamentar.

Conforme relata Reese-Schäfer (2009), Habermas percebe a esfera pública burguesa e liberal em um processo de decadência. O discurso racional entre iguais, para ele não cabe mais aos dias atuais, em que vivemos em “democracias de massa” sob a forte influência da propaganda política. A esfera pública liberal (da livre concorrência de mercado) que predominou entre 1690 e 1870, e que consistia no público pensante que se reunia e discutia nas *coffe houses* britânicas, nos salões franceses e nas associações de comensais alemãs, era caracterizada pela publicidade enquanto “acesso livre ao público” e junto a isso, pela possibilidade de crítica ao Estado e pela decisão autônoma do cidadão. Sua decadência se iniciou sob as condições de sua sujeição à lógica do poder econômico e da substituição política da publicidade (no sentido de “tornar público”), por estratégias de propaganda meticulosamente calculadas.

O conceito de esfera pública nasce, portanto, como uma forma de descrever o espaço comunicativo entre a esfera privada burguesa e o Estado. Com o processo de modernização, e diante do problema da despolitização da esfera pública - causada pela colonização do mundo da vida pelo sistema econômico e a substituição da “publicidade” pela *publicity* (propaganda) - a esperança aventada por Habermas residia na ideia de democratização do Estado e da democracia de massas. Porém ele revê seu pensamento a partir da década de 1980, e convence-se que ao invés de pautar sua teorização sobre a democratização ampla do Estado e da economia, dali em diante, ele iria apostar nas esferas públicas da sociedade civil, as quais, não têm a pretensão de exercer o poder político, mas que têm a função ou o potencial de exercer influência e restringir as

arenas submetidas à lógica do poder político (REESE-SCHÄFFER, 2009).

A esfera pública passa então a significar o espaço comunicativo entre sujeitos privados e públicos, o qual deve servir para reforçar a pressão exercida pelos problemas. Através da institucionalização da vontade e do agir comunicativos, a esfera pública tem a função de pressionar o sistema político fazendo com que este incorpore as pautas e deliberações que tenham sido objeto de discussões promovidas entre atores sociais, em espaços públicos externos ao complexo parlamentar.

Habermas (1997) associa o conceito de esfera pública ao de espaço público, os considerando como um fenômeno social onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, se condensando em opiniões públicas:

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação e o ator, o grupo ou a coletividade; (...) a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões; (...) nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (...) a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade da prática comunicativa cotidiana. (...) A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo (HABERMAS, 1997, p. 92).

Lígia Lüchmann (2002) chama a atenção para duas características centrais do conceito de esfera pública: primeiro a ideia de um espaço para a interação “cara a cara”, distinto do Estado, onde ocorre a “(...) participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico onde prevalece a autoridade do melhor argumento” (LÜCHMANN, 2002, p. 4). Outra característica é a ideia de “ampliação do domínio político” o que corresponde a “(...) ampliação e/ou incorporação de

novos temas, problemas e questões que passam a ser objeto de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público” (Idem).

Constitui-se, portanto, a esfera pública de espaços públicos, estruturas espaciais de encontros episódicos fundados no agir comunicativo. Os termos “foros”, “palcos”, ou “arenas” são usualmente empregados nestes casos. Para Habermas a esfera pública está ligada aos espaços concretos onde se formam opiniões na presença de um público presente. Para ele, quanto mais ela se desliga da sua presença física, integrando também a presença virtual de leitores, ouvintes e espectadores em lugares distantes, “(...) tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública” (HABERMAS, 1997, p. 93).

O entendimento do conceito de esfera pública em Habermas, não se restringe à delimitação de espaços públicos concretos. Ele compreende uma divisão entre esfera pública informal e formal. A esfera pública “informal” corresponde às comunicações emitidas no âmbito cotidiano das redes periféricas, mais próximas ao que Habermas chama de “mundo da vida”, caracterizado pelas inteirações solidárias e pela formulação orgânica dos problemas na base da sociedade civil. A esfera pública “formal” por sua vez, refere-se àquela que está sujeita às regras e normas de um aparato jurídico-político-institucional, o que inclui a ação, principalmente, dos políticos nos partidos e dos jornalistas e profissionais da mídia; ambas as “esferas” importantes em um processo de construção de opiniões públicas.

Além destes atores fundamentais (sociedade civil, políticos e profissionais de mídia), Habermas (2006:14) coloca como “atores sem os quais nenhuma esfera pública poderia funcionar”: a) os “lobistas”, que representam grupos de interesse especiais, atuando próximos aos parlamentos no intuito de mudar o direcionamento das decisões políticas ou influenciá-las; b) os “advogados”, que representam grupos de interesse geral, ou os substituem devido a uma ausência de representação; c) os “especialistas”, a quem são creditados conhecimentos profissionais ou científicos em alguma área especializada; d) os “empreendedores morais”, que geram atenção pública para questões supostamente negligenciadas e; e) os “intelectuais”, que adquiriram uma reputação reconhecida em algum campo (por exemplo, escritores ou acadêmicos) e que se engajam espontaneamente, em um discurso público com a intenção declarada de promover interesses gerais.

Desta concepção da esfera pública deriva a expectativa de que as ideias e problematizações emergidas das esferas públicas informais sejam

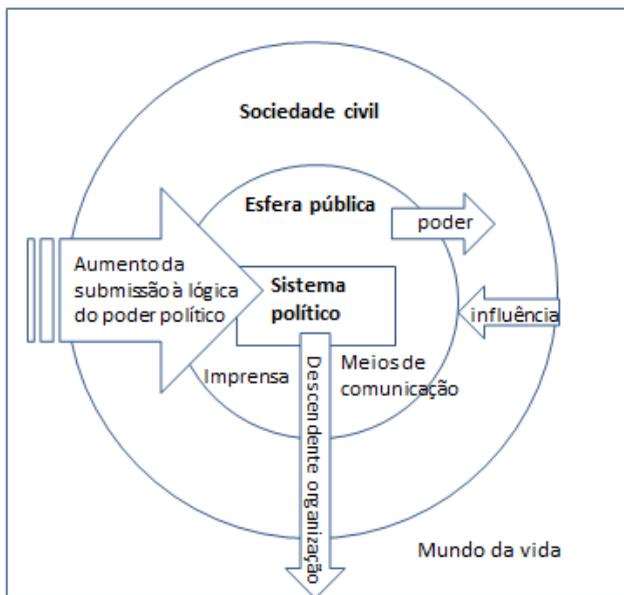
debatidas na esfera pública formal para, desta forma, serem assumidas pelos complexos parlamentares, que inserem a temática na pauta das agendas de governo. Segundo o filósofo Jorge Adriano Lubenow (2010):

É da inter-relação entre as esferas públicas informais e a esfera pública formal (...) que deriva a expectativa normativa da esfera pública. (...) Embora as tomadas de decisão e a filtragem das razões via procedimento formal parlamentar ainda permaneçam tarefas da esfera pública formal, são as esferas informais que têm a responsabilidade de identificar e interpretar os problemas sociais (LUBENOW, 2010, pp. 238-239).

O traço mais importante da esfera pública, segundo Habermas, é o seu caráter reflexivo. Diante dele, a comunicação política deve funcionar enquanto um mecanismo de filtragem no qual somente as opiniões públicas cuidadosamente consideradas, ou seja, somente as considerações oriundas das redes periféricas e que foram submetidas a processos de deliberação em arenas de debates públicos devem passar através da camada “sensível” e “porosa” que constitui esfera pública. Se isto funcionar assim, a influência das opiniões públicas confluirá e se espalhará em direções opostas “(...) voltando-se tanto em direção ao governo – observando-o cuidadosamente – quanto em direção às audiências reflexivas – junto às quais as opiniões públicas tiveram sua origem” (HABERMAS, 2006, p.16).

A sociedade civil tem um importante papel neste caráter reflexivo da esfera pública. A sociedade civil, em Habermas, compõe-se de “(...) movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 1997, p. 99). O modelo esquemático a seguir permite melhor visualizar tal afirmação:

Figura 1 - modelo esquemático de sociedade civil e esfera pública



Fonte: adaptado de REESE-SCHÄFFER, 2009, p.100.

Observamos no modelo esquemático ilustrado, uma interação dinâmica entre a esfera pública, a sociedade civil, e o sistema político. Quanto mais afastada do centro, mais difusas e desorganizadas são as emissões comunicativas. Estas, teoricamente, necessitam de um mecanismo formal de institucionalização das opiniões e vontades públicas, as quais são formadas nas trocas que se estabelecem entre o “mundo da vida” a sociedade civil e a esfera pública.

Habermas, dialogando com Cohen e Arato, identifica os “novos movimentos sociais” como atores importantes na contemporaneidade, ao perseguirem, ao mesmo tempo, objetivos "ofensivos" e "defensivos".

“Através de uma ofensiva" eles tentam lançar temas de relevância para toda a sociedade, definir problemas, trazer contribuições para a solução de problemas, acrescentar novas informações, interpretar valores de modo diferente, mobilizar bons argumentos, denunciar argumentos ruins, a fim de produzir uma atmosfera consensual, capaz de modificar os parâmetros legais da formação de vontade política e exercer pressão sobre os

parlamentos, tribunais e governos em benefício de certas políticas. Ao passo que “defensivamente” eles tentam preservar certas estruturas da associação e da esfera pública, produzir contra-esferas públicas subculturais e contra-instituições, solidificar identidades coletivas e ganhar novos espaços na forma de direitos mais amplos e instituições reformadas (HABERMAS, 1997, p. 103).

Esta “dupla-face” política, característica dos novos movimentos sociais pode significar, na opinião de Habermas, desde que sejam preservadas e desenvolvidas as estruturas comunicativas do mundo da vida, “(...) os suportes potenciais da modernidade cultural” (HABERMAS, 1997, p. 103). Neste sentido:

A combinação das associações, dos públicos e dos direitos, na medida em que for sustentada por uma cultura política onde as iniciativas e os movimentos independentes mantêm uma opção política legítima e suscetível de ser renovada a todo o momento, representa um conjunto eficaz de baluartes edificados ao redor da sociedade civil, em cujos limites é possível reformular o programa de uma democracia radical (HABERMAS, 1997, p. 104).

Todavia, Habermas corrobora com Cohen e Arato quando coloca algumas limitações aos potenciais da esfera pública, baseada na sociedade civil e na formação da opinião e da vontade, e seu processo de institucionalização no complexo parlamentar. Segundo estes autores, a sociedade civil e a esfera pública garantem “(...) uma margem de ação muito limitada para as formas não institucionalizadas de movimento e de expressão política” (HABERMAS, 1997, p. 104), “autolimitação”, segundo ele, contudo, “(...) estruturalmente necessária da prática de uma democracia radical” (Idem).

Como condição para uma política deliberativa efetiva é, portanto, imprescindível, em primeiro lugar, o contexto de uma cultura política livre e de um mundo da vida já “racionalizado” (por formas de racionalidade como a comunicativa, o que promoveria uma alteração no sentido da racionalidade instrumental). Em segundo lugar, é preciso lembrar que na esfera pública, os atores da sociedade civil não exercem poder político, apenas influência; para Habermas, a “soberania do povo”

não pode se impor apenas através do poder dos discursos públicos informais, mesmo que eles tenham se originado de esferas públicas autônomas, o que demanda a institucionalização destas opiniões via procedimento formal na esfera pública política. Em terceiro lugar, Habermas (1997) considera que, em sociedades funcionalmente diferenciadas, “(...) a orientação política muitas vezes tem que seguir o caminho indireto e respeitar o modo característico de operação de sistemas de função de outros domínios altamente organizados” (p. 105), sendo que o direito e o poder administrativo tem um alcance reduzido nestes casos. Assim, em sua opinião, “(...) diretamente a sociedade só pode transformar-se a si mesma; porém ela pode influir indiretamente na autotransformação do sistema político constituído como um Estado de direito” (Idem).

1.1.1 A democracia deliberativa

Jürgen Habermas é o principal expoente dentre os autores que vêm buscando (mais amplamente desde década de 80) desenvolver a democracia deliberativa, como uma alternativa ao modelo democrático representativo¹. A teoria da democracia deliberativa é fundamentada na integração entre elementos da concepção de autonomia privada da teoria política liberal (interesses particulares, liberdades individuais) e da autonomia pública (vontade geral, soberania popular) presente no ideal republicano de ordenamento jurídico dos direitos dos cidadãos.

A democracia deliberativa pode, portanto, ser concebida como uma alternativa, um “meio-termo”, aos modelos republicano e liberal, diante dos quais, propõe um modelo amparado em um caráter procedimental no qual a opinião pública é incorporada ao sistema político. Enquanto que na perspectiva liberal o processo democrático se realiza

¹ Dentre os tipos de democracia, a democracia representativa é a que prevalece nas sociedades ocidentais contemporâneas. Fortemente disseminado após a segunda guerra mundial, o modelo democrático representativo apresenta uma vasta gama de problemas que derivam do fato de que, a própria prática da representação política significa a exclusão de uma enorme parcela de cidadãos da esfera de decisões públicas. Joseph Schumpeter defendeu em seu livro clássico *Capitalismo, socialismo e democracia* a ideia de que “(...) a democracia é um método político para a escolha das elites políticas”; ao cidadão que para ele é “(...) fraco, intelectualmente incapaz e suscetível a forças externas”, caberia apenas “(...) o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício” (HELD, 1957 *apud* HASS, 2006, p. 53).

exclusivamente na forma de compromissos de interesses, (os quais passam pelo direito igual e geral ao voto, pela composição representativa das corporações parlamentares, etc.), a perspectiva republicana vê a formação democrática da vontade como um “(...) auto-entendimento ético-político onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados” (HABERMAS, 1997, p. 19).

Habermas, em sua concepção de democracia deliberativa incorpora do modelo liberal, o respeito às fronteiras entre Estado e sociedade, não almejando o fim do Estado, como o fizeram em última instância, as doutrinas de filiação socialista². Ele propõe, entretanto, que a sociedade civil seja tomada como base social de esferas públicas autônomas, distinguindo-a, tanto do sistema econômico como do administrativo. Nesta linha de concepção, ele propõe um processo normativo com base no discurso e na argumentação, enfatizando as estruturas de comunicação linguísticas da socialização comunicativa. Ele procura inserir (remetendo-se à Hanna Arendt) na “teoria do discurso” (teoria da ação comunicativa), a compreensão da política dirigida *contra* o aparelho de Estado. Desta maneira, propõe que a esfera pública política deve ser revitalizada para que com isso, “(...) uma cidadania regenerada possa (re)apropriar-se do poder burocratizado do Estado, imprimindo-lhe formas de uma auto-administração descentralizada” (HABERMAS, 1997, p. 19).

Ele põe assim, no centro da teoria da democracia o processo político da opinião e da vontade (na base do republicanismo), em que a democracia é aproximada da ideia de “auto-organização política da sociedade”, e ao mesmo tempo, entende os princípios “liberais” do Estado

² A concepção socialista de democracia refletia as novas relações sociais que emergiam da constituição de uma classe burguesa de proprietários e comerciantes enriquecidos, na Europa do século XIX, com o estabelecimento das relações capitalistas sobre as bases industriais. Isto fundamentara em seus defensores ideológicos, a crença na transposição do poder para órgãos de controle e conselhos assumidos pela classe operária, como forma de rompimento com estas relações. Deste modo, a concepção socialista considera que na sociedade capitalista houve “(...) um deslocamento dos centros de poder dos órgãos tradicionais do Estado para a grande empresa”, e que, portanto, “(...) o controle que o cidadão está em grau de exercer através dos canais tradicionais da democracia política não é suficiente para impedir os abusos do poder cuja abolição é o escopo final da democracia” (BOBBIO, 2009 [1983], p. 325).

de direito como forma adequada acerca do modo de institucionalização da formação democrática da opinião e da vontade. Para ele:

(...) o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente, e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formam de modo informal. A procedimentalização da soberania popular e a ligação do sistema político às redes periféricas da esfera pública política implicam a imagem de uma sociedade descentrada. (HABERMAS, 1997, p. 21).

(...) a força social e integradora da solidariedade, que não pode ser extraída apenas das fontes do agir comunicativo, deve desenvolver-se através de um amplo leque de esferas públicas autônomas e de processos de formação democrática da opinião e da vontade, institucionalizados através de uma constituição, e atingir os outros mecanismos da integração social - o dinheiro e o poder administrativo - através do médium do direito (HABERMAS, 1997, p. 22).

Para Lúcia Lückmann (2002) a democracia deliberativa constitui-se como “(...) um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação” (p.1). Diferentemente da democracia representativa, a qual limita a participação dos cidadãos na legitimação dos processos decisórios ao momento do sufrágio universal, a democracia deliberativa propõe que a legitimidade das decisões políticas advém de processos comunicativos que, “(...) orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional” (Idem).

De acordo com a concepção de democracia deliberativa, o meio pelo qual o processo deliberativo ocorre, deriva da formação da opinião pública com base na razão e no agir comunicativos. Habermas parte do princípio de que através da ação comunicativa é possível serem oferecidas

razões para serem sustentadas ou rejeitadas proposições ou argumentos específicos. Assim, ele acredita no poder da conversação argumentativa para gerar consensos e acordos voluntários em nome da cooperação.

Esta lógica de argumentações com base na razão e ética para o estabelecimento de consensos é definida por “racionalidade comunicativa”, que por sua vez é diferente da “racionalidade instrumental”, a qual está voltada para a adequação dos meios a fins preestabelecidos e inquestionados. A racionalidade instrumental orienta a “ação estratégica”, em que a linguagem não é utilizada para fins de entendimento, mas sim para fins de dominação e manipulação. As patologias da modernidade, de acordo com a compreensão habermasiana, estão relacionadas à invasão (“colonização”) do mundo da vida pela racionalidade econômica e burocrática (racionalidade instrumental), o que leva a perdas de liberdade e sentido (REESE-SCHÄFFER, 2009).

Neste sentido, o grande problema social contemporâneo localizado por Habermas, é a colonização do mundo da vida pela racionalidade instrumental. Ele recupera e amplia o sentido da divisão tripartite entre sociedade civil, Estado e mercado, onde em sua opinião, a origem dos males na atualidade derivam do problema da sujeição da sociedade civil à lógica do poder (Estado) e do dinheiro (mercado). O agir comunicativo (pautado pelo entendimento e formas de ação e comunicação solidárias próprias do mundo da vida) poderia inferir um redirecionamento na lógica instrumental, a partir da incorporação das opiniões públicas formadas nas esferas públicas da sociedade civil, ao sistema político.

As possibilidades reais da aplicabilidade da teoria da razão comunicativa - em se considerando sociedades marcadas por grandes desigualdades estruturais, como é o caso das sociedades latino-americanas - são contestadas, e/ou aprimoradas por alguns autores, como demonstram Costa e Avritzer (2004). Primeiramente pelo fato de que (atingir-se) o consenso através do uso do recurso (apenas) da comunicação - é limitado - prescindindo (como o próprio Habermas adverte), a pré-existência de condições de liberdade e equidade, o que neste caso, representa um tratamento insuficiente da questão da conflitualidade, na medida em que a sociedade civil constitui em seu âmago uma pluralidade de interesses.

Em segundo lugar, Avritzer e Costa apontam como problema o fato de que “(...) em sua formação, a esfera pública apresenta mecanismos de seleção que implicam a definição prévia de quem serão os atores que efetivamente terão voz pública e quais serão os temas que efetivamente serão tratados como públicos” (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 711).

Além disso, a teoria discursiva é, de certo modo, “inflada” de uma visão construída a partir da realidade europeia (e liberal, “norte-americana”) na qual o Estado de direito atingiu patamares consideráveis de “igualdade” e “justiça” (caracterizadas, principalmente por uma melhor distribuição de bens e renda) que conferem uma maior autonomia social, de tal maneira que, a teoria do discurso desconsidera “(...) a necessidade de construir estruturas específicas de captação dos interesses e públicos subalternos³” (Ibidem, p. 713). Finalmente, um reparo crítico à teoria discursiva de Habermas, procura pautar a necessidade de ampliação dos mecanismos institucionalizados de formação da opinião e da vontade, que confirmam poderes efetivos aos públicos deliberativos, ou seja, “(...) para além, portanto, da influência ou de uma orientação informal, compete aos cidadãos a definição e/ou co-gestão das políticas públicas” (LÜCHMANN, 2002, p. 14).

Segundo Perlatto (2012) a bibliografia produzida no Brasil em diálogo com Habermas na década de 1990, apresenta algumas limitações, no que diz respeito tanto à ausência de uma abordagem histórica mais consistente, quanto “(...) à fixação em um determinado paradigma de modelo organizacional da esfera pública e da sociedade civil, que impedem a percepção de uma série de elementos presentes no processo de configuração dessas duas esferas no Brasil” (p.85).

Perlatto (2012) critica a afirmação de muitos autores de que o processo de construção da nação teria sido caracterizado por baixos níveis de organização cívica e de participação, conduzindo ao fortalecimento das políticas de clientelismo e autoritarismo. Ele também contesta a crença unívoca reproduzida pela literatura especializada de que este quadro somente iria passar a ser alterado a partir do processo de redemocratização com o surgimento de novas práticas “(...) criadas para promover encontros/reuniões abertas, deliberações públicas e processos de implementação transparentes no intuito de superar esses legados políticos” (PERLATTO, 2012, p. 85). Segundo ele, estes estudos acabam padecendo de um diálogo mais consistente com a produção que destaca que, diferentemente da ideia de uma sociedade civil apática ou de uma esfera pública inexistente “(...) se configuraram no Brasil, pelo menos desde o final do século XIX, diversas formas de associação e organização

³ Costa e Avritzer remetem-se aqui, às marcas impressas ao território latino-americano e brasileiro, derivadas dos modos de produção e ideologias de um modelo civilizatório, não desvinculado de um sistema centro-periferia. Estas condições são refletidas no desenvolvimento das desigualdades regionais e intraurbanas que se apresentam nestes territórios na contemporaneidade.

que, (...) possibilitaram a coordenação de discursos públicos capazes de problematizarem elementos da ordem vigente” (Idem).

Lado a lado à existência de uma esfera pública marcada pela seletividade, em vista do contexto de extremas desigualdades no país, houve a configuração de uma esfera pública “subalterna”, “apesar do” e “contra o” “discurso público oficial”, com a qual os setores populares interagiram. Estes espaços e os “discursos ocultos” produzidos com bases, muitas vezes em objeções não estritamente racionais, mas também amparadas em significações subjetivas, lúdicas, culturais e religiosas, abriam espaços para a formulação de discursos diferentes daqueles elaborados na esfera pública seletiva (PERLATTO, 2012).

Levando em consideração a pertinência das ponderações feitas por Perlatto, de toda a maneira, a literatura aponta para mudanças significativas na relação entre sociedade civil e Estado no Brasil, com o processo de redemocratização a partir da década de 80. De um momento inicial de oposição a um “inimigo comum” representado pelo Estado autoritário, foram-se estabelecendo novas estruturas marcadas pela pluralidade, diversidade e aposta na possibilidade de cooperação entre as esferas da sociedade civil e a representada pelo poder do Estado. O surgimento e a proliferação de inúmeras “instituições participativas” em todo o território nacional, a partir da década de 80, são um importante sinalizador destas mudanças.

1.2 Instituições Participativas no Brasil

Conforme coloca Avritzer (2008), ao longo do século XX, o Brasil se transformou de um país de baixa propensão associativa, com experiências de participação bastante isoladas, em um dos países com o maior número de práticas participativas. Além da implementação do Orçamento Participativo em mais de 170 cidades, processo inspirado na experiência de Porto Alegre, iniciada em 1989, surgiram também duas outras formas adicionais de “instituições participativas”, resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. Os Conselhos de Políticas, resultantes da Lei Orgânica de Saúde (LOS); e como resultante do capítulo da política urbana no processo constituinte, e sua posterior regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores Participativos nos municípios.

Hoje no país, distribuem-se três tipos de “instituições participativas” em relação à definição de políticas públicas, e que significam, portanto, um alargamento do papel da sociedade civil diante

das esferas governamentais. Por instituições participativas, entende-se sejam “(...) formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45), que não as estritamente institucionais ou exclusivamente participativas. Segundo Avritzer (2008), estes desenhos institucionais variam em pelo menos três aspectos: a) na maneira como a participação se organiza; b) na maneira como o Estado se relaciona com a participação; e c) na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.

A primeira destas, inspirada pelo modelo desenvolvido na cidade de Porto Alegre durante a gestão de Olívio Dutra (iniciada em 1989) são os Orçamentos Participativos (OP), os quais se constituem em experiências de desenho institucional *de baixo pra cima*. Constitui-se esse desenho institucional, pela livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e na possibilidade da eleição de delegados e conselheiros eleitos diretamente pela população. Importante salientar que, isto não exclui a responsabilidade do Estado em implantar o OP.

A segunda se constitui na formação e na proliferação dos Conselhos Gestores, representando em matéria de delimitação de desenho institucional, experiências de *partilha de poder*. Esta é caracterizada pela constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo institucional não incorpora um número amplo de atores sociais, sendo determinado por lei e pressupondo um aspecto importante, que é a possibilidade de sanções, em casos de processos não participativos.

Finalmente, a terceira possibilidade de instituição participativa a ser considerada, na qual ocorrem as experiências de Planos Diretores Participativos. Em relação ao formato institucional, estas últimas experiências seguem o formato de *ratificação pública*, na qual “(...) os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46). Ou seja, em relação ao planejamento urbano, permanece, de certo modo, a aceitação da ideia de que o plano diretor é uma responsabilidade técnica e política, sendo que, entretanto, deverá ser ratificado pelas partes integrantes da sociedade civil através da participação em audiências públicas, bem como, através da participação dos Conselhos de políticas formados nestas ocasiões, (fator que corrobora a concepção de esfera pública habermasiana).

Em relação aos três tipos de arranjos institucionais, há possibilidade de analisá-los ou diferenciá-los, a partir de três variáveis: a)

iniciativa na proposição do desenho (desenho institucional); b) organização da sociedade civil na área em questão (tradição participativa); e c) vontade política do governo em implementar a participação (vontade política). Estas três variáveis, combinam-se de forma diferenciada, nas três instituições participativas em questão. Em relação aos Planos Diretores Municipais (PDM), é destacado por Avritzer, que “(...) são a instituição participativa menos dependente da vontade do governo, ainda que dependam do nível de organização da sociedade civil” (AVRITZER, 2008, p. 46).

Até as décadas de 80 e 90 o planejamento urbano exercido no Brasil foi resultante de um saber embasado em conhecimentos essencialmente técnicos, e realizado sob a tutela estatal-burocrática. Os planos diretores de modo geral foram elaborados sem que a sociedade civil fosse (sequer) informada ou consultada pelo Estado, de tal maneira que estes instrumentos por muitos anos serviram aos interesses das elites, especialmente através da política de zoneamento. As ações emanadas de setores da sociedade civil organizada, notadamente na luta pela reforma urbana nacional, demandaram uma reversão neste fluxo, procurando pautar um projeto de reforma urbana, o qual acabou resultando na possibilidade de que as populações locais em cidades com mais de 20 mil habitantes, participem dos processos de elaboração destes planos. Isto pode significar, de certa maneira e em uma visão mais abrangente, a possibilidade de que a sociedade civil exerça uma maior influência em direção ao centro dos sistemas político nas escalas locais.

Diante disso, o planejamento urbano municipal no Brasil vem sendo alterado, no sentido em que passa a testar iniciativas de caráter procedimental em seus processos de elaboração. As decisões finais que compõem os planos diretores (diretrizes, zoneamento, etc.), permanecem associadas aos quadros técnicos das prefeituras e aos representantes oficiais da política, notadamente, vereadores nas câmaras municipais, porém, devem anteriormente permear o processo de ratificação pública, no qual, por intermédio de audiências públicas e da participação de atores sociais em Conselhos (Núcleos Gestores) pretende-se que o Plano Diretor seja elaborado de forma participativa.

Entretanto, a institucionalização do procedimento de ratificação pública simplesmente, não garante a permeabilidade contínua e desimpedida entre a(s) esfera(s) pública(s) e o sistema político (o que, nestes termos, poderia representar uma utopia, em se considerando a realidade conservadora de muitas das estruturas de poder locais em território nacional, notadamente de perfil conservador). As deliberações

provenientes de debates nos espaços públicos, ao final, podem não ser incorporadas à agenda política das administrações públicas municipais, isto sendo dependente, portanto, da configuração política e territorial em cada caso específico.

O maior controle social sobre os processos de planejamento urbano (e conseqüentemente, sobre as decisões que cabem aos complexos parlamentares e poder executivo municipal) aparentemente ocorrem, mas, atores e grupos de interesse que atuam na(s) esfera(s) pública(s) podem promover situações de “pseudoparticipação”, em que a participação popular é apenas simulada, ao passo em que as decisões continuam sendo tomadas de forma hierárquica, em “círculos fechados”.

1.2.1 Os Planos Diretores municipais

As mudanças institucionais que se seguiram ao processo constituinte, ampliaram os direitos de participação social na definição de políticas públicas governamentais. A aprovação da Lei nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, e a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, ambos em 2003, deram início a uma nova fase em relação às possibilidades de mudanças no quadro urbano nacional segregado, a partir da inserção dos princípios de função social da propriedade e de função social da cidade na legislação federal. Estes princípios devem integrar o desenvolvimento urbano das cidades através de sua inserção nos planos diretores municipais.

Neste processo, a escala municipal foi consagrada como unidade territorial de excelência para o planejamento urbano, tendo em vista os incentivos da política nacional ao processo de descentralização territorial, caracterizados pelo aumento do número de municípios após a década de 1980⁴.

Em maio de 2005, o Ministério das Cidades lança uma campanha nacional para a revisão ou elaboração de Planos Diretores, obrigatórios para os municípios com mais de 20.000 habitantes. Com a campanha, mais de 1500 municípios brasileiros passaram a revisar e elaborar seus Planos Diretores, amparados na legislação do Estatuto da Cidade que prevê a gestão democrática nestes processos.

Estes incentivos promovidos através do arranjo institucional recente na política urbana nacional fortaleceu o papel das esferas

⁴ No ano de 1980, segundo o IBGE, o Brasil possuía 3.974 municípios. Já no ano de 2010 o Brasil possuía 5.565 municípios (IBGE, 2010).

municipais no planejamento e na gestão urbana das cidades brasileiras. Se por um lado, a inserção de atores da sociedade civil - entidades representativas, movimentos sociais, moradores dos bairros e representantes - no planejamento urbano municipal têm promovido modificações, no sentido de remover um sentido histórico caracterizado pela elaboração de planos diretores tecnocráticos, por outro lado, a reafirmação do Plano Diretor como instrumento regulador da política urbana municipal, não dá garantias de que serão exercidas nas esferas municipais, as leis e os princípios do Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor é por definição um pacto socioterritorial, que se estabelece entre poder público e sociedade civil, o qual possui o papel de construir as diretrizes condicionantes da gestão urbana municipal. Ele é também o principal instrumento integrador das demais políticas setoriais nos municípios. Seu objetivo principal é o de definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, a todos os segmentos sociais. Além disso, deve garantir o direito à moradia e serviços urbanos a todos os cidadãos. Ele deve garantir a implementação de uma gestão democrática e participativa, através da utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Historicamente, os planos diretores foram caracterizados por serem atribuídos de um sentido ideológico, e mesmo por sua ineficiência diante dos problemas reais das cidades. Neste sentido a crítica de Flávio Villaça (2005) é bastante contundente, quando este autor coloca que as cidades brasileiras e seus problemas, se desenvolveram juntamente com e, apesar dos planos diretores. A estes planos foi atribuído, sob uma carga ideológica - escamoteadora dos reais conflitos, e mantenedora do *status quo* - o papel da racionalidade solucionadora dos problemas urbanos, o qual, segundo Villaça, apesar da aparição na mídia e mesmo na produção científica a respeito do tema, jamais teria efetivamente surtido algum efeito no sentido de reversão da lógica de ocupação, produção e de reprodução da segregação do espaço nas cidades. Diante disso, Villaça afirma que:

O planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. **Todos os seus pressupostos precisam ser questionados. Todos, sem exceção.** A partir desse questionamento, é fundamental que o conteúdo do Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo pra cima (VILLAÇA, 2005, p. 236 – Grifo nosso).

Vera Rezende (1982), na linha do pensamento de Lefebvre, já alertara que “(...) todos os planos tentam fazer crer que estão capacitados a resolver os problemas urbanos que nomeiam [sendo assim] ao se opor um plano ‘racional’ a uma desordem espacial é dada, aparentemente, a solução para o espaço urbano” (REZENDE, 1982, p. 30). Uma vez que a classe dominante brasileira, historicamente utiliza-se de diversos meios (mídia oficial, cooptação, clientelismo, discursos competentes, arbitrariedade, fisiologismos, entre outros) para difundir e assegurar seu caráter de portadora de tal racionalidade, são seus interesses que acabam por prevalecer ao final dos processos de planejamento urbano, de forma que os reais conflitos vêm sendo, há muitos anos, escamoteados por esta lógica.

Para Ermínia Maricato (2000) os planos diretores historicamente puderam ser caracterizados mais como formas de zoneamento para a perpetuação do capital imobiliário do que uma forma de aproximar a equidade social. Neste sentido, a autora coloca que em muitos casos “(...) quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso, no plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito” (p. 138). Isto permanece sendo bastante válido, ainda que o amparo institucional propiciado pelo Estatuto da Cidade tenha posto como condição a participação social, como forma equilibrar as forças atuantes sobre a cidade.

Ao cruzar os limites da Câmara Municipal, o plano está sujeito a intervenções por parte dos políticos eleitos, os quais podem não representar a maioria dos seus eleitores em um sistema representativo. Segundo Maricato:

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo de planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão (MARICATO, 2000, p. 124).

Orlando Alves Santos Júnior (2007) considerando as mudanças institucionais no campo das políticas urbanas nacionais, após a Constituição de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a

criação do Ministério e Conselho das Cidades em 2003, juntamente a inserção de instrumentos reguladores mais democráticos, diferenciados em relação às décadas anteriores, considera que os Planos Diretores nesse novo contexto, possam vir a significar avanços para o projeto de reforma urbana nacional (2007):

A luta institucional não deveria ser analisada separadamente da luta social, uma vez que aparentes fracassos nas conquistas institucionais nem sempre significam recuos na construção de práticas renovadas no âmbito social e que, da mesma forma, avanços institucionais podem sofrer inúmeros bloqueios e não gerar transformações sociais (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 303).

(...)

Exemplificando, poderíamos supor que **a participação em espaços institucionais – como, por exemplo, na elaboração dos Planos Diretores – pode trazer resultados positivos para a compreensão da dinâmica da cidade e para o desenvolvimento de um projeto mais global de reforma urbana para as organizações sociais nele envolvidas, com consequência para as estratégias de luta que serão acionadas, mesmo nos processos que não apresentarem avanços na perspectiva urbanística do planejamento urbano.** O que não implica que não devamos rever as estratégias de atuação nesses espaços, em razão dos bloqueios estruturais observados em sua dinâmica de funcionamento (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 303 – Grifo nosso).

Estas considerações têm enorme relevância na atualidade, levando-se em conta as permanências e as possibilidades em relação aos planos diretores, no que infere as intermediações entre a sociedade civil e o Estado nas escalas municipais. Estes processos vão depender em grande parte da permeabilidade do sistema político em relação às esferas públicas nas escalas municipais. Estas intermediações perpassam a combinação entre a vontade política, as condições institucionais, a tradição político-associativa, bem como, a adesão dos técnicos na área do planejamento à participação, e a promoção de aprofundamento sobre as questões e

problemas que abrangem o espaço nas escalas locais (“meso” e “micro”, inclusive).

1.3 Quais as condições favoráveis à participação da população?

Apoiando-se na reflexão de Lüchmann (2003), a combinação de três elementos é fundamental para que se desenvolvam práticas participativas de qualidade na construção de políticas públicas: a) tradição político-associativa; b) vontade política; c) desenho institucional. Em se considerando as instituições participativas brasileiras, estes elementos “variáveis”, se compõem também em um campo fértil para a análise das possibilidades e limites de concretização da democracia deliberativa.

O primeiro destes elementos, a tradição participativa, compreende a densidade da rede de organizações e relações no campo social (LÜCHMANN, 2003). Esta densidade diz respeito ao “(...) grau de organização dos interesses representados, e qualidade, em termos de legitimidade e de abrangência da representação” (BOSCHI, 1999 *apud* LÜCHMANN, 2003). Com isso, a pré-existência de práticas participativas aumenta as chances de sucesso dos “desenhos participativos” introduzidos pelo poder público, no nível local.

Segundo Lüchmann (2003), o conceito que melhor têm representado a tradição participativa no Brasil, assim como na América Latina é o de sociedade civil. O conceito de sociedade civil nasce no país marcado pelo confronto e antagonismo com o Estado no período da ditadura militar. Com a “consolidação” democrática nas décadas de 80 e 90, a concepção homogeneizadora - tanto da sociedade civil quanto do Estado - é relativizada. Enquanto que, sob a vigência das regras democráticas do Estado de direito (liberdades civis, sufrágio universal, organização político partidária, etc.), as diferenças e clivagens no campo da sociedade civil vêm à tona, por outro lado, novas articulações entre a sociedade e o Estado, (por exemplo, a proliferação de “instituições participativas” no país [orçamentos participativos, conselhos de políticas, e planos diretores participativos]), demonstram a complexidade que demarca o processo em que o antagonismo das décadas anteriores, passa a ceder lugar à aposta na possibilidade de uma ação conjunta entre a sociedade civil e o Estado.

Entretanto, conforme propõe a autora, a tradição participativa da sociedade civil por si própria, não garante o aprofundamento da democracia. É necessário que, para uma participação de qualidade, sejam garantidos os elementos constitutivos de uma reformulação nos

mecanismos de tomada de decisão, através da institucionalização da opinião pública; além disso, é necessário que se dissolvam as práticas históricas das relações de clientelismo, de autoritarismo e a imposição das desigualdades como forma de reprodução social, relações que sempre estiveram presentes na inter-relação sociedade civil e Estado. Neste sentido, deve haver a vontade política de transformar o poder público em um agente de fortalecimento dos espaços públicos deliberativos.

Nesta perspectiva, três elementos justificam o lugar central do poder público nesta função: a) o quadro complexo da organização da sociedade civil, em que, mesmo os movimentos sociais que buscam melhorar as condições de qualidade de vida, tendem a ser locais, corporativos e parciais; b) o fato de que o poder público deve estimular a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso, evitando a possibilidade da formação de facciosismos; c) a possibilidade de que mesmo as decisões deliberativas acabem sendo injustas, leva a necessidade do estabelecimento de uma instância responsável pela promoção de ações de inclusão, de salvaguarda de igualdade participativa e de efetivação da justiça social. Estes elementos justificam a importância do papel do Estado na implementação de mecanismos deliberativos em políticas públicas (LÜCHMANN, 2003).

A vontade política pressupõe, portanto, o fortalecimento do papel do Estado em garantir a ampliação das condições institucionais de participação nos espaços públicos. O papel do Estado assim é o de fortalecer a cidadania e promover a justiça social, através da publicidade de suas ações (transparência), da institucionalização de formas de reduzir as desigualdades socioeconômicas, e de potencializar a esfera pública.

É preciso na relação entre sociedade e Estado reconsiderar o papel do conjunto de regras e normas que compõem o chamado desenho institucional. Neste aspecto são consideradas três dimensões que indicam que: a) as instituições apresentam caráter de estabilidade, durabilidade, que organizam as atividades sociais; b) as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos (embora os indivíduos construam as regras e as normas, eles são limitados e condicionados por escolhas passadas); c) as instituições sofrem influências das correlações de interesses e forças sociais (LÜCHMANN, 2003).

Além disso, as instituições têm ainda a propriedade de, ao mesmo tempo, poderem: restringir comportamentos, empoderar atores sociais, estruturar novas agendas e mudar preferências e comportamentos. Em se tratando de uma perspectiva democrática deliberativa, pensar a institucionalidade significa pensar em uma construção institucional

pautada em procedimentos democráticos de garantia de princípios de igualdade, pluralismo e liberdade (Idem).

A verificação *a priori* da coexistência destas três variáveis em dado território, pode representar grandes chances de sucesso de empreitada de práticas participativas; *a posteriori*, podem funcionar como parâmetro de análise destes processos. De acordo com LÜCHMANN (2003):

A maior ou menor capacidade de combinação entre as variáveis, em se tratando de ambientes urbanos altamente complexos, é fator decisivo para o maior ou menos sucesso da experiência quanto sua capacidade de promover uma sustentabilidade de caráter virtuoso (LÜCHMANN, 2003, p. 170).

Conforme apontado em uma pesquisa recente⁵, a qualidade participativa nas práticas de planejamento urbano derivam de uma conjuntura de fatores. Além das três condições aqui já apresentadas (tradição político-associativa, desenho institucional que propicie condições à participação e vontade política), outras duas condições se mostraram importantes nas práticas de participação popular em planejamento urbano: a) o grau de adesão dos técnicos de planejamento, e; b) o volume de informações científicas trabalhadas sobre o território (a espacialidade nas práticas participativas).

Conforme relata Pereira (2012), o comprometimento dos técnicos em planejamento urbano nas esferas municipais (em órgãos públicos ou em empresas e consultorias privadas) se mostra um elemento importante nas experiências participativas em planejamento urbano.

Na abertura dos corpos técnicos aos atores não-técnicos na elaboração de planos e projetos, num processo de planejamento urbano participativo “(...) existem resistências, adesões parciais, dúvidas, medo de perda de poder, desconfiança, críticas aos tempos diferentes dos

⁵ A pesquisa intitulada Planejamento Urbano Participativo: novas práticas, novos atores e (re) definição de papéis, buscou analisar a participação dos atores nos planos diretores das oito cidades catarinenses de maior população (Florianópolis, São José, Criciúma, Lages, Chapecó, Itajaí, Blumenau e Joinville) que tiveram seus processos iniciados após a aprovação do Estatuto da Cidade. Realizada com financiamento do CNPQ entre 2009 e 2013, esta pesquisa foi coordenada pelo professor Dr. Elson Manoel Pereira e desenvolvida por alunos da graduação e da pós-graduação que integram o Laboratório Cidade e Sociedade no Departamento de Geociências da UFSC.

diversos atores, mas também comprometimento com o processo participativo por parte de alguns técnicos de urbanismo” (PEREIRA, 2012, p. 15). Consta-se em muitos casos, a permanência de forte influência, ou a herança da formação dos profissionais em um período de hegemonia tecnicista, como barreira à consecução de práticas participativas mais bem sucedidas.

Souza (2006) apontara dentre os diversos problemas relacionados às dificuldades à implementação de políticas públicas participativas, a “(...) resistência corporativista e tecnocrática dos detentores do saber técnico (planejadores e outros) em aceitar colaborar com esquemas de participação popular” (SOUZA, 2006, p. 387). Um problema que a isto se impõe, é o fato de que faltam investimentos aos órgãos públicos municipais de planejamento (ou seja, ausência de vontade política para disponibilizar as condições institucionais necessárias à execução de processos participativos em planejamento), o que leva à ausência de quadros técnicos suficientemente qualificados. Para Souza, este problema leva a uma prática muito comum e frequentemente desastrosa:

A elaboração de planos sob encomenda por escritórios privados, que os preparam dentro do espírito de ‘linha de montagem’, que significa que um mesmo ‘receituário’ metodológico é aplicado às mais diferentes realidades, sobre a base de diagnósticos superficiais e sem que tenha ocorrido um envolvimento da sociedade civil local (SOUZA, 2006, p. 315).

Santos Júnior (2007) corrobora com esta visão no sentido de que identifica os limites decorrentes da ausência de instrumentos de gestão democrática no âmbito dos municípios. Neste sentido, ele coloca como problema o fato de que, em sua grande maioria, os municípios brasileiros são administrados por coalisões políticas conservadoras. Soma-se a isto o fato de que em grande parte das estruturas administrativas municipais, os quadros técnicos são em número reduzido e “(...) não suficientemente qualificados para desempenhar as novas tarefas requeridas pelo planejamento urbano politizado” (SANTOS JÚNIOR, 2007, pp. 303-304).

Por fim, um quinto elemento se apresenta importante para a participação em processos ligados ao planejamento urbano: a compreensão do território. Para Roberto Lobato Corrêa (2011), a urbanização é considerada como forma espacial, cuja manifestação é

variável. A forma espacial é vista como reflexo, “(...) como o resultado de complexas relações entre processo e função”. (CORRÊA, 2011, p. 18). O urbano “(...) caracteriza-se pela permanência de muitas de suas formas espaciais. Processos de inércia e refuncionalização tornam duráveis as formas espaciais” (Idem). Animando este cenário está o movimento da sociedade, com suas relações e transformações materiais:

Reflexo, meio e condição social, o espaço urbano é constituído por meio de processos e práticas espaciais postos em ação por diversos agentes sociais, as grandes empresas do capital industrial-financeiro, os proprietários de terra, os promotores imobiliários, o Estado, os grupos sociais excluídos e os movimentos organizados (CORRÊA, 2011, p. 24).

De acordo com o referido autor, “(...) uma das problemáticas mais agudas do espaço urbano do presente e do futuro próximo está na tensão entre mudança e permanência do espaço social, isto é, a sociedade de classes em sua espacialização” (Ibidem, p. 25).

Também próximo do objetivo deste trabalho, Souza (2006a) traz importantes reflexões acerca da importância dos termos geográficos de análise, em relação aos processos participativos, colocando a existência de certa negligência com a dimensão espacial por parte da literatura especializada a este respeito. Concordamos com o referido autor no sentido de que:

(...) a análise do espaço social na qualidade de território, de espaço definido por e a partir de relações de poder, e o exame das territorialidades (isto é, dos tipos de organização e arranjo territorial), deve ser articulada com a compreensão do espaço como “lugar” (no sentido específico de espaço vivido/percebido, dotado de significado, em que a questão do poder figura indiretamente, pois, na qualidade de referencial simbólico e afetivo para um grupo social, converte-se o espaço em alvo de cobiça ou desejo de manutenção de controle), assim como não podem deixar de interessar as formas espaciais e o substrato espacial (SOUZA, 2006a, p. 317).

(...) O espaço não somente não é um mero palco para as relações sociais (ativismos sociais, ação coletiva em geral e também o agir individual), pelos condicionamentos que exerce, como, a rigor, não pode ser considerado como ‘simplesmente’ externo a essas relações. Há um sentido de imanência aí embutido, posto que as relações sociais se fazem não apenas no/sobre o espaço, mas pelo espaço e com referência ao espaço. O condicionamento exercido pela espacialidade, assim, é mais complexo do que se poderia imaginar à primeira vista (Ibidem, p. 319).

O planejamento urbano historicamente praticado nas esferas municipais brasileiras, (caracterizado de modo geral pelas práticas tecnocráticas em um aparelho de Estado burocrático), vem passando por mudanças com o novo quadro institucional da política urbana nacional. Como resultado destes avanços, o plano diretor municipal deve representar um pacto entre atores da sociedade civil, do estado e do mercado, de tal maneira que, as disputas entre os interesses operantes sobre o território estejam representadas em seu processo participativo de elaboração.

Ao território, são atribuídos os valores ligados ao poder de grupos sociais projetando-se no espaço. Na perspectiva de Souza, os territórios são “(...) espaços definidos e delimitados por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 1995, p. 78). Estas relações de poder, e o conflito de interesses entre os segmentos sociais, “afloram” na esfera pública municipal quando da colocada em prática de experiências de planejamento urbano participativo, daí a necessidade de que as análises territoriais (análises científicas do espaço) possam fomentar a qualidade destas experiências.

Já o conceito de lugar, (ligado a noção de afetividade com o espaço), tem sua importância em processos participativos associada ao fato de que, as motivações e o comprometimento para com a participação, em muitos casos, advém do sentimento de afetividade em relação ao lugar, (sendo que este é também um fator pouco contemplado nos processos participativos de planejamento urbano, e estudos acadêmicos na área).

Pereira e Santos (2012), apoiados em Lefebvre, corroboram a ideia presente no projeto de reforma urbana, da “(...) necessidade de análises

mais complexas da dinâmica socioespacial” (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 303), e para isso, propõem uma “leitura científica da cidade”:

(...) a dificuldade de compreensão dos conflitos nos processos de planejamento urbano, tanto nos processos ditos tradicionais, como no planejamento participativo, tem sua explicação nas insuficientes análise e importância dada à cidade que já existe e seu potencial de influir sobre o futuro. Esse pode ser um novo papel para os técnicos e pesquisadores no campo do planejamento do futuro da cidade: uma leitura não apenas técnica e comunitária, mas também científica da cidade. Uma leitura que vá além das descrições de suas partes, infraestruturas, das suas desigualdades e de suas “tendências e vocações”; que não seja restrita apenas à forma, mas que mergulhe também no seu conteúdo, no seu sentido como espaço de vida da sociedade – o espaço urbano (Pereira e Santos, no prelo apud Pereira, 2012, p. 19).

A incorporação do desenho institucional correspondente aos processos de elaboração dos planos diretores (desenho de ratificação pública) - tendo em vista que, nestas arenas, o debate é “sobre” o espaço – parece possibilitar uma maior apreensão do sentido de espacialidade por parte dos atores sociais envolvidos. As mudanças no âmbito institucional, ligadas à implementação do Estatuto da Cidade nas cidades parece reforçar a conscientização social da importância que a organização e a participação social infere na organização do espaço, e em relação na qualificação das disputas políticas as quais envolvem outros atores da produção do espaço (políticos, técnicos, empreendedores urbanos, etc.). Existe a necessidade, portanto, de que as cinco condições aqui elencadas sejam aprofundadas, tanto no debate acadêmico sobre a participação popular em políticas públicas de planejamento urbano, quanto nas experiências práticas nos municípios.

II. A EMERGÊNCIA DO PARADIGMA DEMOCRÁTICO NO PLANEJAMENTO URBANO E REFORMA URBANA BRASILEIRA

Conforme visto no capítulo anterior, no último século assistimos a um aumento de instituições participativas no Brasil. Hoje é possível a realização de uma discussão sobre os elementos que concorrem positivamente para uma participação de qualidade na elaboração de políticas públicas, a exemplo dos planos diretores. As possibilidades de realização destas discussões e destas práticas na atualidade são consequências do processo histórico, em que observamos, ao longo do século XX, a ocorrência de mudanças na política e na sociedade, bem como, em relação aos paradigmas em diversas áreas do conhecimento e das ciências. No campo do planejamento urbano, em relação a países centrais e ao Brasil, estas mudanças estão presentes na inflexão do planejamento urbano racionalista, e das práticas tecnocráticas, para a emergência de um momento diferenciado em relação ao anterior.

Neste novo momento se evidencia o enfraquecimento, dos modelos meta-teóricos de explicação da realidade, e do pensamento único sobre as referências em relação ao “como” intervir na cidade. Este enfraquecimento ocorre, ao passo em que se fortalece uma noção de cidadania, e da necessidade de participação da população na construção do espaço urbano. Estas, entretanto, não se encontram sós na atualidade, mas, competem com o fortalecimento das ações estratégicas de mercado, no planejamento na produção do espaço urbano.

2.1 A desconstrução do urbanismo e do planejamento urbano tecnocráticos

O período moderno no campo urbanista (entre o final do século XIX e a década de 1970) ficou marcado pelo forte impulso que a consolidação do capitalismo industrial em todo o mundo traria em relação ao desenvolvimento urbano das cidades. Neste período de guerras e entre guerras e de destruição e reconstrução de centros urbanos, as cidades seriam consideradas atrasadas em relação ao processo de modernização capitalista, promovido na esteira da inovação dos sistemas de produção em massa, o fordismo.

A fundamentação em critérios racionais e positivistas orientava a lógica pela qual se acreditava que o planejamento urbano e o traçado urbanístico poderiam induzir a sociedade a um novo patamar de liberdade. Para que este projeto utópico se tornasse possível, a ideologia

predominante determinava uma rigorosa submissão das formas e da organização urbana às funções. Esta concepção transparecia nos planos e projetos urbanos, elaborados por profissionais técnicos que detinham uma relação apriorística em relação aos problemas urbanos e as soluções para as cidades.

A ideologia dominante, em confluência com o paradigma da modernidade, atribuía aos especialistas do urbano, a tarefa de pensar a construção de espaços racionalizados nos quais, se julgava que a sociedade deveria aprender a viver, em conformidade com a necessidade de adaptação do homem moderno à era industrial. As quatro “funções-chave” do urbanismo no período modernista: habitar (função maior), trabalhar, recrear-se, e circular, ditadas na ocasião do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) no ano de 1933, e materializadas na conhecida “Carta de Atenas”, estipulavam as normas e os critérios do que se julgava ser uma organização espacial ideal, determinada através do zoneamento funcional.

Alguns exemplos que ilustram a organização do espaço preconizada no urbanismo modernista são destacados nas figuras a seguir:

Figura 2 - Manhattan public housing (EUA, 1956), e plan voisin de Le Corbusier para Paris (1925)



Fonte: Disponível em: <http://helmofthepublicrealm.com/> (imagem à esquerda); <http://aftercorbu.com/2007/08/12/plan-voisin/> (imagem à direita). Acesso em 10 de novembro de 2012.

Figura 3: conjunto habitacional de Pruitt-Igoe, (do arquiteto Minoru Yamasaki) St. Louis (EUA), em dois momentos: recém-construção em 1956 e demolição em 1972



Fonte: Disponível em: <http://www.tumblr.com/tagged/pruitt-igoe>. Acesso em 12 de novembro de 2012.

O paradigma do planejamento urbano racionalista encontraria limites, tanto “pela direita” como “pela esquerda”. Pela direita, o planejamento tradicional passa a frustrar-se com os resultados da intervenção estatal, de modo geral, “(...) nem sempre capaz de cumprir a promessa implícita, de espírito keynesiano de evitar as crises, e por assim dizer, salvar o capitalismo de si próprio” (SOUZA, 2006 p. 30), e pelo “(...) enfraquecimento das *bases materiais* do planejamento típico dos *welfare states* dos países centrais” (Idem). Pela esquerda, nas críticas de orientação marxista, nas décadas de 1960 e 1970, muitas das quais foram inspiradas na obra de Henri Lefebvre. As críticas de orientação “humanistas”, como o caso do Livro de Jane Jacobs, também questionavam a maneira como a composição tecnocrática do Estado em relação ao urbanismo acarretava na perda da qualidade de vida dos cidadãos.

Ainda na década de 60, o pioneiro e influente trabalho de Jane Jacobs, *Morte e vida das grandes cidades* (2000; 1ª ed., 1961) é emblemático, na medida em que insere um olhar crítico sobre o urbanismo teorizado e o planejamento urbano racional. Segundo Maricato (2001), a crítica de Jane Jacobs é em grande parte direcionada ao que chamou de planejamento urbano e desenho arquitetônico modernos, representados em seu livro pelos urbanistas Ebenezer Howard (autor das “Cidades Jardim”, de 1898), Le Corbusier (que propôs nos anos 20 a *Ville Radieuse*), e Daniel Burnham (líder da proposta *City Beautiful*, de 1893). O urbanismo teorizado e o planejamento racional, segundo ela defendeu, deterioravam as características dos bairros, desagregando as redes de relações sociais estabelecidas nas ruas, calçadas e espaços públicos da cidade, o que com o tempo, afetava o “capital social urbano” formado nestas redes, de forma insubstituível.

Também como ponto de convergência em uma crítica à racionalidade planificadora, a obra de Henry Lefebvre, da qual destacamos o livro *O direito à cidade* (LEFEBVRE, 1991; 1º ed. Francesa, 1968), constitui-se um referencial teórico fundamental. A ideia de que a cidade deve ser pensada como uma obra social se opunha fortemente as ideologias “especialistas” do período em questão. Segundo ele:

Os arquitetos parecem ter estabelecido e dogmatizado um conjunto de significações, mal explicitado como tal e que aparece através de diversos vocábulos; "função", "forma", "estrutura", ou antes funcionalismo, formalismo, estruturalismo. Elaboram-no não a partir das significações percebidas e vividas por aqueles que habitam, mas a partir do fato de habitar, por eles interpretado. Esse conjunto é verbal e discursivo, tendendo para a metalinguagem. É grafismo e visualização. Pelo fato de que esses arquitetos constituem um corpo social, que eles se ligam a instituições, seu sistema tende a se fechar sobre si mesmo, a se impor, a eludir qualquer crítica. (LEFEBVRE, 1991[1968], pp. 109-110).

Lefebvre (1991) considera o espaço urbano como uma obra resultante da participação social, da qual todos os cidadãos - como produtores do espaço - detêm o direito de se apropriar livremente: artisticamente, filosoficamente e politicamente. A noção de “apropriação” do espaço pelas classes subjugadas, perante lógica da produção e reprodução do espaço urbano como resultado das relações de produção capitalistas, ótica em que consagra a introdução dos preceitos marxistas na dialética da cidade, foi de fundamental importância para a renovação do campo da Geografia Urbana. Esta noção de “apropriação”, entretanto, não deve ser confundida com o sentido de propriedade (privada) dos dias atuais, podendo ser considerada na realidade, como um projeto utópico de transformação coletiva da própria sociedade em uma inseparabilidade com as dimensões objetivas e subjetivas do espaço urbano.

A obra lefebvriana estimularia uma profícua produção teórica de base marxista nos estudos urbanos nas décadas de 1970 e 1980. Neste sentido, conforme aponta Souza (2006), destacam-se as obras do sociólogo Manuel Castells, *A questão Urbana* em 1972, e a publicação

um ano depois de, *A justiça social e a cidade*, do geógrafo urbano David Harvey. Estes trabalhos, também foram influentes em relação à crítica e à desconstrução do urbanismo teorizado e do planejamento urbano racionalizado. Eles alertavam sobre a redução da sociedade a um agregado de indivíduos-consumidores, e sobre a importância da politização dos estudos urbanos a partir do exame dos novos movimentos sociais, suas dinâmicas e relações com o Estado.

O esgotamento dos modelos de desenvolvimento baseados em elevados gastos sociais por parte do Estado (estratégias keynesianas), ligadas às crises do sistema capitalista nos anos 70 estimulariam a crença na revalorização da ideia de “mercado livre” e do “Estado mínimo”. Os governos liberais nos EUA (Ronald Reagan) e na Inglaterra (Margareth Thatcher) na virada dos anos 70 para os anos 80 dariam um impulso decisivo aos ideais neoliberais consagrados pelo Consenso de Washington. Neste movimento histórico, o planejamento, até então, estritamente associado a um Estado intervencionista (planejamento regulatório, “físico-territorial” e “sistêmico”), é inflexionado pela ascensão de perspectivas “mercadófilas”, associadas à gestão e ao “empresarialismo” urbanos, em que a função do planejamento e do planejador passa ser a de promover uma adequação de interesses econômicos de iniciativa privada sobre o espaço (SOUZA, 2006).

Ainda segundo Souza (2006), a inflexão do planejamento regulatório para as perspectivas mercadófilas ao longo das décadas de 1980 e 1990 (como exemplo, a proliferação do planejamento estratégico, bastante difundido em diversos países da América Latina, incluindo o Brasil), seria “relativizada” por outras correntes, como o *advocacy planning*, o *new urbanism*, o desenvolvimento urbano sustentável e o planejamento ecológico, o “planejamento comunicativo/colaborativo”, e o planejamento “rawlaziano”, embora nenhuma destas correntes, oriundas dos países centrais, viesse a romper com a lógica das perspectivas de planejamento mercadófilas, predominantes em diversos casos e países.

2.1.1 O “pensamento prático” no urbanismo e no planejamento urbano

As crenças pautadas no paradigma imperativo durante o modernismo, no campo do urbanismo – do espaço funcional e da racionalidade técnica – perderam muito de sua força a partir dos anos

1960 e 1970 nos países centrais. A mudança passou a ocorrer mediante as críticas ao próprio modelo (tecnocrático), pela sua incapacidade de fornecer respostas aos problemas (sociais e econômicos) emergidos na proliferação de territórios formados pelo entrelaçamento de redes complexas nas grandes cidades. Neste processo histórico, dá-se a ascensão de novas práticas no planejamento urbano.

Yves CHALAS (2008) no artigo *O urbanismo do pensamento fraco e pensamento prático* levanta uma série de evidências dessa perda de força referencial, e do surgimento de elementos novos ligados à prática do urbanismo:

- o papel menos diretivo e voluntarista do poder público, Estado e coletividades locais;
- a descentralização num modo de ação pública não apenas menos centralizado, mas menos tecnocrático e menos rígido;
- a perda de modelos de referência e o refluxo das utopias;
- o declínio do planejamento e, em contrapartida, o progresso do processo de se fazer um projeto indissociável da ideia de programação aberta;
- a multiplicação dos atores e das instâncias presentes no campo urbano e correlativamente a emergência neste mesmo campo de novas especialidades;
- a descompartmentalização das competências e, com ela, a construção de novos saberes, transversais, que entrecruzam ou integram enfoques diferentes e que partem dos setores ou campos anteriormente bem herméticos uns em relação aos outros, como o social e o meio ambiente, o emprego e a cidade, ou ainda a mobilidade da cidade etc.;
- o aumento dos conflitos e protestos que emanam da vida associativa; (CHALAS, 2008, pp. 19-20).

Observando as mudanças na prática do urbanismo a partir do contexto Francês, Yves Chalas descreve o que chamou de “urbanismo sem projeto”. Isto não significa ausência de projeto propriamente dita, mas sim, “(...) exigência quanto à maneira de fazer projeto; é outra maneira de se preocupar com o interesse geral, em que se dá tempo e espaço para compô-lo” (CHALAS, 2008, p. 21).

Questionando a transformação e evolução da prática urbanística em funcionamento, o autor reflete sobre o novo imaginário de planejamento e suas possibilidades. Relaciona o urbanismo sem projeto, ou urbanismo com referencial fraco, com o que alguns chamam de declínio, ou fim da modernidade:

O que é preciso entender por 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, menos sistemático e, por isso, menos polêmico, menos constituído em doutrina (CHALAS, 2008, p. 21).

O referencial a que o autor se refere é a construção social da realidade, uma visão de mundo que dá um sentido à ação pública. O urbanismo de referencial fraco pode igualmente ser chamado de urbanismo de legitimidade fraca:

A legitimidade fraca corresponde a uma situação ou a um espaço no qual advém uma legitimidade diferente do poder já adquirido, uma legitimidade ainda problemática em seu exercício, pelo fato de que ela não está no momento atual em evidência ou com consentimento social amplo, embora tenha essa possibilidade no plano cultural (CHALAS, 2008, p. 22).

De acordo com o autor, o pensamento prático tornou-se uma necessidade, um recurso, uma estratégia não sendo mais possível a ação desenvolver-se sobre a base de um pensamento teórico único. Sua posição em relação ao urbanismo do pensamento fraco, se expressa em sua convicção de que nenhum modelo ou utopia se afirma hoje com a força de ontem. Para Chalas (2008), “(...) não é a ausência de escolha que complica tudo, é, ao contrário, o número demasiado de escolhas” (p. 27).

O urbanismo do pensamento fraco, ou ainda, chamado de urbanismo do pensamento prático, compõe-se de cinco modalidades, as quais lhe conferem sentido e unidade: a) um urbanismo *não-espacialista*; b) um urbanismo *performativo*; c) um urbanismo *integrador*; d) um urbanismo *apofático*; e d) um urbanismo *político*.

O *espacialismo* é a visão na qual se crê que o espaço, de forma direta e mecânica é indutor da vida social. O espaço criado urbanisticamente por si só seria capaz de mudar a sociedade, para melhor ou para pior, nas bases da afirmativa: “(...) o urbanismo é a chave da felicidade do homem” (Le Corbusier, *apud* Chalas, 2008, p.30). A visão espacialista fora enaltecida pelo urbanismo teorizado e da planificação, o qual passou a sofrer uma inflexão diante do urbanismo prático.

A cultura da concepção “*espacialista*” foi sendo gradualmente abandonada entre os urbanistas. Segundo Chalas, o “econômico”, e não mais o “espaço construído”, passou a indicar-se como fator preponderante e explicativo, do bom e mau funcionamento da vida social, particularmente em relação aos subúrbios franceses. Em situações da baixa renda, o espaço vivido é antes de tudo, condicionado pela situação de crise econômica.

O urbanismo teorizado, sustentado na racionalidade organizadora do espaço, não prevê mecanismos de retroação decisiva, de redefinição ao longo do processo. Por sua vez, o urbanismo prático é performativo porque ele não é dado *a priori*, e sim ocorre à medida que se avança e no aparecimento de novas descobertas. As soluções no urbanismo prático transcorrem a partir do debate público. “(...) Espera-se que o projeto resulte do debate público, a partir da contribuição de saberes, informações ou competências de todos os parceiros envolvidos, políticos, autoridades econômicas, os habitantes e os urbanistas” (CHALAS, 2008, p. 33).

O urbanismo do pensamento prático é também *integrador*. Isto em razão da necessidade de adaptação recíproca de todas as partes envolvidas, grandes ou pequenas, diante dos territórios mais fluidos, mais indeterminados e complexos. Isso pressupõe uma atitude mais flexível e aberta às oportunidades e potencialidades. Nesta concepção integradora fica difícil a imposição de uma grande ideia ou de uma grande visão como preconizava o urbanismo teorizado.

O urbanismo do pensamento prático é ainda *apofático*. Na produção coletiva dos projetos, parte-se de um vazio metodológico, o que permite maior liberdade, maiores chances ou possibilidades de existir. O urbanismo teorizado preconizava a “felicidade para todos” baseando-se no tecnicismo e no funcionalismo. Segundo Chalas, Hoje, isto na França aparentemente mudou. Citando trecho de uma entrevista feita com um urbanista, Chalas mostra uma realidade que apresenta sinais claros da mudança de concepção no campo do urbanismo: “(...) Às vezes mesmo, sobre certos projetos, pode-se adotar uma solução que não é a melhor,

mas que será melhor aceita pelos habitantes e que, por isso, torna-se melhor” (Ibidem, p. 38).

Estas características se complementam com um quinto elemento do urbanismo prático: sua face política:

A politização do urbanismo ou o urbanismo político significa, em primeiro lugar e concretamente, não apenas que os políticos ocupam a cena pública [...], mas significa que são os políticos mais que os técnicos que hoje, sobre a questão dos bairros, da cidade e dos projetos, respondem ou oferecem, ouvem ou propõem e negociam soluções (CHALAS, 2008, pp. 38-39).

Isto significa que, o debate público e aberto sobre o “viver na cidade” torna-se a garantia de uma melhor prática de planejamento urbano, mais “(...) do que a excelência técnica, estética, funcional e racional ou mesmo 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).

Embora esta prática do urbanismo tenha sido observada no contexto europeu, muitas de suas características encontram eco no imaginário de uma nova prática urbanística no Brasil e nos ajudam a refletir sobre nosso objeto de estudo, sobretudo na necessidade da nova prática urbanística estar aberta àquilo que é debatido e demandado pela sociedade civil.

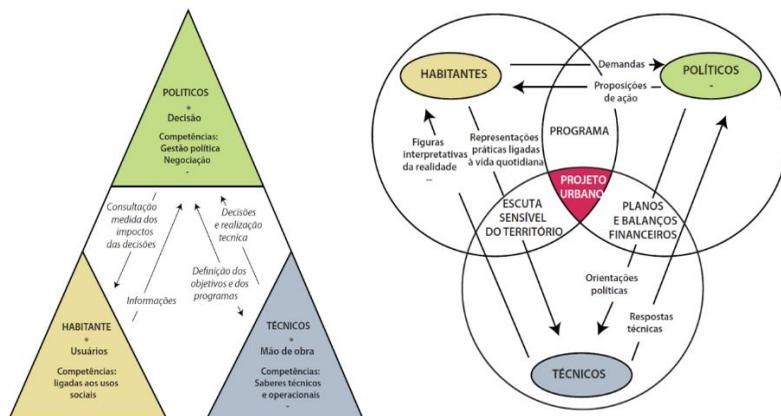
2.1.2 O modelo hierárquico e o modelo negociado

Se de modo geral, as decisões que dizem respeito ao urbano - especialmente no que compete a legislação de uso e ocupação do solo - eram tomadas em instâncias técnicas na prática do urbanismo tecnocrático, hoje o debate aberto sobre a temática da cidade e seus conflitos, torna-se a essência de uma melhor prática urbana.

Referindo-se a uma mudança na condução dos processos de planejamento urbano no contexto europeu nos últimos trinta anos, Gilles Novarina (2000) aponta para a passagem de um modelo hierárquico para um modelo negociado de concepção e execução de projetos urbanos. Deve-se pensar com ele, nesta passagem de um modelo ao outro, mas igualmente na “coexistência” atual dos dois modelos (ideais), os quais são

válidos enquanto referência teórica para avaliarmos os processos de condução dos planos diretores brasileiros.

Figura 4 - modelo hierárquico e modelo negociado



Fonte: Adaptado por Samuel Steiner de Santos de NOVARINA, 2000.

No modelo hierárquico os políticos ocupam uma posição de comando, sendo que os campos de competências são bem definidos e os habitantes têm um papel apenas passivo, sem nenhuma intermediação com o meio técnico. Já no modelo de gestão negociada, o projeto somente será conhecido no fim, após o refinamento das opiniões que se dá no encontro dos interesses, os quais podem ser conflitantes ou não. O projeto urbano passa a ter um caráter processualístico, de interação comunicacional e de confronto entre posições, em que se constroem progressivamente as demandas e diretrizes sociais. Com efeito, é a mudança de um processo de planejamento previamente conhecido e por isso, mais seguro, para um mundo de incertezas e complexidades.

De acordo com Novarina (2000), o modelo negociado, entretanto, não é essencialmente democrático e pode até se revelar particularmente seletivo. No entrecruzamento de campos de competências, alguns atores podem ter vantagens no domínio da linguagem técnica; além disso, o modelo negociado pode associar unicamente setores privilegiados, elites políticas e econômicas, sendo reservado aos habitantes um papel meramente passivo.

Considerando-se as perspectivas de planejamento urbano mercadofílas, onde predominam coalizões que trabalham a favor da

realização de operações de urbanização tradicionalmente excludentes, a cena da negociação é normalmente interna (fechada), e a coligação é entre elites econômicas locais e autoridades públicas. A procura por eficiência e a possível aparição de interesses contrários acaba sendo justificativa para limitar a participação popular; convém a estas coalisões conduzirem rápido às realizações, sendo que os procedimentos de consulta irão aparecer como perda de tempo (NOVARINA, 2000).

Estes modelos são tipos ideais, que servem como balizadores para análise de processos de condução em planejamento urbano. No caso dos processos de elaboração de planos diretores participativos nas esferas municipais, a imagem dos modelos nos remete à consideração da possibilidade de “oscilação” e mesmo, da “coexistência” entre estes modelos ideais.

O fato de uma cena negociada poder, em muitos casos, ser particularmente seletiva, nos remete ao quadro de uma perspectiva mercadofila em planejamento urbano, promovida entre alianças fechadas, ou nas quais podem ocorrer, quando muito, procedimentos de consulta que normalmente, não passam ao fim, de mera pseudoparticipação. Por outro lado, considerando-se uma cena legítima de um modelo negociado, somos remetidos ao papel central do Estado, em fornecer condições institucionais que garantam o direito de participação na esfera pública, e, em fomentar qualitativamente as esferas técnicas para atuarem em processos participativos.

2.2 A democratização do planejamento urbano no Brasil

É possível afirmarmos que no caso brasileiro, também houve uma inflexão do pensamento forte no planejamento urbano “tecnocrático”, para um planejamento de pensamento fraco, pautado pela utopia democrática.

A periodização elaborada por Ribeiro e Cardoso (1990) para uma perspectiva histórica do planejamento urbano no Brasil, apresenta três períodos principais: o “higienismo-funcional” (do final do século XIX até a década de 30), o “técnico-burocratismo” (dos anos 30 até o início da década de 80) e a “reforma urbana redistributivista” (anos 80 e 90), que continua com o advento do Estatuto da Cidade, muito embora, muito mais no imaginário do que nas práticas da políticas urbanas.

O movimento higienista inicia-se ainda na segunda metade do século XIX, e estende-se até a década de 30 (embora alguns pesquisadores apontem que este tenha se prolongado por mais tempo, vide GÓIS

JÚNIOR e LOVISOLO, 2003), sendo sua característica central a preocupação com a saúde pública. Os grandes “agentes” urbanos neste período foram os médicos, além de engenheiros sanitaristas e intelectuais. No que diz respeito às reformas urbanísticas realizadas sob o paradigma do movimento higienista, a principal referência é a reforma do centro do Rio de Janeiro, capital da república à época, iniciada em 1903, entretanto, diversos centros urbanos e mesmo cidades menores e interioranas realizaram reformas sanitaristas.

As reformas urbanas do período higienista tinham entre seus objetivos, a renovação e expansão da estrutura urbana, através de obras de rodovias, e de implantação de sistemas de captação de água e esgotamento e, com isso, a erradicação das doenças e epidemias associadas à insalubridade. Para isso, um grande número de ordens de despejo acabava removendo os moradores pobres que habitavam em cortiços nas áreas centrais das cidades.

Ainda no contexto de modernização do começo do século XX aparecem os primeiros projetos urbanos de cidades novas no país. Os casos mais conhecidos são: Belo Horizonte (final do século 19), Londrina (final dos anos 20), Goiânia (década de 30), somente para citar alguns casos mais conhecidos. Os planos de melhoramentos e de embelezamento “setoriais” nas cidades passariam a partir das décadas de 30 e 40, a ceder lugar ao planejamento centralizado pelo Estado desenvolvimentista. A construção de Brasília em 1957 é o exemplo mais conhecido de cidade planejada já em um contexto de nacional-desenvolvimentismo (SCHVASBERG, 2011).

O período seguinte, denominado “técnico-burocrático” foi inicialmente marcado pela crise de 1930 nos Estados Unidos e na Europa, a qual repercutiu no Brasil, que passaria de um modelo essencialmente agroexportador, a dar forte incentivo ao processo de industrialização. Entre 1930 e 1960 o país adota o Plano de Substituição de Importações recomendado pela Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (CEPAL). O Plano de Metas (1956-1960) no modelo de substituição de importações, visou, entre outros objetivos, promover investimentos em infraestrutura urbana voltada para o atendimento de demandas dos setores industriais.

É neste contexto que a partir dos anos 50, o conceito de Plano Diretor passa a ser difundido no país (embora a expressão “plano diretor” já tivesse aparecido no Plano Agache de 1930, para a cidade do Rio de Janeiro). Estes planos apresentaram forte filiação às ideias predominantes do planejamento urbano realizado no exterior do país, especialmente em

relação ao zoneamento funcional. Este último, por sua vez, já existia em São Paulo e no Rio de Janeiro, desde o final do século XIX (VILLAÇA, 1999).

De acordo com Villaça (1999), o zoneamento é a modalidade de planejamento urbano mais antiga e mais difundida no Brasil, e se constituiu ao longo da história um importante instrumento da organização territorial urbana. Sua aplicação, entretanto, ocorreu de modo excludente, não atuando sobre a organização territorial como um todo, mas apenas em pequenas parcelas, ou seja, aquelas constituídas de bairros de classe média para cima. Para a maioria da população urbana brasileira os possíveis benefícios do zoneamento acabariam nunca existindo, ou sendo desprezíveis.

Frente aos problemas sociais e econômicos dos centros urbanos, emergiam na década de 60 as primeiras iniciativas de organização social com o objetivo de pensar e promover uma reforma urbana do país. Em 1963 ocorre a primeira reunião nacional pela reforma urbana no Hotel Quitandinha em Petrópolis, embora esta movimentação (juntamente a outras possíveis “ameaças” ao sistema estabelecido) acabasse sendo esvaecida em razão do contexto de ditadura. Com o golpe militar em 1964 aprofunda-se o caráter autoritário, centralista e tecnocrático do planejamento urbano no país.

Já em 1964, com a criação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), a liberação de recursos para os planos municipais fica condicionada à instalação de órgãos técnicos de planejamento nas prefeituras. Ao mesmo tempo, passa a vicejar no país a contratação de empresas de consultoria para a elaboração de planos, prática bastante comum até os dias atuais.

Entre 1965 e 1971 foi produzido um número elevado de planos diretores de desenvolvimento integrado. Estes planos, que tiveram como característica a presença de aspectos físico-territoriais e socioeconômicos (diagnósticos) desconectados das reais necessidades sociais, além da tradicional ênfase no zoneamento, foram criticados pela sua difícil aplicabilidade. Em sua grande maioria foram elaborados por consultorias técnicas, que introduziam “fórmulas prontas” com pouca ou nenhuma adaptação em relação aos contextos socioespaciais locais, não cogitando também a participação dos setores sociais em sua realização.

Nas décadas de 1980 e 1990, tem-se início uma nova fase, caracterizada pela redistribuição do poder centralizado no Estado, para setores da sociedade civil. Neste período um novo modelo de planejamento urbano passa a ser difundido, através de planos diretores

elaborados nas esferas municipais. Diversas cidades: São Paulo (1991 – não aprovado, mas serviu de modelo para várias outras cidades), Rio de Janeiro (1991), Porto Alegre (1994), Natal (1994), Cuiabá (1992), Goiânia (1994), Brasília (1997), produziram experiências que seriam posteriormente incorporadas pela política urbana nacional e pelo Estatuto da Cidade. Neste sentido, podem ser destacadas: a incorporação das Zonas Especiais de Interesse Urbano; a instituição de conselhos de política urbana; a elaboração dos planos por técnicos locais (com ou sem auxílio de consultorias); a realização de audiências públicas; os zoneamentos mais qualificados, com especificidades de proteção ambiental e patrimônio cultural (AZEVEDO, 2011; SCHVASBERG, 2011).

Em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade, um novo contexto em matéria de planejamento urbano passa a ser executado nas esferas municipais, através dos planos diretores participativos. Como principais características do planejamento urbano municipal pós-Estatuto da Cidade, poderíamos elencar as seguintes, de acordo com o quadro elaborado por Azevedo (2011, pp. 47-48):

- O plano diretor é difundido pelo Ministério das Cidades e adotado por aqueles municípios que deveriam aprovar seus planos até outubro de 2006, de acordo com o estabelecido pelo Estatuto da Cidade;
- Os técnicos elaboram e discutem com a população municipal os problemas e potencialidades locais - leitura técnica e leitura comunitária por meio de reuniões temáticas e setoriais. Caso haja Consultoria (caso haja), técnicos e comunidade são capacitados;
- O plano diretor é elaborado para as áreas urbana e rural, tratadas de forma integrada;
- Direito à moradia e à regularização fundiária de milhões de brasileiros que vivem nas favelas e nos loteamentos irregulares. O Ministério das Cidades deflagra o direito à regularização fundiária e à garantia das posses urbanas;
- No paradigma difundido, os interesses coletivos devem se sobrepôr ao privado e a função social da propriedade é

garantida. O plano diretor é o instrumento que vai indicar os limites, as faculdades e obrigações da propriedade urbana e rural;

- Na nova prática e metodologia difundidas, o plano diretor parte da leitura da cidade real e passa a ser visto como base para a gestão pactuada e não mais como instrumento para resolver todos os problemas da cidade. Passa-se a trabalhar com temas prioritários, ao invés de extensos diagnósticos;

- Direito a cidades sustentáveis do ponto de vista ambiental, social e econômico. O plano diretor coíbe, estimula ou qualifica os usos e contempla a capacidade de infraestrutura, condições do meio físico e necessidades de preservação ambiental;

- Ganhos imobiliários pertencentes a alguns proprietários são mais bem distribuídos para a sociedade, por meio das outorgas onerosas do direito de construir e alteração de uso;

- As áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas à aplicação dos instrumentos do parcelamento e edificação compulsória, terão áreas indicadas no plano diretor;

- O plano diretor estabelece critérios para utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade e delimita as áreas para aplicação: outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, direito de preempção, transferência do direito de construir e as ZEIS;

- O Estatuto da Cidade amplia o número de municípios com obrigatoriedade de elaboração do plano, passando a ser: com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

2.2.1 O movimento pela reforma urbana brasileira

A desigualdade social e a segregação urbana nas cidades brasileiras estão fundamentalmente amarradas, à concentração de terras e renda no país, o que se funde ao problema da força que possui a propriedade privada no modo de produção capitalista. A reconfiguração da produção no campo e o processo migratório, aliados ao processo de industrialização intensificado a partir dos anos 1950, passaram a exercer atração em direção aos serviços e “oportunidades” oferecidas nos centros urbanos nacionais em expansão. O desemprego e o assalariamento desvinculado da questão imobiliária se somam aos diversos motivos da segregação socioespacial nas cidades brasileiras. De acordo com Orlando Alves dos Santos Júnior (2007):

A questão é que o modelo de produção e gestão adotado nos últimos anos foi resultado da combinação de processos de inserção seletiva de regiões e áreas competitivas e dinâmicas integradas aos circuitos internacionais de capitais, de concentração populacional em áreas metropolitanas, de segregação urbana e exclusão socioeconômica, que produziu uma nova ordem socioespacial, na qual a cidade aparece como a expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, entre cidadãos e não-cidadãos (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 295).

O debate em torno da necessidade de mudanças no quadro espacial segregado nas cidades brasileiras começa a tomar corpo, no início da década de 1960, com o ideário da Reforma Urbana. O contexto movimentalista passou a partir deste momento, a se inserir nas discussões das reformas de base do governo João Goulart (1961-1964), onde por outro lado se discutia a questão da Reforma Agrária no país.

O MNRU foi o primeiro movimento nacional da sociedade civil brasileira e expressou uma ampla aliança formada por associações de bairro, sindicatos, ONG's e associações profissionais. Em sua formação inicial foi composto da seguinte maneira: Movimentos Populares: MDF – Movimento de Defesa dos Favelados; Associações de bairro: FAMERJ; ONGs: FASE, POLIS; Sindicatos: Federação Nacional dos Engenheiros; Federação Nacional dos Arquitetos; Associação profissional: ANSUR (AVRITZER, 2008).

Com o golpe militar de 31 de março de 1964 que derruba João Goulart do governo, tem-se início uma fase de repressão aos movimentos sociais, repressão política aos partidos de esquerda e censura a diversas formas de liberdade. A situação é agravada em dezembro de 1968 com o Ato Institucional nº 5 (AI-5). Diante do fechamento nos anos de chumbo da ditadura militar os movimentos sociais e o associativismo de caráter político se enfraqueceram gradativamente (SOUZA, 2006).

Durante o governo de Ernesto Geisel, em 1974, a eminência do processo de abertura política dá condições para que a pauta da Reforma Urbana seja retomada. Mas os problemas urbanos só aumentavam. Entre 1950 e 1980, o país havia se transformado. Se nos primórdios do processo de industrialização tinha-se apenas cerca de um terço da população habitando áreas consideradas urbanas, esta proporção cresce para dois terços no início da década de 80. A problemática em torno da questão habitacional é agravada, o que leva a discussões sobre a necessidade de melhorias, com a possibilidade de um debate mais amplo diante da recém-redemocratização.

A precariedade, a falta ou a inacessibilidade a serviços públicos e a moradia compuseram a pauta reivindicatória dos movimentos sociais urbanos, do início dos anos 80 no Brasil. Neste sentido, a agenda da reforma urbana foi elaborada, pelo MNRU, na qual consta: (I) a institucionalização e a gestão democrática das cidades; (II) a municipalização da política urbana (III) a regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade (IV) a inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos (SANTOS JÚNIOR, 2007).

Em 1985 com a abertura democrática, há a necessidade de uma nova Constituição diante da então Constituição vigente, a de 1967, elaborada em pleno regime militar. A possibilidade de apresentação de propostas para a nova Constituição (as emendas populares) é uma oportunidade para mudanças efetivas. Em 1987 é fundado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), originando “um novo sujeito coletivo, mais plural e heterogêneo, organizado na forma de uma rede de organizações e movimentos sociais” (SANTOS JR., 2007, p. 300) para a promoção de melhorias nas condições urbanas do país.

Ainda em 1987 a emenda popular da reforma urbana com cerca de 150 mil assinaturas é apresentada a Assembleia Nacional Constituinte. O congresso acata a emenda popular, mas faz alterações em seu conteúdo. O que resulta da proposta inicialmente encaminhada ao Congresso Nacional são os artigos: 182, que versa sobre a Função Social da Cidade,

sobre a Função Social da Propriedade, e sobre a obrigatoriedade dos Planos Diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes; e o artigo 183, que versa sobre o direito de usucapião.

Segundo Leonardo Avritzer (2008), durante o processo da Assembleia Nacional Constituinte, boa parte das reivindicações do FNUR foram incluídas no texto constitucional, mas surge uma proposta de integrá-las ao Plano Diretor municipal, “proposta advinda de setores conservadores, visando retardar a implementação da reforma urbana” (p. 57).

Com a necessidade de produzir legislação ordinária regulamentando o capítulo da reforma urbana, teve início um processo de disputa e negociação no legislativo que durou quase 14 anos. No decorrer deste processo, o MNRU tornou-se FNUR e desenvolveu uma estrutura de lobby da sociedade civil que permitiu, ao final de 14 anos de tramitação legislativa, a aprovação do Estatuto da Cidade (AVRITZER, 2008, p. 57).

Após longo período de tramitação no congresso nacional, é aprovada a lei 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Cidade dispõe sobre a obrigatoriedade da participação popular direta no planejamento e gestão das cidades. Em diversas passagens, o Estatuto da Cidade reitera a importância da participação social no planejamento e gestão urbana das cidades.

Desta forma, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana significou uma mudança não apenas de conteúdo em termos de planejamento urbano, mas igualmente na forma de produzi-lo, de forma participativa, num diálogo entre o poder público e a Sociedade Civil.

2.2.2 Paradigmas conflitantes: cidade-direito e cidade-mercado

O MNRU apontou uma outra direção possível para a cidade brasileira: aquela de construir um espaço urbano mais democrático, principalmente no que diz respeito à terra urbanizada e aos serviços públicos.

Para Vainer (2003) o período de governo militar ficou marcado pela utopia tecnocrática no planejamento urbano. Com a crise do regime militar, o modelo de planejamento qualificado como centralista e

autoritário também anunciou sua crise. Diante disto e da necessidade de mudanças, simultaneamente ascendem movimentos urbanos em praticamente todas as cidades brasileiras com vistas a mudar as condições de reprodução de desigualdades no país. Estes movimentos passaram a pautar suas lutas na descentralização dos processos decisórios, até então concentrados no Governo Federal e com isso, abolir o monopólio tecnocrático sobre as cidades e ampliar a esfera de participação dos cidadãos na elaboração das políticas públicas.

A abrangência e consistência do processo em marcha permite afirmar que emergia, então, com enorme força, uma nova utopia urbana: a utopia da cidade democrática. Essa, contudo, não foi a única utopia que veio disputar o trono deixado vazio pela crise do modelo centralista-tecnocrático-autoritário. Ao lado da utopia democrática, pouco a pouco foi se apresentando e fortalecendo um novo modelo: o modelo da cidade-empresa, da cidade-mercadoria (VAINER, 2003, p. 28).

Com isso, podemos considerar que emergem ao menos duas visões distintas de cidade as quais correspondem a paradigmas contraditórios que se apresentam na contemporaneidade brasileira. De um lado tem-se a visão da cidade-mercadoria; “(...) com essa utopia afirma-se a cidade do marketing, a cidade consensual que repudia qualquer debate aberto e teme o conflito” (VAINER, 2003, p. 30). De outro, tem-se a utopia da cidade democrática. Esta por sua vez, não é dominada pelo mercado e pela mercadoria, mas sim é dirigida pela política. “Nela, o conflito, em vez de ser temido, é desejado, pois é visto como elemento fundamental da transformação da cidade” (Idem).

O paradigma da cidade-mercado caracteriza-se pela redução do espaço urbano e da cidade a uma mercadoria, que assim como qualquer outra, certamente é atribuída de um valor de troca. Esta visão é impulsionada por estratégias de empresariamento urbano, que têm o foco voltado para um alvo: o cliente consumidor.

O cliente é o investidor que pagará pela aquisição de determinado objeto da composição da cidade. O *citymarketing*, que é a venda da imagem da cidade é uma das estratégias, que visa à atração de investidores “solventes”, os quais irão movimentar o capital. Nas perspectivas neoliberais próprias deste paradigma, o mercado é voltado para o exterior, sendo que as populações locais mais pobres, nesta perspectiva são em

muitos casos tratadas como problema paisagístico ou ambiental (VAINER, 2000).

Em síntese, pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis (VAINER, 2000, p. 83).

No contexto das lutas sociais, Orlando Alves Santos Jr. (2007) corrobora a ideia do surgimento de um paradigma “em construção” chamado de “cidade-direito”, este caracterizado pela “(...) construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias para um projeto alternativo de cidades” (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 301) em oposição a um paradigma de mercado.

De uma maneira esquemática, parece possível afirmar que estamos diante da disputa entre dois paradigmas de política urbana, que, com base no que vem sendo discutido na literatura, denominamos preliminarmente de paradigma cidade mercado e paradigma da cidade direito de intervenção pública, com seus diferentes impactos sobre a dinâmica das cidades (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 306).

Neste sentido, Santos Júnior considera o movimento social pela reforma urbana e a formação do Fórum da Reforma Urbana, bem como, a promoção de conferências nacionais das cidades e a implantação do Conselho das Cidades como fundamentais na construção deste paradigma. O autor também considera ser possível avançar na transformação dos planos diretores municipais em instrumentos de reforma urbana, a partir de uma reflexão sobre o alcance das mudanças institucionais ocorridas na política urbana, estando estas mudanças voltadas para a construção de pactos socioterritoriais e promoção do direito à cidade:

A disputa entre esses diferentes modelos atravessa as disputas em torno do planejamento urbano, em

que se destaca o processo de elaboração dos planos diretores. Sob o ponto de vista da reforma urbana, o desafio está ligado à construção de esferas públicas democráticas que contribuam para tornar substantiva a dinâmica democrática, intervindo nos padrões de sociabilidade por meio de investimentos para garantir a representação dos grupos de interesse e das classes nos espaços públicos, de forma que estas tenham visibilidade e se identifiquem, e também realizando políticas culturais que busquem dissolver a separação da cidade fragmentada (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 308 – Grifo nosso).

A inflexão do paradigma tecnocrático no planejamento urbano brasileiro abriu espaço para que, através de ações por uma reforma urbana no país, prosperassem avanços em relação a uma perspectiva democrática de planejamento. No entanto, o grande distanciamento entre a realidade da (re)produção do espaço urbano, e os planos diretores, os quais, uma vez elaborados, passam a ter pouca ou quase nenhuma vinculação com a realidade (no sentido de que, a cidade não reflete, de modo geral, as linhas gerais dos planos, mas segue, entre as estratégias políticas e de mercado, a lógica da produção e reprodução desigual do espaço, que se dá na esteira dos processos de urbanização comandados pela lógica do lucro desenfreado), levou à diversas críticas, e à uma descrença sobre seu sentido, de suas potenciais virtudes, não somente em relação à (re)organização espacial, mas como também em relação à orientação das normas de convívio social.

Cremos, entretanto, que a recorrente necessidade, de que a produção do espaço urbano seja uma consequência da racionalidade (instrumental), acabe levando à reafirmação dos planos diretores no plano político-institucional. Não desvinculado deste fator explicativo, os embates entre a defesa de um projeto de reforma urbana, e os setores conservadores, apresentaram como resultado, um plano diretor renovado, cujos reflexos em relação à dimensão da produção do espaço urbano, ainda não podem ser dimensionados, em virtude de sua aplicação recente. O que é possível, porém, constatar é que, dentro do novo marco jurídico-institucional (Estatuto da Cidade, Ministério e Conselho das Cidades) nos processos de elaboração destes planos, em muitos casos, têm-se a constituição de discussões públicas sobre os problemas urbanos, o que vem fortalecendo o papel de importância das esferas públicas, nas escalas locais. Neste sentido, espera-se que a atuação da sociedade civil nestas

esferas possa vir a significar - para além de mera influência - efetivamente uma maior participação dos cidadãos sobre as decisões públicas em relação à cidade.

III. SOCIEDADE CIVIL E PLANEJAMENTO URBANO EM FLORIANÓPOLIS: HISTÓRIA, PROCESSOS E ATORES

Neste capítulo, abordaremos as características urbanas da Florianópolis contemporânea. Desta forma, buscamos descrever a cidade a partir de seu processo de desenvolvimento urbano recente, a partir de um aspecto dual e conflitante: o primeiro, marcado pela expansão de um modelo de urbanização corporativista no município, e o segundo, notavelmente derivado de um processo histórico, de mudança paradigmática, de resistências, lutas e transformações a nível de sociedade e de formação do território.

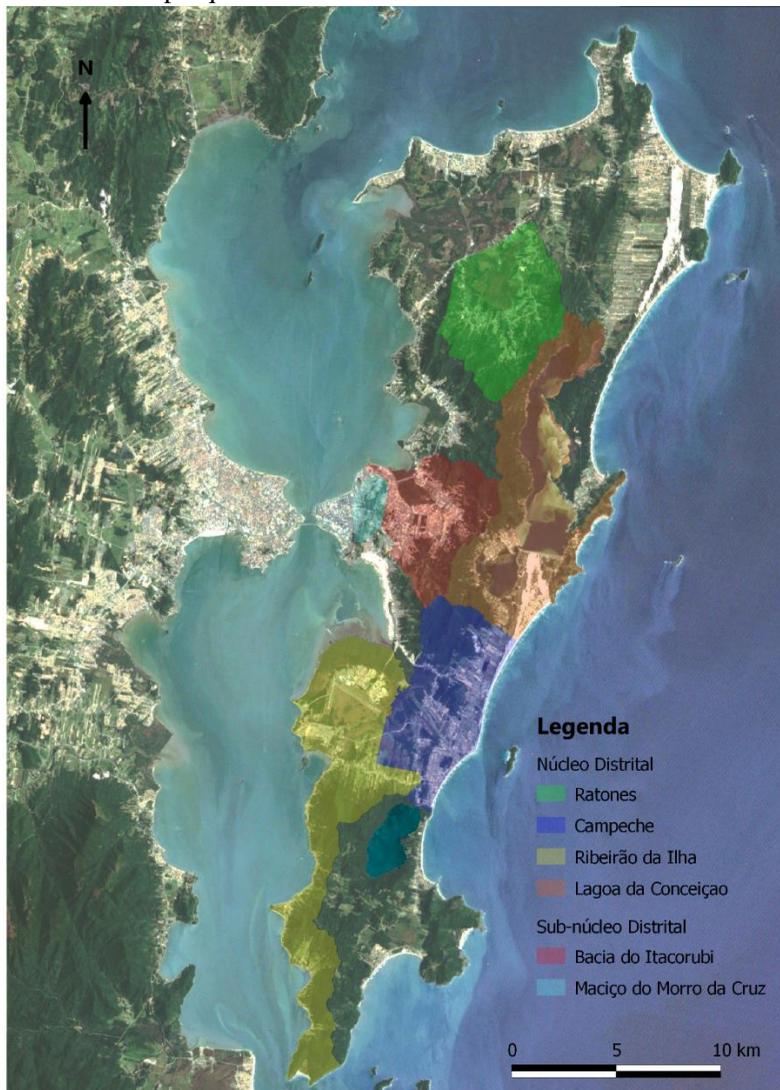
Resistindo às investidas deste modelo, atores da sociedade civil florianopolitana, vêm buscando questionar o modelo mercadológico, buscando pautar um projeto alternativo de cidade. As transformações políticas e sociais nas últimas décadas levaram a emersão das possibilidades de ações conjuntas nas relações entre Estado e sociedade civil no Brasil. Isto se reflete no campo do planejamento urbano, com a possibilidade da participação de atores da sociedade civil na elaboração dos planos diretores. O resgate do histórico de elaboração dos planos diretores em Florianópolis demonstra uma filiação a este processo de inflexão das práticas tecnocráticas, para a emersão de possibilidades de práticas renovadas, na elaboração de uma política pública de planejamento urbano, pautada pela cidadania.

3.1 Características urbanas da Florianópolis contemporânea

O município de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina (região sul do Brasil), possui uma área total de 436,5 Km² (IBGE, 2010), sendo composto por duas partes, uma insular e uma continental. A maior parte, a insular, é também chamada Ilha de Santa Catarina, com 424,4 Km² (97,23% da área municipal). A outra parte, chamada de Continente, compreende uma pequena porção na parte continental do município, com 12,1 Km² (2,77% da porção total do município).

Na imagem de satélite a seguir, demonstramos as localidades do município de Florianópolis, as quais serão abordadas com maior frequência nesta pesquisa. Os limites das áreas destacadas tem como base as delimitações dos Núcleos e Subnúcleos Distritais definidos no processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.

Figura 5 - mapa temático com as áreas (Núcleos e Subnúcleos Distritais) destacados na pesquisa



Fonte: elaborado por André Oliveira.

Nas últimas décadas, o processo de urbanização em Florianópolis tem seguido uma lógica de “mercantilização” da cidade. Conforme salientado por Sugai (2004) desde a década de 1970, os excedentes

capitais têm dado origem a uma série de novos investimentos, os quais, pela falta de planejamento e ações políticas, tem agravado o problema da segregação socioespacial, dividindo o espaço entre as áreas privilegiadas e as áreas de exclusão social na cidade. Isto se traduziu especialmente na valorização do capital imobiliário, o que levou a duas consequências imediatas: a) um maior investimento público realizado em bairros ou áreas de interesse das classes das elites, concentradas em sua maioria na parte insular do município, ocasionando a crescente valorização destas áreas, em detrimento das áreas mais pobres e desvalorizadas nas periferias urbanas e na porção continental; e b) o agravamento da questão fundiária pela elevação do preço da terra urbana, gerando maior segregação socioespacial e aumento dos conflitos territoriais, devido à exclusão que o modelo de urbanização elitista infere à cidade.

Esta lógica de urbanização desigual teria prosseguimento nas décadas seguintes, sem políticas públicas que a contradissem, revelando a essência mesmo do modo de produção capitalista, da forma que o conhecemos. A política que outorga o domínio das áreas centrais e dotadas de amenidades para a reprodução cada vez mais intensa de um modelo de cidade-mercadoria, não veio acompanhada na mesma medida de investimentos em políticas públicas que estimulassem o direito à cidade. Neste processo, o território florianopolitano, se por um lado, tornou-se cada vez mais um reflexo da acumulação capital, por outro, ele reproduz a lógica da reprodução desigual do espaço urbano na escala global.

A partir da década de 1990 a cidade de Florianópolis passa a se tornar muito mais conhecida no Brasil, e em outros países. Uma política de planejamento estratégico é posta em prática, e a divulgação da cidade através da imprensa estimula a atração de turistas, e de novos moradores. Conforme aponta Wendel (2007), nas últimas décadas, “(...) houve um grande aquecimento do mercado imobiliário, com destaque para os empreendimentos de alto padrão, ‘público alvo’ das estratégias de *marketing* empregadas para vender a qualidade da vida em Florianópolis” (p. 1). O autor descreve este fenômeno, associado a um processo de mercantilização em que a natureza é “fetichizada”, tornando-se um objeto de consumo, procurando destacar como isso ocorre em relação ao setor do turismo e da construção civil em Florianópolis. Desta forma, coloca que “(...) num período onde a natureza é uma raridade (...) os agentes imobiliários de Florianópolis irão capitalizar as características do sítio urbano da Ilha associada à qualidade de vida (...) e, principalmente, a grande presença da natureza na cidade” (Idem).

3.2 A cidade como mercadoria em Florianópolis

Ao longo da década de 1990, Florianópolis viria a se tornar uma cidade muito mais conhecida nacional e internacionalmente. A partir desta década, houve a confirmação da “vocação” cosmopolita da cidade, a qual passava a captar a atração não apenas de turistas, mas de novos moradores, em busca de qualidade de vida e oportunidades. Esta expansão era também assistida pela política de planejamento promovida em nível municipal e estadual, associada a uma extensa campanha publicitária para a promoção da imagem de Florianópolis. Conforme colocam Dias, Gonçalves e Lenzi (2009),

(...) embora a construção da imagem da cidade associada à ideia de paraíso turístico não seja processo recente, é atualizado a partir da década de 1990 pela ação de atores sociais conectados em redes mais amplas que operam em distintas escalas espaciais – desde a local até a internacional (DIAS, GONÇALVES e LENZI, 2009, p. 02).

A histórica atratividade exercida por Florianópolis em função de sua localização geográfica e função política, alia-se aos avanços no desenvolvimento de setores como o de transportes no país, o que faz com que, ainda na década de 1950, a atividade turística seja alavancada em Florianópolis, tendo a atividade se desenvolvido nas décadas seguintes. Todavia, é no início dos anos 1990, quando Florianópolis ganha o título de “Capital Turística do Mercosul”, e abriga o primeiro “Fórum Nacional de Planejamento Turístico da Grande Florianópolis”, que esta função passa a ter maior relevância, incentivada pelo governo e pelos investimentos empresariais.

As belezas naturais e a privilegiada localização geográfica da cidade-capital do Estado de Santa Catarina em relação ao conjunto dos países integrantes do Mercosul, são aspectos recorrentes nos discursos que promoveram e projetaram uma imagem “paradisíaca” de Florianópolis. A atividade turística se expande a partir da década de 1990, quando passa as estratégias de *marketing* passam a captar os segmentos de mais alta renda, atraídos pela propaganda da “cidade-paraíso” para as férias e para fazer negócios. A mesma estratégia da venda seria adotada pelos promotores imobiliários, na associação dos empreendimentos

imobiliários à paisagem, conforto, segurança, à disponibilidade de serviços e ao lazer, imagens que nem sempre condiziam à realidade dos problemas urbanos que se agravavam na cidade.

O setor tecnológico teve forte crescimento a partir dos anos 1990. Embora a formação de um conjunto de oportunidades profissionais, técnicas e acadêmicas em torno do setor de tecnologia em Florianópolis e região metropolitana, remontem a diferentes décadas⁶, é em 1991, com um acordo que visou à criação do Polo Tecnológico da Grande Florianópolis (TECNÓPOLIS), que Florianópolis desponta para o cenário nacional como polo nacional produtor de novas tecnologias.

Em 1993, o Governo do Estado de Santa Catarina e a Fundação CERTI implantaram o primeiro parque tecnológico brasileiro, o Parque Tecnológico Alfa, localizado no bairro João Paulo. Nos anos seguintes, outros projetos foram concretizados das chamadas “incubadoras” de novas tecnologias. Em 2002 inicia-se o desenvolvimento do Sapiens Parque, em uma área de 431,5 hectares, no Bairro da Cachoeira do Bom Jesus. Segundo o documento do “Plano Diretor do Sapiens Parque” (2007), o desenvolvimento urbanístico do Parque utilizou o conceito da “Reserva da Biosfera Urbana (RBU)”, introduzido no projeto do Sapiens Parque pela Fundação CEPA⁷, a qual viria, posteriormente, a ser contratada pela prefeitura municipal de Florianópolis para conduzir a elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis (PDDS). O mesmo conceito, da RBU

⁶ De acordo com Xavier (2010) A criação da Escola Técnica Federal em 1968 (antiga da Escola de Aprendizizes Artífices, fundada em 1909), o surgimento da UDESC e da UFSC com o Centro Tecnológico-CTC na década de 60, além da instalação de empresas que demandavam a formação profissional em áreas de engenharias ainda na década de 70 (CELESC, TELESC, ELETROSUL), são eventos que marcam o início da “vocação” tecnológica em Florianópolis. Já na década de 80 o setor tecnológico era tido como contrapartida fundamental do desenvolvimento turístico, ambos se constituindo, segundo a estratégia política “indústrias limpas” e complementares, que prosperam em ambientes de elevada qualidade de vida. A primeira empresa de base tecnológica instalada na região metropolitana de Florianópolis foi a INTELBRAS em 1976, seguida pela empresa de software Digitro (1977) e mais tarde pela empresa Exata Instrumentação Eletrônica (1983). Em 1984 é criada a Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras – CERTI, e em 1986 é fundada a ACATE - Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia - Acate (1986).

⁷ Representada na ocasião pelo arquiteto e urbanista Rúben Pesci.

presente na elaboração do Sapiens Parque reapareceria por diversas vezes no texto PDDS⁸.

Segundo Campos (2009), na década de 1990, a indústria da construção civil vivenciava um grande “boom”, aumentando sua escala de produção e de ocupação do solo em Florianópolis. Os padrões das construções se voltavam para a clientela de mais alto poder aquisitivo, tanto nos já tradicionais bairros ocupados por classes de alta renda, como em novos bairros, criados a partir da abertura de novas “frentes”. A aposta na indústria da construção civil, bem como nos setores do turismo e da tecnologia, enquanto “motores” propulsores da economia florianopolitana, compunha a incorporação dos circuitos econômicos da cidade ao mercado nacional e estrangeiro.

O processo de urbanização em Florianópolis tornar-se-ia um processo de “urbanização corporativa”, guiado pelas corporações empresariais e pelas forças políticas. Se por um lado, a economia nestes setores dinamizou-se, levando-se em consideração a criação de empregos e renda nestes setores, o “modelo” em questão não alçou maiores benefícios para a população de modo geral, e nem para a cidade como um todo.

Conforme destacado em Pozzo (2010:147), “(...) o planejamento estratégico⁹ adentra a cidade como ideologia da administração pública” na década de 1990¹⁰. Um dos objetivos do planejamento estratégico é a

⁸ Entre os “projetos deflagrantes” para Florianópolis no PDDS, é frisado o estímulo ao desenvolvimento de “parques temáticos” voltados para a produção e divulgação de tecnologias.

⁹ O que seria mais conveniente segundo Souza, (2006), ser chamada de uma perspectiva “mercadófila”, tendo em vista que existem diferentes versões de planejamento estratégico, a mais conhecida a versão conservadora; entretanto, existe também a versão que se afasta do ambiente conservador, como ele cita, o “planejamento estratégico situacional”, desenvolvida por Carlos Matus quando ele era colaborador do governo de Salvador Allende. Na visão de Souza, as perspectivas mercadófilas “(...) deixam de tentar ‘domesticar’ ou ‘disciplinar’ o capital [como o fazia o planejamento regulatório], para, pelo contrário, melhor ajustarem-se aos seus interesses, inclusive imediatos” (pp. 136-137).

¹⁰ O planejamento estratégico tem como principais teóricos, os urbanistas espanhóis Manuel Castells e Jordi Borja os quais, através de livros, publicações e conferências (ênfatizando o sucesso da aplicação do modelo na cidade de Barcelona, por ocasião das Olimpíadas de 1992, essencialmente ao longo da década de 90) fundamentam as ideias sobre como a cidade “bem sucedida” deve ser competitiva e, criar condições de gerar sinergias para atrair investimentos, de tal maneira que, as empresas ligadas aos setores estratégicos e a política local

promoção de uma “atmosfera” de segurança e confiabilidade sobre a cidade, de forma que isto favoreça a atração e a consecução dos negócios empresariais. O planejamento estratégico considera a lógica de que para vender a cidade é importante apresentá-la enquanto espaço desprovido de conflitos. A propaganda sobre Florianópolis veiculada pela mídia, desde a década de 1990, vem promovendo uma imagem sobre a cidade, que associa a natureza das paisagens exuberantes à ideia de cidade ideal para se viver. Esta imagem “unificadora” da cidade que passou a ser veiculada no cenário nacional e internacional é sempre uma imagem desprovida de qualquer criticidade sobre a realidade dos problemas socioespaciais.

Um trecho da matéria publicada em 04 de junho de 2003 na Revista VEJA, reflete esta visão de cidade, colocada em evidência pela prefeitura municipal na ocasião:

“Aqui é a Miami brasileira”, compara a prefeita de Florianópolis, Ângela Amin, que tem três vizinhos vindos de outros Estados, todos aposentados. (...) assim como aconteceu na Flórida, no Brasil há um grupo de empreendedores ávidos por explorar o mercado dos senhores e senhoras endinheirados de Florianópolis. As consultas ao Instituto MAPA, que faz estudos sobre a demanda de serviços e produtos, dobraram nos últimos sete anos. Foi justamente nesse período que o mercado esquentou de forma inédita. Do total de estabelecimentos existentes hoje, 44% abriram as portas a partir de 1995.

(...)

Talvez o melhor termômetro para medir o impacto dos “estrangeiros” na economia local seja o setor

devem vender a imagem da cidade, exatamente como um produto no mercado mundial. A “fórmula” de promoção da cidade, entretanto, é repetida em vários casos, sem maiores critérios de análise territorial, e através de mecanismos que, buscam criar uma “atmosfera” consensual que seja captada positivamente tanto por empresários como pelos habitantes locais, através de mecanismos que, normalmente, não ultrapassam (quando muito) a “pseudoparticipação”. A primeira experiência de planejamento estratégico foi em São Francisco-EUA, em 1987, tendo sido aplicado também em outras cidades, como as espanholas, Bilbao, Madrid, Jerez e Cádiz, além de cidades latino-americanas como, Bogotá, Medellín (Colômbia), Santiago (Chile), Córdoba e Rosário (Argentina), Assunção (Paraguai), Caracas (Venezuela), Quito (Equador), Rio de Janeiro, Salvador e Recife (Brasil) (POZZO, 2010).

imobiliário. Nas últimas três décadas, o número de imobiliárias saltou de menos de dez para 125. As propriedades mais procuradas podem ser divididas em dois grupos: as próximas ao centro, junto aos serviços, e as mais afastadas, em praias de água limpa. No luxuoso loteamento Jurerê Internacional, ao norte da ilha, uma casa de frente para o mar chega a custar 6 milhões de reais (REVISTA VEJA, Junho de 2003).

Esta visão de cidade parece ter prevalecido também na primeira década do novo século, adentrando a gestão de Dário Berger, prefeito de Florianópolis entre 2004 e 2012. Em outra matéria mais recente, publicada no Jornal “O Globo” em 14 de outubro 2012, Florianópolis aparece como tendo a maior proporção de ricos entre as capitais brasileiras. Com 27,7% de sua população na classe “A” (contra 19,5% no Rio de Janeiro e 17,7% em São Paulo) e 41,6% na classe “A/B” (contra 28,8% no Rio e 27,1% em São Paulo). O trecho da reportagem a seguir demonstra, a visão de cidade da representante na ocasião de uma das poderosas empresas da construção civil em Florianópolis:

[a] diretora da Habitasul, empresa que criou o bairro de Jurerê Internacional, vê uma invasão de novos moradores ricos, muitos de outros estados, nas belas mansões do bairro. Hoje, cerca de 60% das vendas de imóveis de luxo na cidade são para moradores e não para turistas, ao contrário do que ocorria antes no bairro, antes muitos mais de veraneio, justo no local que já foi alvo de muitas ações por seu polêmico licenciamento ambiental. (...) — O problema não é ser rico, o problema é ser pobre. Devemos ter isso em mente, a felicidade é para ser vivida agora, e não depois, no céu. Temos que mudar a cultura do brasileiro, mas fico feliz que isso já esteja ocorrendo (O GLOBO; matéria publicada em 14 de outubro de 2012).

A reprodução das desigualdades urbanas têm também um propósito, a manutenção do *status quo* instituído, e a reprodução do sistema de classes. No ano de 2007, enquanto ocorria um intenso processo de participação em torno da elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, evidências de ações conjugadas entre os interesses da

administração municipal e os interesses dos setores privados vêm à tona na cidade, ficando conhecido (nacionalmente) como a “Operação Moeda Verde” da Polícia Federal. Conforme trechos do relatório final desta operação publicados em 29 de outubro de 2007 no jornal Diário Catarinense, a Polícia Federal classificaria o caso como uma “(...) quadrilha de servidores associada para a prática de crimes contra a administração pública e contra o meio ambiente”. Os indiciados somariam um total de cinquenta e quatro pessoas, dentre os quais o então prefeito de Florianópolis na ocasião, um procurador do município, dois vereadores, secretários, servidores públicos (municipais, estaduais e federais) e empresários do ramo turístico e imobiliário. O inquérito policial levou a cerca de trinta mandados de busca e apreensão em órgãos como: Câmara de Vereadores de Florianópolis, Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), FATMA, Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Público (SUSP), Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) e Secretaria Municipal de Obras.

Conforme apontado no relatório divulgado pela imprensa, as investigações baseadas em escutas e telefonemas “grampeados” acusaram um esquema de troca de bens e favores que envolvia a aprovação de licenças ambientais para a construção de grandes empreendimentos, beneficiando os empresários que em contrapartida, ofereciam aos servidores públicos e políticos indiciados pela Operação propinas em dinheiro, automóveis e terrenos, além de, em um dos casos específicos, o oferecimento de financiamento para campanha política. Um dos pontos mais polêmicos, alvo da investigação, foi a “Lei de Incentivo à Hotelaria” (publicada em abril de 2007 sob o número 270/07), que concede abatimentos de até 50% do IPTU e até 50% no ISS para empreendimentos hoteleiros. Segundo o relatório final da Operação Moeda Verde publicada no jornal Diário Catarinense, a Lei da hotelaria, teria sido criada em favorecimento às pendências fiscais de um conhecido empresário dono de diversos empreendimentos turístico-imobiliários no norte da Ilha, sendo este o motivo do indiciamento do então prefeito na ocasião do inquérito (DIÁRIO CATARINENSE; matéria publicada em 29 de Outubro de 2007).

Na escala municipal, o controle (manipulação) do espaço pelas elites tradicionais parece ser ainda mais evidente do que em outras escalas. Um problema ressaltado por Corrêa (2004) compreende o fato de que a legislação garante à municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano. Estes poderes, ao que tudo indica, advêm de uma longa tradição, conservada através de práticas autoritárias e clientelistas de governo. As

hierarquias familiares, do ramo empresarial e da política locais, têm nos setores imobiliário e fundiário “(...) um fértil campo de atuação” (CORRÊA, 2004, p. 26).

Corrêa (2004) (remetendo a Lefebvre [1976]) coloca que, a posse e o controle do uso da terra se torna um dos principais instrumentos pelo qual os agentes do Estado e do mercado viabilizam concretamente os propósitos de reprodução das relações de produção capitalistas.

(...) a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se em muitos casos em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante.

(...) a ação destes agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é o da reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação e a tentativa de minimizar o conflito de classe, este aspecto cabendo, particularmente ao Estado (CORRÊA, 2004, p.12).

Hoje em Florianópolis, o interesse da indústria da construção civil (e do Estado) na produção de imóveis para as camadas populares é quase inexistente. O mercado imobiliário é voltado em primeiro lugar para a satisfação da demanda solvável, o mercado voltado para as classes mais elevadas na cidade “formal”. Nas áreas periféricas, em que se torna vantajoso para o capital imobiliário incorporar a demanda advinda das populações de menor renda (com a construção de habitações a custos mais acessíveis através do financiamento dos programas habitacionais governamentais) estes empreendimentos acabam reproduzindo os problemas advindos das condições de baixa urbanidade¹¹. À parcela da

¹¹ A reportagem de 27 de maio de 2011 publicada no Diário Catarinense traz a seguinte manchete: “Uma fila de 14.116 interessados inscritos, verba para 1,1 mil moradias e nenhum contrato de moradia assinado pelas pessoas que ganham menos em Florianópolis. A primeira fase do programa Minha Casa Minha Vida superou em 37,5% a meta para Santa Catarina, mas não conseguiu emplacar na Capital. A cidade teve apenas 142 contratos assinados, todos na faixa entre três e dez salários mínimos. Nenhum para aqueles que recebem até três salários”. A

população que não consegue ter acesso aos elevados preços dos imóveis em Florianópolis, acaba não restando muitas opções, a não ser o deslocamento para a área continental, e para outros municípios da região conurbada, onde o preço da terra é mais acessível, os municípios de São José, Palhoça, e Biguaçu¹².

Na ausência de políticas públicas pautadas na Função Social da Cidade e da Propriedade, Florianópolis afirma-se enquanto uma cidade dividida. Resistindo às investidas pautadas neste modelo da exclusividade, diversos atores e segmentos da sociedade civil organizada reivindicam uma série de melhorias em relação às condições urbanas da cidade e em relação às possibilidades de exercerem uma maior influência sobre as decisões tomadas no sistema político. Estes são os atores sociais da construção de uma visão de cidade mais democrática, da cidade direito.

3.3 A emergência da cidade-direito em Florianópolis

Pretendemos iniciar este item revisando alguns aspectos pertinentes a uma tradição participativa na cidade de Florianópolis, considerando a participação das associações civis na construção de uma esfera pública que problematiza, tematiza e propõe alternativas diante da problemática urbana na cidade.

Como vimos no item anterior, o modelo de desenvolvimento urbano alçado pela administração política municipal nas últimas décadas tem levado a cidade a patamares críticos de sustentabilidade em diferentes áreas. Em relação ao saneamento básico e a mobilidade urbana, o padrão de desenvolvimento adotado nos últimos anos já demonstra, sinais claros de esgotamento. O modelo adotado cria os condomínios fechados de luxo e outros grandes empreendimentos, ao passo que convive com o aumento

reportagem traz ainda o depoimento do presidente do Sinduscon na ocasião, Hélio Bairros, que coloca que: “(...) o alto preço dos terrenos foi uma das razões para o desempenho ruim da Capital [mas] este não foi o único e nem o principal motivo. Contaram ainda questões ambientais, geográficas e um zoneamento que impede a oferta de grandes extensões de terra para projetos como o previsto pelo programa para a cidade. (...) - A questão principal é que não houve vontade política suficiente, comenta Bairros” (DIÁRIO CATARINENSE. Minha Casa Minha Vida não emplaca em Florianópolis. Florianópolis, 27 de maio de 2011).

¹² Este processo agrava o problema do tráfego derivado do movimento pendular e da falta de mobilidade na área central, tendo em vista que todo o acesso viário que liga a Ilha ao Continente é concentrado nas duas pontes centrais, Pedro Ivo Campos e Colombo Salles.

da pobreza e a favelização em diversas áreas pobres da cidade. Esta segregação espacial é um dos instrumentos utilizados pelas classes das elites como forma de assegurar domínios territoriais e poderes na sociedade.

É diante desta realidade urbana problemática, que certos atores sociais buscam através de sua participação na esfera pública, contribuir na ampliação da cidadania. Através das ações e comunicações emitidas na participação destes indivíduos e associações e movimentos sociais na esfera pública informal, esses atores exercem um contrapeso na formação da opinião pública (a qual, por outro lado é manipulada pelas estratégias de marketing, mídia e atores de mercado e Estado), ao tematizarem e proporem que as demandas cotidianas, mais próximas dos problemas locais sejam assumidas pela agenda política da administração pública. As estratégias adotadas por estes atores e grupos sociais, podem ser mais ou menos conflitivas em relação às regras do jogo, ora optando por um confronto mais direto em relação ao *status quo* instituído, ora optando por exercer influência dentro de um sistema de leis e regras instituídas.

Para Lüchmann e Scherer-Warren (2006) as organizações populares na cidade de Florianópolis podem ser identificadas como um “(...) conjunto heterogêneo de mobilizações, associações e manifestações de caráter coletivo que se organizam tendo em vista melhorar, contestar, propor e alterar as condições urbanas da cidade” (pp. 101-102). Conforme as autoras apontam, o caráter do associativismo em Florianópolis modifica-se, com a abertura política decorrente do processo de redemocratização.

A trajetória das organizações populares em Florianópolis seguiu o movimento das mudanças políticas em escala nacional, com a grande ampliação no número de associações, aliado ao crescimento de um associativismo em escala local, de caráter mais politizado. Estes movimentos passaram a pautar entre seus objetivos, o fortalecimento das bases sociais e o direito à participação democrática na elaboração de políticas públicas.

As raízes do associativismo civil em Florianópolis remetem a um primeiro período histórico, anterior ao golpe militar de 1964. Em referência a este período destacam-se: o associativismo feminino politizado – Associação Catarinense de Mulheres (ACM) na década de 1950; o movimento estudantil – União Catarinense de Estudantes (UCE, 1949), Juventude Universitária Católica (JUC) e Ação Popular (AP); e o Movimento sindicalista – Confederação Geral de Trabalhadores (CGT),

ambos atuantes na década de 1960 (LÜCHMANN e SCHERER-WARREN, 2006).

Um segundo período surge após o golpe militar de 1964, quando um novo contexto aparece em Florianópolis. Surgem as manifestações de repúdio à ditadura durante a década de 1970 como o Movimento Feminino pela Anistia e a “Novembrada” (1979). Como ocorrido em todo o Brasil, no regime fechado da ditadura ocorre o enfraquecimento do associativismo de cunho político. É neste período que surgem os primeiros Conselhos Comunitários na cidade.

Na década de 1970, as primeiras iniciativas mais gerais de organização da população de Florianópolis ocorrem relacionadas a um modelo implantado pelo Estado, durante a gestão de Antônio Carlos Konder Reis. Na época é implementado pela SAC (Supervisão de Ação Comunitária, que em 1979 passaria a se chamar Fundação Catarinense de Desenvolvimento Comunitário [FUCADESC]), o Programa Estadual de Estímulo e Apoio à Criação e Funcionamento dos Conselhos Comunitários. O Programa era resultante de um projeto mais amplo, denominado II Plano Nacional de Desenvolvimento, que em 1975 criou o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (SCHERER-WARREN, 1996). Estes Conselhos (14 no total), que existiram de 1977 a 1985, ficaram marcados pelas práticas de cooptação política e tutela clientelista, em que os movimentos de bairro eram atrelados ao controle do poder do Estado. Segundo Machado e Santos (2007), também se registraram neste período, casos de oposição e resistência a este processo autoritário de enquadramento das entidades comunitárias, como é o caso da Associação de Moradores da Lagoa e Santo Antônio de Lisboa.

O terceiro período corresponde a uma nova fase, com o processo de redemocratização nacional a partir dos anos 80. Nesta década dá-se “(...) o aumento expressivo do número de associações de moradores, onde em muitos casos duplicaram a representação comunitária na disputa com os Conselhos Comunitários pela autonomia” (LÜCHMANN e SCHERER-WARREN, 2006, p. 106). É neste momento, a partir da abertura política, que passam a emergir os movimentos focados em uma maior ênfase na defesa dos direitos de cidadania.

A campanha pelas Diretas Já em 1984 fomentava ainda mais os encontros entre os grupos do movimento popular comunitário, que também eram motivados pelas próximas eleições à prefeitura municipal. Formava-se em Florianópolis neste período, um movimento popular/comunitário composto por uma pluralidade de atores, participantes de associações de moradores, de conselhos comunitários

ditos de oposição, militantes de partidos políticos, membros de comunidades de periferias das pastorais da igreja católica, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e de sindicatos (SCHERER-WARREN, 1996).

Esse período marca o renascimento da mobilização da sociedade civil em Florianópolis. Os conselhos comunitários de oposição e grupos das CEBs começavam a se encontrar, com o objetivo de fortalecer sua participação política na cidade, formando articulações entre as entidades. Mas a pluralidade de posicionamentos políticos e partidários entre integrantes levam a dificuldades para manter esta articulação, que perduraria somente até 1987. Este é um momento importante na história do associativismo local, pois com este “racha” entre posições partidárias, alguns passariam a se integrar aos comitês de campanha do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (em que se candidatava à prefeitura, Edson Andrino), formando o que viria a ser a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), enquanto outros, líderes das CEBs (Grupos da Igreja) e associações de moradores de periferia, não aceitavam tal vinculação, vindo a compor no mesmo período o Movimento Sem-Teto e o Movimento do Maciço do Morro da Cruz (Idem).

3.3.1 A União Florianopolitana de Entidades Comunitárias

A União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO) é hoje uma associação organizada institucionalmente a qual visa atuar na articulação entre Associações de Moradores e Conselhos Comunitários, na proposição de encaminhamentos referentes a demandas organizadas na sociedade civil, e na participação em políticas públicas na cidade. Entre outros objetivos e metas da UFECO, destacam-se: a promoção de encontros regionais; orientação e assessoramento na formação de novas associações; atuar em defesa do processo democrático participativo, em Planos Diretores e na formação de Conselhos da Cidade; atuar em defesa da causa ambiental, apoiando os movimentos ambientalistas; agir em defesa da qualidade de serviços públicos e dos espaços públicos na cidade.

As origens da UFECO remetem ao ano de 1987, momento em que a organização nasce fragilizada, devido a um embate político interno. Inicialmente, a UFECO tinha a proposta de autonomia perante o governo, mas “(...) já no início divide-se entre aqueles que desejam a criação de uma Federação Estadual, vinculada ao PMDB, e aqueles que defendem a

autonomia da instituição” (SCHERER-WARREN, 1996, p.18). Em boa parte da década de 1990 a associação é homogeneizada por setores conservadores. O grupo que, no entanto, assume a coordenação da entidade a partir de 2001, procurou resgatar a autonomia e a credibilidade da entidade. Entre as ações que caracterizam esta nova fase da UFECO destaca-se: a participação na organização de eventos promovidos pelo Fórum da cidade; o estabelecimento de parcerias, entre elas com o Ministério das Cidades e ONGs locais, em prol da regularização de comunidades carentes na cidade; a promoção de ações para o embargo público de obras e empreendimentos que não correspondem ao Estatuto da Cidade (LÜCHMANN e SCHERER-WARREN, 2006).

Diante da eminência do processo participativo para a revisão do Plano Diretor de Florianópolis, a UFECO realizou juntamente com o NESSOP, a partir de 2003, um processo de formação sócio política para gestores comunitários em todo o Município, através de encontros de formação “regionais”, trazendo como eixo temático a questão urbana, especialmente a construção do novo plano diretor da Cidade. Estes encontros ocorrem no Centro, Continente, Sul e Norte (dois encontros no norte da Ilha), nos dias 20, 24 e 30 do mês de novembro e nos dias 02 e 07 de dezembro do ano de 2006, contando com a presença de associações de moradores, conselhos comunitários, Fóruns (Maciço do Morro da Cruz) e movimentos sociais.

Segundo Machado e Santos (2007), “(...) cada região onde foram realizados os Encontros apresentou características diferentes, principalmente no que diz respeito ao entendimento do que é o plano diretor” (p. 575). Em algumas localidades houve a necessidade de se fazer uma contextualização histórica sobre o surgimento do Estatuto da Cidade e do Movimento pela Reforma Urbana. Em todos esses encontros “(...) foram feitas discussões sobre a dinâmica das Audiências Públicas promovidas pelo IPUF, escolha do representante distrital e sua função, constituição do Núcleo Distrital e a função do Núcleo Gestor” (Idem).

3.3.2 O Fórum do Maciço do Morro da Cruz

A função eminentemente atrelada aos setores turísticos e da construção civil, impulsionada de forma estratégica pelo Estado e pelo mercado, delinearía muitas das características dos movimentos populares que passavam a se formar entre as décadas de 1980 e 1990. Se por um lado, uma cidade vinha sendo construída para as classes das elites, por

outro, os migrantes pobres que aqui chegavam se instalavam nas áreas periféricas da cidade.

Na década de 1980, além da UFECO, formam-se outros importantes interlocutores dos movimentos populares com o Estado na época, como o Movimento do Maciço do Morro da Cruz (1987) e o Movimento Sem-Teto. A preocupação da política, voltada essencialmente para os setores turístico e imobiliário de alta renda, como forma de investimento, e a consequente falta de uma política pública voltada aos setores sociais (habitacional, entre outras) e ambientais, fez com que “(...) novas forças emergissem da sociedade em busca de soluções para o problema” (REITZ, 1984 *apud* SCHERER-WARREN, 1996, p. 19).

O Movimento Sem-Teto, aglutinando Grupos da Igreja Católica, comunidades da periferia, lideranças de sindicatos e associação comunitárias de oposição, já na década de 90 promove ocupações em terrenos, apoiados pelo Centro de Apoio e Proteção ao Migrante (CAPROM). A ação destas organizações é importante, minimizando diversos problemas sociais enfrentados pelas populações de migrantes pobres, além de terem contribuído para o impedimento de ações de despejo, fortalecendo o contexto das lutas pela reforma urbana nacional.

As atividades do Fórum do Maciço do Morro da Cruz (que tem seu nome originado do Morro que separa a parte central da cidade dos bairros Trindade, Agrônômica e Pantanal), vêm sendo há cerca de trinta anos (desde sua formação ainda na década de 80), um espaço de participação social de grande importância no município. Uma das características marcantes do movimento é a forma de organização em redes integradas. Recentemente, com a criação do IVG em 23 de dezembro de 2010, (instituto que leva o nome do principal incentivador do Fórum desde sua criação, o Padre Wilson Groh), esta ação integrada em redes foi fortalecida.

O IVG é atualmente uma instituição a qual tem papel central na articulação entre outras associações, que efetuam diversos trabalhos, educacionais (culturais, ecológicos e religiosos) e no atendimento geral em bairros pobres da Grande Florianópolis. Estes trabalhos somente tornam-se possíveis com o apoio de moradores locais e voluntários, que atendem a um número expressivo de crianças e adolescentes de diversas comunidades do município de Florianópolis, entre elas: Mocotó (através da ACAM, Associação de Amigos da Casa da Criança e do Adolescente do Morro do Mocotó); Monte Cristo (através do CEDEP, Centro de Educação e Evangelização Popular, fundado em 1987); Monte Serrat, Alto da Caieira, Saco dos Limões, Serraria (através do Centro Social

Marista), entre outras (não apenas em Florianópolis, mas também em outros municípios: Lages, Joinville, Itapema, através do CCEA, Centro Cultural Escrava Anastácia, fundado em 1994), trabalho que atinge ao todo, mais de 8 mil pessoas (principalmente crianças e adolescentes) em áreas problemáticas do ponto de vista socioeconômico. Grande parte dos recursos é captada por intermédio do IVG e associações transversais, centros educacionais e ONGs. A atividade destas redes em diversas áreas de periferias urbanas, não apenas em Florianópolis vem promovendo inúmeras mudanças sociais.

O Fórum do Maciço do Morro da Cruz, (posteriormente denominado Fórum do Maciço Central), integrou o Núcleo Gestor, tendo representantes que participaram das reuniões do distrito sede (Continente e Ilha). Em depoimento colhido em entrevista com o representante do Núcleo Distrital do Maciço do Morro da Cruz no processo inicial do PDP de Florianópolis (2006-2008), se evidencia que ocorre a desmobilização do Fórum a partir de 2008, quando segundo apontado na entrevista, algumas lideranças comunitárias são cooptadas pelo poder político municipal, diante da liberação de recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Na opinião do entrevistado, as poucas obras e projetos derivados do programa, atendiam mais os interesses da prefeitura, ao passo que negligenciavam o processo de muitos anos de discussão de demandas junto às associações comunitárias e ao Fórum do Maciço.

Estas discussões transversais sobre os diversos problemas enfrentados por estas comunidades vinham ocorrendo independentemente do processo lançado pelo Plano Diretor Participativo, e pela instalação dos Núcleos Distritais.

3.3.3 As visões culturais e ambientalistas

As décadas de 1980 e 1990 foram ainda, testemunhas do surgimento das primeiras associações comunitárias com visões culturais, ou voltadas ao meio ambiente em Florianópolis, tendência que se adequava às alterações pelas quais passavam a sociedade civil em mais amplas escalas. Além das diversificadas organizações culturais: de mulheres, de entidades negras, educativas, de saúde, entre outras, surgem também as primeiras associações ecológicas: Associação de Moradores

da Lagoa (AMOLA), Fundação Lagoa, Movimento Ecológico Livre, fundação Água Viva, grupo MEL, entre outras, são exemplos de organizações ecológicas criadas nesta época. O advento da ECO (Rio) 92, marca um momento em que os problemas ambientais passam a ocupar um lugar de destaque nas discussões em diversas partes do mundo sobre os temas da ecologia e da sustentabilidade. Em razão do modelo de desenvolvimento predatório que, à época, já trazia consequências ao meio ambiente em Florianópolis, esta corrente passaria também a pautar a luta do movimento ambientalista em escala local.

O movimento ambientalista participou na composição do agrupamento da Sociedade Civil no Núcleo Gestor do PDP, através das seguintes associações: FEEC (Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses), Instituto Carijós e Grupo Pau-Campeche.

3.3.4 O Plano Diretor Comunitário do Campeche

A atuação destes grupos sociais vem exercendo um papel bastante significativo no que diz respeito à composição de uma esfera pública que problematiza, tematiza e propõe alternativas ao modelo de desenvolvimento urbano proferido em território florianopolitano. O movimento do Plano Diretor do Campeche é bastante representativo nesta questão, apresentando uma das experiências pioneiras em todo o país, em matéria de um planejamento urbano politizado em suas bases sociais, que se realiza através de práticas regidas por um elevado grau de autonomia local.

Ainda que no Plano Diretor da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF, 1969) já seja possível se verificar uma forte vontade por parte da prefeitura e técnicos, em adensar e planificar a área da planície do Campeche, é vinte anos mais tarde (1989), que uma proposta oficial de planejamento urbano (específica para a planície), começa a ser elaborada pelo IPUF, reafirmando a expectativa de se promover o crescimento de uma metrópole representativa à nível nacional e internacional. Neste ano, entretanto, já haviam sido formadas na localidade do Campeche, as primeiras organizações populares, em resposta à deterioração das dunas e áreas de restinga, consequências do processo de expansão urbana sobre a área da planície. Em 1987, moradores locais, os quais já vinham se mobilizando, desde o início da década de 80, organizam-se e fundam a Associação dos Moradores do Campeche (AMOCAM). Partindo da rejeição do projeto da prefeitura no mesmo ano de 1989 é redigida a *1ª carta dos moradores do Campeche*

sobre os projetos de urbanização da área, que colhia reivindicações dos moradores, sendo este o primeiro conjunto sistemático de propostas para a elaboração do plano diretor comunitário (BURGOS, 2007).

Em 1992, o IPUF envia à Câmara de vereadores o Plano de Desenvolvimento do Campeche (PDC), que alterava o plano em vigência na ocasião (e na atualidade), o Plano Diretor dos Balneários (Lei 2193/85). O órgão de planejamento municipal propunha com isso, a urbanização da área de planície atrelada à construção de um extenso sistema viário do tipo “grelha”, de vias “cortantes” relativamente rápidas, e que seriam construídas de uma só vez sobre a planície, modelo inspirado na cidade inglesa Milton Keynes; os elementos geradores de empregos, atrativos dos investimentos de porte internacional que alavancariam a economia do município, seriam os parques tecnológicos, segundo o paradigma das *tecnópolis* japonesas (TIRELLI; BÚRGOS e BARBOSA, 2007).

O projeto da prefeitura pautava-se na exploração turística e imobiliária da localidade, prevendo, quase como uma tendência inevitável um crescimento populacional que atingiria aproximadamente 450.000 habitantes, ocupando 70% do solo da planície (o que justificaria a necessidade do tal planejamento aos moldes que propunham, de acordo com sua visão). Levando-se em consideração a população do município na época, de aproximadamente 345 mil habitantes, a visão da prefeitura visava motivar a criação de uma nova cidade, dentro da cidade já existente.

A comunidade local questiona a concepção do plano da prefeitura, privilegiando outra visão, pautada na preservação ambiental e cultural. Mobilizando-se em defesa de um estilo próprio de vida, (que deveria apostar na ideia das “cidades lentas”), a comunidade do Campeche pressiona o governo (gestão de Sérgio Grando, na ocasião) e consegue que o projeto seja discutido em outras esferas, que não apenas a técnica. O projeto é discutido entre 1993 e 1994, sendo trazido também para a esfera de colaborações acadêmicas através da UFSC, porém as discussões promovidas não trazem resultados do ponto de vista das propostas encaminhadas pela comunidade.

Em 1996, a comunidade consegue, através de um abaixo assinado dirigido ao prefeito Sérgio Grando, a retirada do PDC da Câmara de Vereadores, alegando a necessidade de uma discussão mais ampla com a população. Apesar da realização de um seminário que reabriu a discussão sobre o planejamento urbano da localidade, em que as “(...) lideranças presentes reafirmaram a necessidade de as comunidades envolvidas

participarem do planejamento urbano de sua área” (BURGOS, 2007, p. 8), neste mesmo ano (1996), com a eleição de Ângela Amim (PP) o PDC acabaria voltando à Câmara de Vereadores.

Em julho de 1996, decorrente da demanda por uma discussão do plano em mais ampla esfera, o IPUF apresenta à comunidade o PDC, em uma assembleia, onde comparecem mais de 200 pessoas. A assembleia rejeita o plano, e em agosto é fundado o Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV). O MCQV, articulando diversas entidades locais, passaria a coordenar o embate com o executivo municipal sobre o planejamento da planície.

Em 1997, o MCQV organiza durante três dias, o 1º Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche, que contou com a participação de mais de 350 pessoas. A partir deste processo de construção comunitária, é elaborado um documento chamado de *Dossiê Campeche* (MCQV, 1997). O documento faz um diagnóstico da localidade, trazendo análises e pareceres especializados sobre o PDC, propondo diretrizes de desenvolvimento sustentável, construídas a partir das demandas comunitárias. O documento dá origem ao “Plano Comunitário para a Planície de Campeche - Proposta para um desenvolvimento sustentável”. O Plano Comunitário é apresentado na Câmara de Vereadores, em março de 2000, como substitutivo global ao Plano da prefeitura, elaborado pelo IPUF. A experiência foi pioneira em todo o país, no que diz respeito à elaboração de um contra-planejamento (ao que viria a ser o Plano Diretor oficial da prefeitura) através de um processo de planejamento participativo regido pela autonomia das bases sociais.

De acordo com Búrgos (2007), no primeiro semestre de 2001, começam discussões na Câmara de Vereadores para a aprovação do PDC, levando em conta a existência dos dois planos em disputa. A Câmara, no entanto, não conseguindo pôr em votação o plano oficial devido à pressão pública, decide-se por elaborar uma terceira versão do Plano Diretor, embasada nos dois projetos. Porém, novamente a proposta conservava em sua maioria o projeto da prefeitura, sendo rejeitado pela comunidade, que exige um novo processo democrático de discussão. Neste momento, a participação social na elaboração de políticas públicas ganhava respaldo, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Outras duas ocasiões em que a sociedade civil organizada consegue impedir a votação do PDC da prefeitura, ocorreriam até o início do processo do Plano Diretor Participativo em 2006. A primeira ocasião se deu diante da ocasião da votação do PDC, em março de 2003.

Anunciada a votação com apenas um dia de antecedência, o movimento reage a tempo, realizando uma mobilização de mais de 200 pessoas na Câmara de Vereadores, e conseguindo suspender a votação até a realização de audiências públicas, tal como previsto pelo Estatuto da Cidade. A liminar judicial assinada pela AMOCAM e pela UFECO, contra o presidente da Câmara na ocasião, conseguiu a suspensão da aprovação do plano da prefeitura, até o término do governo Ângela Amim.

A segunda ocasião ocorreria já em 2005, na gestão de Dário Berger. No dia 8 de março, o presidente da Câmara Municipal anuncia publicamente que retomaria imediatamente a discussão do Plano Diretor. A comunidade reage, expressando-se em favor da necessidade de sua rediscussão com as comunidades envolvidas. Em abril deste mesmo ano, o projeto é novamente retirado da Câmara e o prefeito nomeia uma comissão especial para a mediação do conflito.

Em 2006, as organizações populares envolvidas na temática do Plano Diretor Comunitário para a Planície do Campeche, passariam a se enquadrar em um novo contexto, diante do início do processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Tendo em vista o crescimento do bairro desde o final da década de 90 e o contexto da institucionalização do planejamento participativo, o MCQV dá início a um processo de revisão do conteúdo do Dossiê Campeche (1997) e do Plano Diretor Comunitário (1999). As reuniões realizadas com esta finalidade dão origem ao Conselho Popular da Planície do Campeche, e à proposta de realização do II Seminário Comunitário de Planejamento. Este Conselho Popular teve participação ativa no diálogo com a prefeitura e com as diversas entidades da sociedade civil envolvidas com o Plano Diretor Participativo, passando a integrar, no final de 2006 o Núcleo Distrital do Campeche, no PDP de Florianópolis (BÚRGOS, 2007).

No caso das organizações populares envolvidas na elaboração do Plano Diretor Comunitário da Planície do Campeche e no debate sobre o Plano Diretor Participativo, destacam-se na localidade, o Jornal Comunitário “Fala Campeche” e a Associação Rádio Comunitária do Campeche (ARCCA). O Jornal, idealizado por integrantes do MCQV, é mantido pelo trabalho voluntário de colaboradores da comunidade, tornando-se porta voz do Movimento, ampliando a publicidade das discussões sobre o plano diretor. Já a Associação Rádio Comunitária do Campeche, desde 1998 assume a difusão de informação e cultura a partir da comunidade, inserindo-se neste contexto das lutas comunitárias.

3.3.5 - Fóruns e conferências

Após uma década marcada pelo surgimento de diversas organizações populares e a difusão do associativismo em Florianópolis, na década de 90 a sociedade civil organizada passaria a pautar como principais objetivos: a ampliação da democracia, a participação nas esferas de decisão e a criação de espaços públicos diferenciados do Estado (BÚRGOS, 2007). Para isso, se tornava necessário que o movimento associativo se articulasse em um novo patamar, com vistas a resistir e questionar o Estado, e propor um projeto político pautado em uma visão de cidade construída a partir da participação da sociedade civil.

Diante deste cenário, o 1º Fórum da Cidade é organizado, e acontece nos dias 5 e 6 de outubro de 2001, no ginásio da Escola Técnica Federal de Santa Catarina em Florianópolis, evento do qual participam 81 entidades e 220 pessoas¹³. A recém-aprovação do Estatuto da Cidade na ocasião era um motivo mobilizador de sua discussão, diante da necessidade de conhecimento de seu conteúdo e sua regulamentação perante a esfera municipal. Com isso o evento centrou-se em três grandes temas: a) O conhecimento, difusão e aplicação do Estatuto da Cidade; b) O fortalecimento e articulação do associativismo sócio-comunitário e ambiental nos municípios da Grande Florianópolis; c) O levantamento das reivindicações das diferentes comunidades e construção de uma agenda comum de lutas (FÓRUM DA CIDADE, 2001).

Segundo Búrgos (2007) nos textos produzidos pelo Fórum da Cidade fica evidente a preocupação dos participantes em estabelecer uma articulação permanente, capaz de produzir propostas de políticas urbanas e coordenar ações coletivas em um novo nível por parte do movimento associativo comunitário em âmbito municipal. Como resultado desse encontro, o Fórum da Cidade tornou-se um espaço de articulação que organizou reuniões quinzenais do tipo “plenárias” abertas à participação da população, com voz e voto para todos os participantes.

O Fórum da Cidade dedicou-se em 2002 à organização do que chamou de seminários “regionais”, também de discussão e difusão do Estatuto da Cidade e continuação do processo de levantamento das

¹³ A origem da ideia do Fórum partia de um grupo de associações comunitárias, do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP) e alguns professores da UFSC, que após a realização de um evento participativo sobre olhares de sujeitos comunitários sobre a cidade, elaboram um documento final que propõe a criação de um Fórum (FÓRUM DA CIDADE, 2001).

principais reivindicações. Este processo deu base para a realização do II Fórum da Cidade. O segundo Fórum foi denominado “Construindo movimentos visando uma gestão democrática e um Plano Diretor participativo e sustentável para Florianópolis”.

O II Fórum da Cidade foi programado para os dias 04 e 05 de julho de 2003 no plenário da Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Em 30 de junho, foi publicada no diário Oficial a convocação do Executivo Municipal para a 1ª Conferência da Cidade. Nesse quadro, o II Fórum da Cidade deveria servir como espaço privilegiado para preparar a participação do movimento sócio-comunitário na Conferência Municipal. Participaram do evento 608 pessoas representantes de 100 associações (FÓRUM DA CIDADE, 2003).

Uma das principais realizações do II Fórum da Cidade foi a sistematização de um conjunto de propostas políticas, elaboradas com base nas reivindicações comunitárias, organizadas em um documento público denominado “Manifesto do Fórum da Cidade aos cidadãos florianopolitanos. Para uma construção democrática e participativa da Cidade que queremos”, em que se encontram as normativas de construção do espaço do Fórum e, se descrevem objetivos pautados pela “decisão de construir (pedagogicamente) uma consciência crítica e atual sobre a política urbana” (Idem, p. 14) em Florianópolis.

A PMF convoca a realização da 1ª Conferência da Cidade para o dia 15 de agosto de 2003, estabelecendo uma concepção restritiva da participação que foi criticada desde o início pelo Fórum da Cidade. De acordo com Búrgos (2007), esta Conferência seria posteriormente impugnada por uma ação movida por integrantes do Fórum da Cidade em virtude de a haverem considerado de forte teor burocrático (uma vez que os delegados participantes já haviam sido previamente escolhidos pela prefeitura) e sem critérios que possibilitassem maior abertura à participação popular. Diante do fato, o Fórum da Cidade resolve convocar uma conferência alternativa, a 1ª Conferência Democrática da Cidade de Florianópolis, realizada nos dias 12 e 13 de setembro de 2003.

A prefeitura municipal recorre da decisão de impugnação concedida pela Justiça, e ganha o reconhecimento de conferência oficial, e com isso o direito de participação dos delegados eleitos no evento. Dado que a conferência organizada pelo movimento popular tinha sido reconhecida oficialmente, “(...) a cidade de Florianópolis foi a única cidade do país a contar com duas Conferências da Cidade, com o reconhecimento dos seus delegados e seus documentos validados para as instâncias superiores do processo” (BÚRGOS, 2007, p. 16). As duas

conferências oficiais representavam naquele momento, a já evidente divisão entre dois projetos de cidade, um pautado pelas organizações populares, e outro, pelo poder político e atores filiados ao mercado para Florianópolis.

O III Fórum da Cidade foi composto de oito eventos, com debates entre os candidatos a vereador e à prefeitura municipal, na ocasião das eleições de 2004, em que o Fórum da Cidade objetivava discutir seu programa de reivindicações e obter alguns compromissos dos candidatos. Com isso o Fórum da Cidade demonstrava ser um sujeito político capaz de dialogar ativamente com o sistema político, ao ponto de colocar os principais candidatos à prefeitura, cara-a-cara com uma arena crítica da sociedade civil que colocaria autonomamente questionamentos e proporia compromissos aos candidatos.

Em 2005 dá-se a 2ª Conferência da Cidade, com uma etapa municipal nos dias 30 e 31 de julho, e uma etapa estadual nos dias 6 e 7 de outubro. Ainda segundo Búrgos (2007), entre os principais resultados da 2ª Conferência das Cidades está o fato de ter começado a prevalecer em Florianópolis “(...) a necessidade de um Plano Diretor integrado e participativo para a cidade, superando a visão de planos parcelados e elaborados burocraticamente” (p. 17), processo que viria a ser retomado a partir do decreto do executivo municipal que iniciou o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis em 2006.

Em 23 e 24 de junho de 2006, é realizado o IV Fórum da Cidade, denominado “Florianópolis frente ao Plano Diretor e à Gestão democrática da Cidade”, que convoca uma significativa participação de entidades e público e, pela primeira vez na história destes eventos, conta com a presença expressiva do poder público municipal, em particular do órgão de planejamento municipal e da Câmara Municipal. O IV Fórum “(...) foi palco de um acordo explícito entre o poder público municipal e os movimentos sociais em torno da necessidade de definir uma metodologia efetivamente democrática e participativa para a elaboração do Plano Diretor da cidade” (BÚRGOS, 2007, p.17).

Concordamos com a visão de Búrgos (2007), quando o autor aponta para “(...) o contraste entre duas leituras radicalmente diversas da realidade da cidade” (p. 17) que se tornou uma característica da cidade. Segundo o autor:

Por um lado, a versão oficial, a saga da “Capital nº 1”, a construção mediática bem sucedida da cidade-paraiso que atraiu e continua a atrair quantidade de

novos moradores conquistados pela propaganda oficial em torno da qualidade de vida. Por outro lado, a versão crítica oriunda do associativismo civil que mostra a outra cara da realidade: a realidade da miséria, da exclusão e da violência; a realidade da precariedade gritante em diversos indicadores de qualidade de vida; o planejamento urbano guiado pelos interesses da especulação imobiliária, da construção civil e da “grande indústria do turismo”, despreocupado com as consequências que, para a qualidade de vida presente e futura, venham a ter as decisões tomadas hoje sobre a definição do espaço urbano; o autoritarismo e a falta de diálogo com a sociedade civil entre outras questões (BÚRGOS, 2007, pp. 17-18).

Neste capítulo, elencamos as trajetórias de algumas das principais organizações coletivas da sociedade florianopolitana em matéria de desenvolvimento urbano da cidade. Conforme apontaram Lüchmann e Scherer-Warren (2006), podemos destacar na contemporaneidade em Florianópolis, “(...) a emergência de um *movimento cidadão crítico*, já não mais com um projeto de poder para controle do Estado, mas com um projeto de *controle social pela cidadania*, em relação às questões locais e nacionais de interesse público” (p. 123 – grifo no original). Assim, na Florianópolis contemporânea, as autoras percebem que a passagem de um “(...) tempo pautado em ações de caráter meramente reivindicativo dá lugar e convive com o desenvolvimento de posturas mais propositivas” as quais “(...) visam fazer valer uma noção de cidadania orientada pelos ideais de participação efetiva nos processos de decisão política” (Ibidem, p. 125).

A atuação das organizações populares na promoção de espaços públicos de debates sobre a cidade caracteriza a passagem crescente: a) da defesa da concepção de democracia que se sustenta no princípio da participação; b) da ideia de compartilhamento de poder mediante a incorporação da população nos processos decisórios, notadamente na elaboração de políticas públicas de maior impacto social; e c) de um processo de construção de leituras mais críticas acerca do espaço urbano (LÜCHMANN e SCHERER-WARREN, 2006).

Tendo sido posto estas questões, torna-se bastante difícil conceber que uma participação de qualidade na elaboração do Plano Diretor da cidade, seria efetivamente possível se a sociedade florianopolitana não

apresentasse uma tradição político-associativa, como forma de resistir e questionar modelos vigentes, propor novos temas e exercer o controle social sobre o governo.

Uma possibilidade de serem minorados os problemas decorrentes do excesso de poderes por parte de alguns dos agentes da produção do espaço urbano (agentes de mercado e do Estado), perpassa a necessidade da consecução de debates em espaços públicos, de forma que, os temas elencados sejam incorporados às esferas públicas e às agendas governamentais, o que pode ocorrer no momento da elaboração do Plano Diretor Participativo.

Neste sentido, a deflagração destes processos pode servir para elevar o grau de conhecimento sobre um problema, na definição de uma opinião pública. A qualidade destes processos, irá depender além da disponibilização de condições institucionais favoráveis, da formação prévia da opinião pública e da vontade, no seio das organizações da sociedade civil, o que corresponde à uma “tradição” de ações que questionem o modelo instituído, e de comunicações emitidas por uma esfera pública informal, para sua posterior institucionalização.

Como observado, o movimento sócio-comunitário em Florianópolis vem se enquadrando nestas características, ao vir constituindo por intermédio de ações coletivas e comunicativas, uma forte autonomia em matéria de organização social frente aos problemas urbanos e ao planejamento urbano municipal.

3.3.6 O Associativismo conservador na cidade

Em Florianópolis, nas últimas duas décadas, os “setores conservadores” ligados à produção do espaço urbano vêm utilizando de estratégias de ação, afiliadas à um “projeto” de desenvolvimento (meramente) econômico de iniciativa privada apoiado no Estado. Os maiores interessados em promover e se beneficiar destas políticas, são frequentemente atores ligados diretamente à produção do espaço urbano, os quais são também seus grandes consumidores: proprietários de meios de produção, promotores imobiliários, proprietários de terras e o Estado. Estes atores têm um “campo fértil” de atuação entre as escalas de governo municipal e estadual, essencialmente em relação à uma lógica de ação instrumental e de poder, sustentado em classes de elites tradicionalmente conservadoras.

Na Grande Florianópolis, o SINDUSCON é a entidade que representa as construtoras, e empresários do ramo da construção civil.

Fundada no início da década de 1980, a associação atua com o objetivo de fortalecer política e economicamente o desenvolvimento do mercado imobiliário e da construção civil. O SINDUSCON é, assim, definido como “(...) a entidade representativa da classe patronal da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis e, como tal, defende e representa a classe patronal junto aos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário)¹⁴”.

Na discussão do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, o SINDUSCON, que foi um dos membros titulares do Núcleo Gestor¹⁵, consubstanciou as seguintes diretrizes para o uso e ocupação do solo¹⁶: a) utilização do desenho urbano como principal instrumento de planejamento e transparência da política urbana; b) valorizar as centralidades; c) uso e ocupação do solo utilizando o adensamento como o principal atributo urbanístico.

Em Florianópolis, se fortalece um modelo de cidade pautado na construção de condomínios fechados, hotéis e empreendimentos tecnológicos e comerciais de grande porte. A obtenção dos lucros derivados do crescimento urbano (vertical e horizontal), varia de acordo com uma legislação urbanística mais ou menos permissiva. Com a afiliação à representação de classe, os atores ligados à indústria da construção civil ganham maior força na prevalência de seus interesses (econômicos e “espaciais”), e na influência sobre a esfera governamental, o que explica em boa parte a atuação destes atores na esfera pública.

Uma outra associação que se fez presente nas discussões sobre o processo de elaboração do Plano Diretor da cidade é a “FloripAmanhã”. A entidade possui entre seus associados, empresas do ramo imobiliário e da construção civil, do setor tecnológico, do comércio e do turismo, além do SETUF (Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Florianópolis), e do SHRBS (Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e

¹⁴ Fonte: <http://www.sinduscon-fpolis.org.br/?dep=66&nomeDep=diretoria>. Acesso em 27 de agosto de 2013.

¹⁵ Outras duas associações que representam interesses da classe empresarial, e que compuseram o Núcleo Gestor no processo de elaboração do Plano Diretor, seriam ainda, a CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas de Florianópolis), e a ACIF (Associação Comercial e Industrial de Florianópolis). Devido ao escopo desta pesquisa, optamos por não tratar da relação destas associações com o planejamento urbano da cidade.

¹⁶ Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Diretrizes Construídas Pela Sociedade. Julho de 2008.

Similares de Florianópolis). Desde sua fundação em 2005, a FloripAmanhã tem a proposta de ser a principal instância, não-governamental, na qual a cidade “(...) preservada, planejada, inovadora, segura (...) é pensada e defendida¹⁷”.

Segundo promove a associação, são três os seus principais eixos de ação: a) revitalização de áreas públicas; b) articulações intersetoriais para solucionar problemas da cidade; c) planejamento de cidade sustentável¹⁸. Entre os principais projetos conduzidos pela FloripAmanhã em parceria com as entidades associadas, estão: o Plano de Ordenamento Náutico, o Projeto Floripa 2030, e a Proposta para Implementação de uma Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano na cidade. Boa parte dos pressupostos metodológicos introduzidos pela Fundação CEPA na estruturação destes projetos, viriam a ser incorporados ao Anteprojeto do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, elaborado pela Fundação CEPA e IPUF entre 2009 e 2010, (especialmente os critérios de zoneamento e os projetos deflagrantes para a cidade¹⁹).

O planejamento “ecológico” (e também “estratégico” no caso de Florianópolis) é frequentemente criticado por cobrir com um discurso cercado de boas intenções para o “desenvolvimento sustentável” da cidade, uma face, que, conforme Souza (2006) “(...) não atrita com a aceitação tácita do modelo civilizatório capitalista como contexto geral” (p. 146).

Promover a imagem da cidade, atrair investimentos, fortalecer os setores econômicos estratégicos (tecnologia e turismo), são objetivos explicitados, mas nem sempre claros quanto a suas intencionalidades. Por detrás de uma “roupagem” de Organização Não Governamental, (aparentemente “benevolente”, e defensora de uma cidade mais “humanizada”), há a ocultação dos interesses de desenvolvimento dos setores estratégicos, sendo que disto decorrem prejuízos aos quadros social e ambiental. A imagem produzida de cidade “ecológica” e “democrática”, muitas vezes incorporadas aos empreendimentos, é também uma estratégia para a atração de investidores e mais investimentos. Frequentemente, estes grupos “hegemônicos”, representados nestes tipos de associação conservadora, autolegitimam um

¹⁷ Fonte: <http://floripamanha.org/quem-somos/>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

¹⁸ Fonte: <http://floripamanha.org/quem-somos/#sthash.eyOY9y6V.dpuf>. Acesso em 28 de agosto de 2013.

¹⁹ Fonte: <http://floripamanha.org/prioridades-floripamanha/#sthash.B365MvLH.dpuf>. Acesso em 30 de agosto de 2013.

resguardo de autoridade sobre a organização e o planejamento do espaço urbano, o qual é respaldado pelas mídias oficiais.

Quando um processo aparentemente participativo é posto em cena, o alto grau de seletividade acaba tornando as decisões tomadas nestas arenas, algo refutável, ou no mínimo, questionável quanto à sua legitimidade. Os temas debatidos nestes espaços “aparentemente” públicos, acabam por ter grandes chances de serem incorporados à agenda política, principalmente em gestões conservadoras. Os consensos acabam sendo forjados em nome dos interesses pontuais dos setores tradicionais das elites locais e regionais.

Ao final, em relação ao caso destacado em Florianópolis, as associações conservadoras dissimulam sob o manto do discurso do desenvolvimento sustentável e da cidade democrática, a promoção de “um futuro” voltado aos interesses econômicos, de utilização da cidade como mercadoria. O fato de que as decisões são constantemente tomadas, em última instância, entre coligações político-empresariais fechadas, caracteriza uma pseudoparticipação. Esta, acaba envolvendo não somente os atores protagonistas, que agem conscientes de seus papéis, mas também uma audiência de atores de pouco senso crítico, iludidos ou seduzidos pelo discurso. Imperam neste cenário práticas clientelistas, onde no Estado prevalece a função de tornar factível, planos e objetivos pautados pelos detentores do poderio econômico.

3.4 Breve resgate do planejamento urbano na cidade

Os primeiros planos diretores de Florianópolis, os planos de 1952-1955 (Lei nº 246/55) e de 1969-1971 (Lei nº 1440, aprovada em 1976) – fizeram parte de um momento em que o planejamento urbano no Brasil foi marcado por um Estado forte e intervencionista (planejamento regulatório), e pela influência do urbanismo modernista. Se no início dos anos 50 (contexto do pós-segunda guerra mundial), este planejamento era estritamente físico-territorial, (“preocupado” essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo [TAYLOR, 1998 *apud* SOUZA, 2006]) esta abordagem a partir da virada dos anos 60-70 foi sendo introjetada de um caráter sistêmico, integrado (a qual, parte do pressuposto de que a realidade é estruturada sobre a forma de múltiplos sistemas), entretanto, sem que a essência do planejamento físico-territorial fosse muito modificada (SOUZA, 2006).

Os planos diretores até o final da década de 70 em Florianópolis foram elaborados por arquitetos e urbanistas, cuja formação acadêmica e

profissional se dava na “circulação de ideias” do urbanismo modernista, onde o epicentro eram países europeus (como a França, a Alemanha e a Inglaterra), bem como os Estados Unidos, (apesar de que a arquitetura e urbanismo no Brasil, especialmente as obras de Oscar Niemeyer e Lúcio Costa, também foram neste período uma referência mundial dentro da área). Além da estética modernista, orientada pela ideia de modernização da cidade, estes planos diretores, principalmente através do funcionalismo (das formas, e da organização do espaço da cidade), foram atribuídos de uma concepção espacialista, a qual se baseia na crença unívoca do espaço como indutor do desenvolvimento socioeconômico.

Entretanto, as análises dos técnicos “especialistas” do planejamento físico-territorial no modernismo, negligenciavam o espaço (território) enquanto dimensão contraditória e eminentemente conflitiva, ou seja, não consideravam o fato de que o espaço não pode ser apreendido dissociado da dimensão social: complexa, plural, heterogênea e conflituosa por excelência. A separação entre a cidade que se desenvolvia e os planos projetados levaria o planejamento físico-territorial a um momento de crise, uma vez que este não pôde mais dar respostas a todos os problemas da cidade, muito mais associados a causas econômicas.

Em 1997, diante do esgotamento do Plano Diretor de 1976, uma vez que este havia sido paulatinamente substituído por subsequentes alterações, e que a cidade e o planejamento urbano eram outros, elabora-se em Florianópolis um novo plano. As décadas de 80-90 foram marcadas pelo caráter técnico-burocrático no planejamento urbano brasileiro. Embora tenha ocorrido, neste período a incorporação do ideário da reforma urbana por parte de algumas prefeituras de esquerda no país, (como no caso mais representativo em questão, a experiência do Plano Diretor elaborado na gestão petista de Luiza Erundina em São Paulo, entre 1989-1992, o qual não foi aprovado pela Câmara dos Vereadores naquela ocasião), o fato é que, a cultura tecnocrática instalada em boa parte das prefeituras municipais brasileiras, fez com que nestas décadas, os planos diretores tivessem muitas dificuldades de funcionar como instrumentos de reforma urbana.

Em Florianópolis, pode ser descrito um movimento neste mesmo sentido. Ao passo em que, nas décadas de 1980 e 1990 ocorriam experiências bastante progressistas no país, como a de São Paulo acima citada, o planejamento urbano realizado na administração municipal de Florianópolis, neste mesmo período esteve, apesar de algumas exceções pontuais, atrelado ao conservadorismo das várias gestões municipais, (e de certa maneira, atrelado a uma “herança”, dentro do órgão municipal de

planejamento criado em 1977, do planejamento físico-territorial, já em crise, mais ainda assim aplicado, sujeito a um modelo de planejamento e gestão hierárquicos). Além disso, o poder público municipal e do estado assumem um enfoque empresarialista ao longo da década de 90, (e que se estendeu adentrando o novo século), promovendo uma extensa campanha de marketing sobre a cidade, ao passo em que se dava a “liberação” ao capital privado, para a exploração de diversas áreas da cidade.

Recentemente, com a experiência de planejamento participativo no Plano Diretor iniciado em 2006, os rumos que o processo de planejamento tomou, apresentam indícios de que os principais objetivos da reforma urbana - o acesso a terra urbanizada, e a politização do planejamento urbano - em Florianópolis se tornam algo bastante difícil, uma vez que a cidade é testemunha de um processo que fortalece em subseqüentes gestões, as coligações e os interesses entre o mercado e o Estado, reproduzindo antigas fórmulas, que relegam à margem do sistema, uma grande parte da população.

3.4.1 O Plano Diretor de 1952

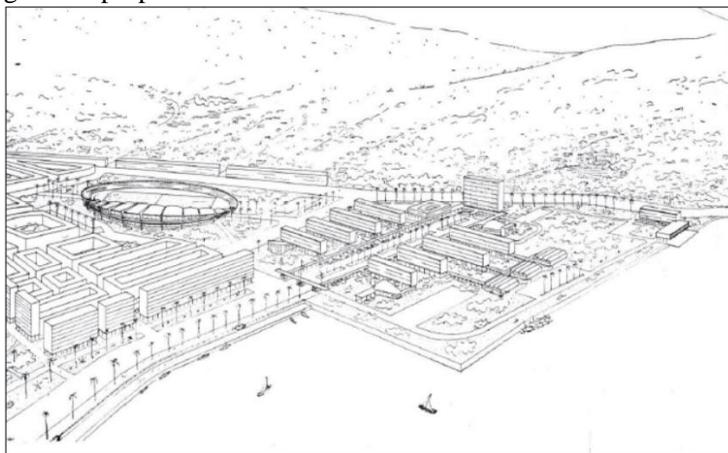
A elaboração do Plano Diretor de 1952 foi coordenada por Edvaldo Pereira Paiva, juntamente de mais dois arquitetos e urbanistas, Demétrio Ribeiro e Edgard Graeff. Esta equipe técnica preparava na ocasião um plano para Porto Alegre, e já havia também preparado planos para outras cidades do Rio Grande do Sul. A elaboração do Plano Diretor de 1952 de Florianópolis seria resultante da formação acadêmica e profissional destes arquitetos-urbanistas, que representavam os paradigmas daquele momento histórico (PEREIRA, 1999).

O paradigma da época no campo do planejamento urbano era pautado nos pressupostos do modernismo, cujo referencial máximo era a Carta de Atenas, um compêndio de regras do urbanismo influenciado principalmente pelas ideias do urbanista franco-suíço Le Corbusier. Os pressupostos da carta ditavam um conjunto unívoco de funções urbanas elementares: habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular. De forma simplificada, poderíamos dizer que a principal atribuição dos planejadores urbanos à época, se resumia a escolher as localizações mais adequadas na cidade para, através do zoneamento funcional, definir o uso do solo pela organização destas funções, o que o faziam de forma apriorística.

Além disso, o modernismo criou um conjunto de valores estéticos (de espaços abertos, da repetição das formas, das linhas contínuas), que

se integravam às funções urbanas elementares, o que foi incorporado na formação da equipe técnica, e que exerceu influência no desenho do Plano de 1952.

Figura 6 - concordância com o paradigma modernista (1). Perspectiva geral da proposta do Plano de 1952



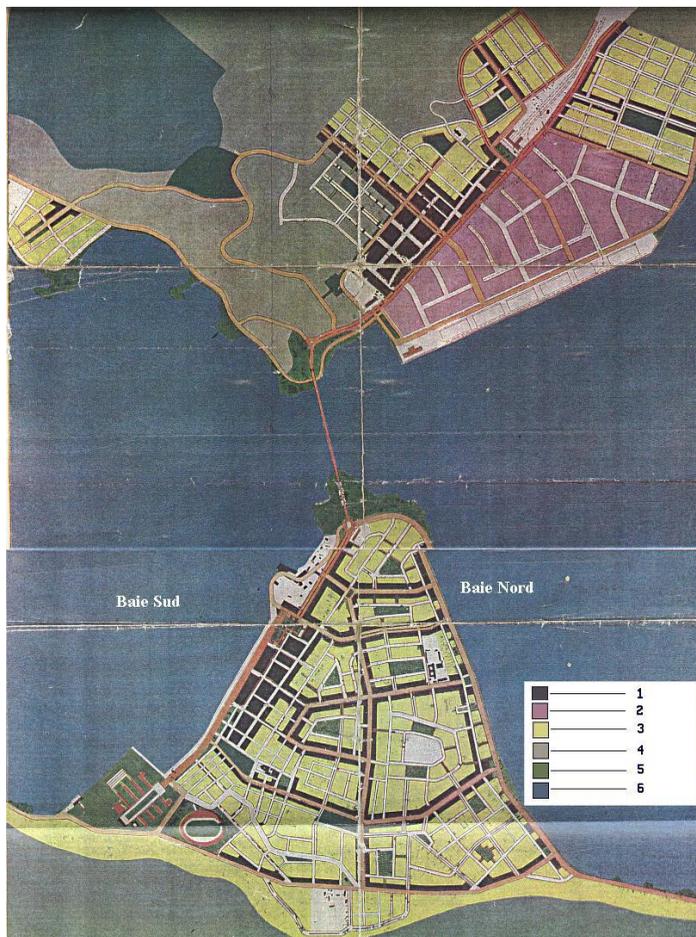
Fonte: Jéssica SOUZA, 2010.

O principal instrumento de organização do espaço no plano de 1952 foi o zoneamento urbano funcional e de densidades. Sob a influência da Carta de Atenas, os arquiteto-urbanistas responsáveis pela sua elaboração, desenvolveram um projeto que criava: zonas residenciais divididas em unidades de habitação; zonas de comércio; zona de indústrias; e zonas destinadas aos principais órgãos culturais (PEREIRA, 2010).

Conforme demonstrou Pereira (1999), após a equipe técnica ter traçado um diagnóstico negativo da cidade: considerada pré-industrializada, sem identidade, atrasada economicamente, e com um

sistema viário obsoleto, esta equipe prescreve a instalação de um porto na área continental, como elemento indutor do desenvolvimento econômico da cidade. A instalação de uma zona comercial e residencial ao lado da zona portuária formaria um conjunto que exerceria atração sobre o centro tradicional insular, que seguiria a sua função comercial, residencial e administrativa.

Figura 7 - concordância com o paradigma modernista (2). Zoneamento do Plano Diretor de Florianópolis de 1955



Fonte: PEREIRA, 1999.

Embora o zoneamento proposto fosse embasado na separação de funções, ele permitia também alguns usos mistos, o que demonstra que também houve adaptação na circulação de ideias, e a conservação de usos na cidade já existente.

Segundo Jéssica Souza (2010), o zoneamento aplicado no plano de 1952 mantinha muitas das características da organização do espaço, como por exemplo, com a consolidação das funções do centro tradicional na parte insular. Também reforçava a segregação espacial já existente na cidade, uma vez que a localização do porto na parte continental, e,

consequentemente, de uma série de problemas associados às zonas portuárias da época, como a insalubridade e a insegurança, sugeria que a Ilha seria o local ocupado pela população de alta renda, tendência que já se estabelecia especialmente pela ocupação da classe das elites ao norte da península, a qual o plano somente iria confirmar.

A escolha pelos arquitetos, da atividade portuária como motor do desenvolvimento, associava-se ao fato de que a economia local (ligada na época ao comércio marítimo de pequeno e médio porte), encontrava-se em decadência. O porto faria conexão com uma estação ferroviária e duas estações rodoviárias, uma no continente e uma na península insular. Esta escolha se adequava, não apenas ao desejo de mudanças em relação ao velho (à cidade tradicional), o que era uma característica do modernismo, mas como também ao modelo econômico do desenvolvimentismo brasileiro. A (utopia da) modernização brasileira, naquele período, esteve associada ao desenvolvimento do setor industrial, e aos incentivos dados à indústria automobilística, que elegeu o transporte rodoviário como principal meio de transporte do país (SOUZA, 2010).

A respeito do sistema viário, além de uma extensa via-tronco de integração com o continente pela ponte Hercílio Luz, o que além da zona portuária, também era um dos principais objetivos do plano, foram projetadas vias nas áreas ao norte da península, com dois objetivos imediatos: criar conexões com vistas a melhorar a circulação intra-urbana, e desmembrar as grandes chácaras que impediam a expansão urbana nestas áreas. O traçado viário proposto para estes vazios, e a proposta de interligar as áreas verdes com passagens para pedestres era influenciada nas “cidades-jardins” de Ebenezer Howard, já bastante difundidas à época no país, ao passo que a visão de utilização dos espaços verdes para lazer, é uma referência urbanística modernista (Idem).

A Avenida Beira-Mar Norte seria uma das poucas propostas efetivadas, prevista pelo Plano Diretor de 1952. A construção da avenida, no entanto somente se iniciou na década de 60, sendo que ela foi construída com 22m de largura, e não com 35m, conforme o plano previa. A construção da tal avenida, após sua conclusão já na década de 70, contribuiu para uma grande valorização desta área que acabou se tornando um grande mercado para o setor imobiliário. O plano previa inicialmente até oito pavimentos, mas alterações subsequentes na legislação resultaram em edificações de mais de doze pavimentos.

Um grande contraste com o padrão de desenvolvimento urbano que se deu após a conclusão desta avenida, é o fato de que o plano de 1952 não previa nenhuma proposta de inclusão da população de baixa renda na

cidade, a qual já ocupava as encostas dos morros nesta época. Souza (2010) propõe que isto seria devido à crença que era depositada pela equipe técnica no desenvolvimento econômico, como forma de reduzir a pobreza.

O Plano Diretor de 1952 – Lei nº246/55 ficou vinte e um anos em vigência. Embora nem todos seus objetivos tenham sido colocados em prática, uma boa parte das ideias propostas seriam utilizadas pelo arquiteto urbanista Luiz Felipe Gama d'Eça, que coordenaria a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis entre 1969 e 1972.

3.4.2 O Plano Diretor de 1969

Em um contexto de ditadura militar, de desenvolvimentismo e da necessidade de modernização do país, um novo Plano Diretor começa a ser elaborado em 1969. Com o objetivo de o governo militar exercer um maior controle sobre as unidades da federação, uma grande quantidade de órgãos burocráticos do governo é criada após o golpe de 1964. O SERFHAU (Serviço Federal de habitação e Urbanismo, criado pela lei n.º 4.380/64), ligado ao BNH (Banco nacional de Habitação), tinha entre seus objetivos, dar assistência à elaboração de Planos Diretores. Este órgão, àquele momento, estabelece as normas técnicas para a implementação dos planos com vistas a centralizar as ações do Estado sobre as cidades. A liberação de recursos para o financiamento dos planos era subordinada à existência e adequação das normas dos municípios, às estabelecidas pelo SERFHAU. Estas normas introduziram o conceito de desenvolvimento integrado no país (PEREIRA, 1999).

De acordo com Pereira (1999), ao final da década de 60, o plano de 1952 vinha sendo considerado obsoleto, uma vez que era desprezado por subsequentes modificações na Câmara de Vereadores, e Florianópolis modificava sua dinâmica de pequena cidade, com a fundação da UFSC (1960), da ELETROSUL (1968), além de outros órgãos públicos e privados. A prefeitura havia recém instituído em 1966 a criação do CEAU (Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo), (órgão que tinha entre suas atribuições, verificar a aplicação, e emitir apreciações sobre as omissões do Plano Diretor de 1952 e do Código de Obras). Este órgão começa a realizar um trabalho não apenas de revisão do Plano de 1952, como de planejamento de toda a região conhecida como Grande Florianópolis.

O CEAU se organiza para captar os recursos do governo federal para financiar o plano. Entretanto, na condição de órgão público, não podia se encarregar da elaboração do plano diretamente, se vendo diante da necessidade de se adaptar às características gerais de organização do SERFHAU. Assim para cumprir os critérios formais previstos pela federação, é proposta a criação do ESPLAN (Escritório Catarinense de Planejamento Integrado) a fim de captar os recursos do FIPLAN (Fundo de Financiamento de Planejamento Integrado). Porém, diante do fato de Florianópolis não ser considerada uma região metropolitana, em virtude principalmente de sua baixa população, a equipe técnica não consegue o financiamento da federação, e devida a esse motivo, a prefeitura acaba financiando o projeto de planejamento de toda a região (Idem).

A crença dos planejadores no modelo de planejamento físico territorial e sistêmico foi uma característica marcante deste período. A equipe técnica do ESPLAN foi coordenada pelo arquiteto e urbanista Luiz Felipe da Gama Lôbo d'Eça. Em sua carreira militar no Rio de Janeiro, ele inicia sua formação no Curso de Arquitetura na Universidade do Brasil, à época da construção de Brasília (1957-1960), sendo fortemente influenciado por Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, assim como, pelo urbanismo modernista de um modo geral. Segundo Pereira (2010):

Gama d'Eça vai encontrar nas premissas do CIAM as ferramentas para seu pensamento planificador, racionalista e desenvolvimentista. Ele reafirma constantemente através de seus projetos para Florianópolis, seus escritos e seus discursos os princípios da Carta de Atenas. Destacamos sua visão de planejamento regional e o espaço dividido segundo as funções urbanas: a grande metrópole funcional. Novamente constatamos um urbanismo orgulhoso de suas premissas e com respostas a todos os problemas da cidade (PEREIRA, 2010, p. 112).

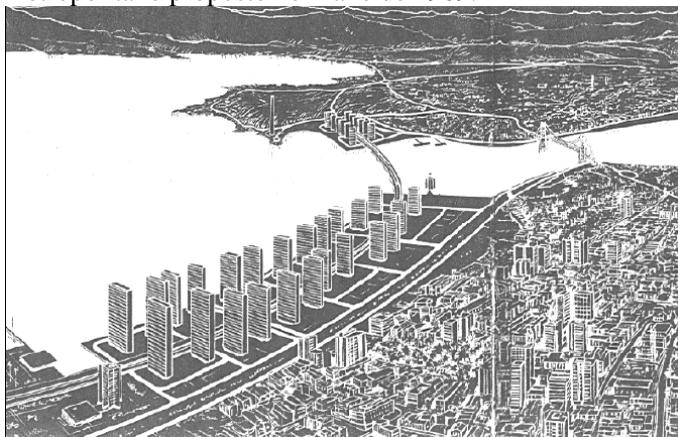
O ESPLAN, (cujo quadro técnico na realidade era o mesmo do CEAU), elabora um estudo que chama de Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro Região de Florianópolis. O estudo resulta no Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF).

Conforme Pereira (1999), a equipe técnica considera como hipótese estratégica a necessidade de integração da Grande Florianópolis com o Estado de Santa Catarina. Para eles, Santa Catarina era um espaço

periférico entre São Paulo, Paraná e Rio Grande do sul, o que em sua concepção, contribuía para o processo de empobrecimento do estado. A equipe propõe então a estratégia de concentrar todos os recursos de Santa Catarina a fim de transformar Florianópolis em um polo de desenvolvimento, o que se completaria com a criação de um subpolo em Lages através da integração pela BR-282, redirecionando e equilibrando a atração exercida por São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

A análise geral para Florianópolis (em escala meso e micro-local) feita pelos técnicos de ESPLAN em 1969 revelou uma profunda desilusão com a cidade existente. Visando evitar novos fluxos no centro tradicional, e em toda a península urbanizada da zona insular, os técnicos do ESPLAN escolhem a construção de uma nova ponte entre a Ilha e o continente, como vetor de desenvolvimento da cidade. O local escolhido era uma área plana ao sul da península, distante cerca de vinte quilômetros do centro tradicional. Com o objetivo de não injetar novos fluxos na península insular, o plano previa o aumento de áreas de aterros, viadutos e um túnel (túnel do Penhasco).

Figura 8 - concordância com o paradigma modernista (4). O centro metropolitano proposto no Plano de 1969.



Fonte: PEREIRA, 2000.

Uma das principais propostas no Plano de Gama d'Eça, assim como no Plano de 1952, esteve centrada na implantação de uma grande área portuária. O porto, assim como uma grande parte das ideias do Plano de 1969 acaba não se concretizando. Entretanto, a Ponte Colombo Salles, a Via Expressa Sul e o aterro da Baía Sul eram propostas presentes no

plano (SOUZA, 2010). Outra ideia presente no plano, a de expansão e adensamento urbanos da planície ao sul da Ilha (Tapera-Campeche), ano após ano vem também se tornando realidade.

O processo de conurbação entre os municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu formou uma grande cidade. Esta “cidade”, que é testemunha deste processo, segundo Sugai (2010), demonstra grandes diferenciações (dualidades), entre Ilha-continente, “rico-pobre”, “presença-ausência do Estado”; segundo a autora, ao mesmo tempo em que se consolidavam espacialmente as dualidades espaciais “(...) desenvolvia-se um intenso trabalho ideológico de legitimação daquelas ações diferenciadas do Estado privilegiando a Ilha, e que o [PDAMF] expressou no seu discurso e defendeu nas suas propostas” (SUGAI, 2010, p. 4).

A rede de investimentos viários proposta neste Plano, constituiu-se na ação decisiva para a integração rodoviária da Ilha e a estruturação intra-urbana da área conurbada. A localização das dezenas de vias e rodovias propostas no Plano determinou intensas repercussões: garantiu a acessibilidade rodoviária para a maior parte das localidades, em especial na metade norte da ilha; incentivou e consolidou o uso do veículo automotor como meio de transporte privilegiado e dominante; abriu imensas frentes para o capital imobiliário e a especulação imobiliária em toda a área conurbada; incentivou a ocupação de áreas urbanas sem infraestrutura necessária (SUGAI, 2010, p. 4).

3.4.3 O Plano Diretor de 1997

O Plano Diretor de 1969 somente foi aprovado em 1976. Nos anos seguintes, a Lei nº 1440/76 é subsequentemente alterada por um considerável número de leis. Em 1982 o IPUF, que havia sido criado em 1977, passa a elaborar uma proposta para substituir o plano de 1969. A prefeitura aprova a Lei 1851/82, válida para o bairro da Trindade e adjacências, mas mantém a Lei 1440/76 para a área central da Ilha e continente, (sendo que assim, a lei de 82 pode ser considerada uma extensão em área coberta da lei de 76). O IPUF elabora ainda um plano que se refere aos balneários e localidades do interior da Ilha, o chamado “Plano Diretor dos Balneários”, aprovado em 1985 (Lei nº 2193/85).

O processo que envolveu a elaboração do Plano Diretor que substituiria os planos de 1976 e 1982 tem seu início em 1993, na gestão do então prefeito Sérgio Grando (Frente Popular). Aparecem neste momento, (também considerando a mobilização contra o Plano Diretor do Campeche), as primeiras manifestações na esfera pública, da sociedade civil florianopolitana diante de um processo de planejamento urbano para a cidade.

O IPUF naquela ocasião havia apresentado uma proposta para ser apreciada pela Câmara de Vereadores. Em uma conjuntura política local convidativa à participação popular, emerge um significativo movimento coletivo que pressionou a administração municipal para que o Plano Diretor fosse discutido publicamente. O governo municipal aceita a proposta, dando mais tempo e abertura para sua discussão. Organizações populares, entidades e cidadãos participam em encontros sobre a cidade, propondo alterações, em um processo que levou a sugestão de mais de 159 emendas.

Segundo Fantin (1999) a grande polêmica aconteceu em 1996, quando surge a proposta de aumentar o gabarito dos prédios, de 12 para 18 andares em bairros como o centro, a Trindade, Saco Grande, Córrego Grande e Saco dos Limões. O IPUF envia a proposta para a Câmara de Vereadores, ignorando o processo de discussão pública que vinha ocorrendo:

Era preciso fazer uma ruptura crucial no jeito de pensar a cidade. De um lado, romper com a velha dicotomia “zona central” e “balneários” e pensar a cidade como um todo, levando em conta a singularidade ambiental e cultural. De outro lado, era preciso romper com o tipo de modelo de cidade verticalizada que inspirava o Plano Diretor proposto (FANTIN, 1999, p. 71).

Além dos vários pareceres técnicos de um conjunto de arquitetos e professores da UFSC, órgãos de serviços públicos urbanos como o Corpo de Bombeiros e a Companhia de Abastecimento de Água (CASAN) também se pronunciaram contra a proposta de aumento do gabarito. As declarações de que tal proposta comprometia a segurança pública e o abastecimento de água, foram argumentos para intensificar o movimento.

Os pareceres técnicos de arquitetos e professores colocaram em questão, a garantia da qualidade de vida dos atuais moradores e dos

futuros moradores de Florianópolis²⁰. Os pareceres destacaram a interferência da urbanização da cidade no clima, na circulação viária, a falta de uma política de transporte coletivo, a necessidade de dar prioridade ao pedestre e ao ciclista, o congestionamento provocado pelo aumento da densidade, o aumento da segregação urbana, a proliferação de condomínios fechados e elitistas, a baixa mobilidade intraurbana e a falta de espaços públicos.

Após um extenso período de tramitação no Legislativo, a Câmara de Vereadores, inicialmente favorável aos 18 andares nos bairros citados, decide acatar os pareceres propostos. O movimento, resultante da mobilização popular sai vitorioso, com a manutenção do gabarito de 12 andares. No entanto, o êxito incontestável desta ação conjunta na esfera pública, cujo auge se deu no ano de 1996, não impediu que nos anos subsequentes, a Lei 001/97 acabasse sendo alvo de diversas alterações que o tornaram ainda menos restritivo, como veremos.

O zoneamento (confundido muitas vezes com o próprio Plano Diretor), assim como nos outros planos continuou sendo a principal ferramenta utilizada na administração municipal para regulamentar o uso e a ocupação do solo. Na realidade, o texto do Plano Diretor de 1997 é em sua maior parte destinado à explicação de como aplicar o zoneamento na área de abrangência da Lei. O instrumento divide a cidade em: Áreas de Usos Urbanos; Áreas de Execução de Serviços Públicos; Áreas de Usos Não Urbanos; e Áreas Especiais, classificação a partir da qual ainda foi feito o micro zoneamento que delimitou o solo em dezenas de diferentes usos.

Fagundes (2009) realizou uma pesquisa sobre as mudanças de zoneamento no Plano Diretor de 1997, que foram feitas entre 1997 e 2007. Em sua pesquisa foram catalogadas um total de 96 leis alterando o zoneamento original. De acordo com a autora, já no primeiro ano em que o plano foi instituído houve três alterações, sendo que a primeira delas partiu do poder público, tendo o objetivo da construção da sede da Polícia Federal, em uma área classificada como Área Verde de Lazer. O ano de 2006 foi recordista em alterações, com 17 leis sancionadas, e o ano de

²⁰ O Livro organizado por José Paulo TEIXEIRA e Jorge E. SILVA, “O Futuro da Cidade. A discussão pública do Plano Diretor” (1999) reúne artigos de diversos professores e técnicos em que constam pareceres sobre o conflito dos 18 andares na capital.

2007, mesmo sob a moratória que impedia a criação de novas leis de zoneamento, foram sancionadas oito leis.

Sua pesquisa destacou que dentre as 96 alterações feitas no zoneamento no referido período, um total de 70, (73% do universo pesquisado), eram de caráter menos restritivo, ou seja, estabeleceram limites que permitem uma maior ocupação e maiores possibilidades de uso do solo. Neste sentido, a autora destaca que um grande número de áreas verdes foi transformado em áreas residenciais; “(...) a Lei 050/02, por exemplo, transformou uma grande área de APL em área de uso residencial, para legalizar um grande condomínio de luxo que estava sendo construído no bairro do Saco Grande” (FAGUNDES, 2009, p. 10).

Mais de 25 leis de caráter menos restritivo foram criadas para alterar áreas residenciais exclusivas (ARE). Na maior parte dos casos estas áreas se transformaram em Área Residencial Predominante (ARP) objetivando viabilizar condomínios residenciais multifamiliares, prestação de serviços e pequenos comércios, ou Área Comunitária Institucional (ACI) visando a instalação de equipamentos como hospitais (sempre privados) ou prédios de serviços administrativos (FAGUNDES, 2009, p. 10).

O ano de 2006 que não por mera coincidência, foi o ano em que se deflagrou o início do processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, e também ano em que corria a investigação sobre a Moeda Verde, foi o ano recordista em mudanças no zoneamento (em dez anos pesquisados), com um total de 17 alterações, como já fora visto. Segundo uma entrevista realizada por Fagundes em 2008 com Acácio Garibaldi²¹, muitas destas leis de caráter menos restritivo foram criadas para atender pedidos particulares e exclusivos, envolvendo interesses corporativos com troca de benefícios financeiro, material ou político; entre os maiores solicitantes da categoria foram encontrados os grandes empresários, construtores civis e comerciantes. Em todos os casos o Índice de Aproveitamento do solo e a Taxa Máxima de Ocupação aumentaram, assim como a Densidade Média de Habitantes (FAGUNDES, 2009).

²¹ Vereador no período de 2001 a 2004 e presidente do IPUF no período de 1997 a 2000.

Em 1997, a Lei complementar nº 001/97 substituiu as Leis nº 1440/76 e 1851/82. Desde aquele ano até os dias atuais (há mais de quinze anos!) estão “em vigor”, dois planos diretores para a cidade, o Plano Diretor do “Distrito Sede” (Lei nº 001/97) e o Plano Diretor “dos Balneários” (Lei 2193/85). O Plano Diretor Participativo de Florianópolis, iniciado em 2006, é o primeiro plano diretor para a cidade que toma como território toda a área municipal, e que é elaborado sob o artifício da participação popular institucionalizada.

**IV. PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS:
AVANÇOS E BLOQUEIOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA ESFERA
PÚBLICA (EM PLANEJAMENTO URBANO) NA SOCIEDADE
FLORIANOPOLITANA**

Vimos no capítulo anterior a passagem de uma prática pautada no planejamento urbano racionalizado, no período técnico-burocrático, (até a década de 80), para o início de práticas redistributivas, a partir da década de 90. O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, iniciado em 2006, se enquadra neste novo momento do processo histórico.

Este novo momento é resultante, em grande medida, da luta pela democratização do planejamento urbano, pelo acesso à terra urbanizada e pelo direito à cidade, na luta pela reforma urbana nacional. Neste sentido, o marco jurídico do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, se estabelece como institucionalidade, da qual decorrem perspectivas de mudanças socioespaciais, em relação aos problemas urbanos nas cidades brasileiras. Florianópolis, através do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo, iniciado em 2006, se enquadra dentre estas perspectivas.

4.1 O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis

Com o processo de revisão das Leis nº 2193/85 e nº 001/97, e de elaboração de um novo Plano Diretor para a cidade, iniciado em julho de 2006 dá-se início a uma experiência notadamente distinta das anteriores em matéria de planejamento urbano na cidade de Florianópolis. Se até os anos 90, os planos diretores elaborados para Florianópolis eram resultantes de trabalhos puramente técnicos, com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (e a criação de marcos institucionais importantes como o Ministério e o Conselho das Cidades), há uma mudança no sentido de que o Plano Diretor deve passar a representar um pacto socioterritorial o qual envolva em seu processo de elaboração, a participação ativa de segmentos diversificados da sociedade civil.

Com esta mudança, no processo de elaboração do Plano Diretor deve constar, obrigatoriamente, a consecução de Audiências Públicas, através das quais, a administração pública ouve (consulta) as partes envolvidas da sociedade. Estas partes, por sua vez, devem expressar suas opiniões abertamente nestas audiências, até que haja aprovação (ratificação) pública sobre a proposta. Outra novidade é a formação de Conselhos do tipo Política Urbana, responsáveis por acompanhar e fiscalizar o encaminhamento da proposta, até que esta possa ser encaminhada à Câmara de Vereadores (responsável pela autenticação do Anteprojeto, transformando-o em Projeto de Lei).

Em Florianópolis, no processo de elaboração do PDP, além da formação do chamado “Núcleo Gestor” (NG), houve também a formação dos chamados “Núcleos Distritais”, que, ao serem integrados à composição do NG, condicionaram a uma experiência bastante diferenciada na cidade em matéria de planejamento urbano. Apesar das muitas dificuldades no decorrer do processo, a experiência ao final, acabou demonstrando que, organizações populares e outros atores da sociedade florianopolitana estiveram em sintonia com as normas legais elencadas no Estatuto da Cidade e as Resoluções estabelecidas pelo Conselho das Cidades, e a defesa do direito à cidade.

4.2 2006: o início do processo e o "esboço do desenho" dos Núcleos Distritais

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de Florianópolis tem seu início no ano de 2006. Em 12 de junho deste ano, o então prefeito Dário Berger assina o decreto nº4215/2006 que cria o grupo executivo do PDP. Este grupo foi composto por dez órgãos do Poder Público:

- Secretaria Municipal de Governo;
- Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos;
- Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental;
- Secretaria Regional do Continente;
- Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social;
- Secretaria Municipal de Obras;
- Secretaria Municipal de Transportes e Terminais;
- Procuradoria Geral do Município;
- Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis;
- Fundação Municipal do Meio Ambiente.

Uma primeira Reunião Pública realizada no mês seguinte, no dia 06 de julho de 2006 no TAC foi de grande importância para a definição do “desenho” que a participação iria adotar no processo de elaboração do Plano. Naquela ocasião, diante de três propostas sobre a proporção da composição do NG que partiam do grupo executivo do PDP, é acrescentada mais uma proposta, a qual demonstrava uma preocupação

com a dimensão territorial da participação. O representante do Conselho Popular da Planície do Campeche propõe a incorporação de uma representação popular por distrito no NG:

Fernando Ponte (Planície Entre-Mares) e representante do Conselho Popular do Campeche: ressaltou a necessidade de considerar a diferença entre as regiões, pela dificuldade de congregar diferentes grupos, apresentou uma nova proposta de um Núcleo Gestor mais amplo do que as três propostas existentes (...) como tem o Núcleo Gestor da Cidade, deve haver também um Núcleo Gestor para cada região, onde todos serão incluídos. De cada Núcleo das regiões, tira-se um representante para fazer parte do Núcleo Gestor. (FLORIANÓPOLIS. a. 2006).

Esta proposta já vinha sendo debatida pela sociedade em outras ocasiões, como fica claro na entrevista realizada para esta pesquisa com o representante do Fórum da Cidade²²:

O quarto Fórum [da Cidade], na realidade foi o deflagrador do processo participativo, porque nós tínhamos força, fazíamos tanta pressão que o IPUF veio para o quarto Fórum, que ele nunca tinha vindo; então o Ildo Rosa vem, e ali nós fizemos quase que uma conciliação, foi um momento assim de uma conciliação, (...) e houve um comprometimento do IPUF na figura do Dr. Ildo Rosa, (...), e aí a gente montou as bases de discussão do processo; nós montamos em cima do que era a estrutura que existia para o Conselho das Cidades a nível Federal, usamos as mesmas estruturas de representação, e também a grande novidade (...), os Núcleos Distritais, (...) isso foi discutido em uma assembleia, a gente tinha isso esboçado inclusive, em documentos do Fórum da Cidade; e aí o pessoal do Campeche que colocou, levantou a questão de que precisava ter uma

²² Entrevista realizada em 10 de junho de 2012, gentilmente concedida para a realização desta pesquisa pelo Sr. Carlos Magno Nunes, representante do Fórum da Cidade no Núcleo Gestor, no processo de elaboração do PDP de Florianópolis.

representação local, por que as questões são locais, tem que dividir em Núcleos Distritais por que vai aprofundar a discussão, e estes Núcleos Distritais deveriam ter também uma representação, por que tu tens uma representação da sociedade civil nas diversas esferas, e mais os Núcleos Distritais (...).

Esta primeira Reunião Pública não teve caráter deliberativo quanto à composição do Núcleo Gestor, entretanto, teve importância fundamental uma vez que é a partir dela que surge a proposta que seria acatada posteriormente, da composição em Núcleos Distritais e de representantes com assento e voto no Núcleo Gestor. Apesar deste tipo de desenho institucional, o qual incluiu representações em escalas distritais no Núcleo Gestor não ter sido usual em outras experiências similares, a preocupação explanada na referida Reunião Pública, demonstrava que as organizações populares da sociedade florianopolitana estavam em sintonia com o Estatuto da Cidade e resoluções do Ministério das Cidades. Conforme consta no Artigo 7º da Resolução nº. 34 do Conselho das Cidades:

Art.7º. O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como:

I - o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades (BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução nº. 34, de 01 de julho de 2005 – Grifo nosso).

Em seguida, de agosto a dezembro de 2006 dá-se início ao processo de formação do Núcleo Gestor municipal (NG). A primeira Audiência Pública municipal do PDP ocorre no dia 01 de agosto de 2006 no TAC, com a presença do presidente do IPUF na ocasião, Sr. Ildo Rosa. Além de prestar esclarecimentos gerais sobre o PDP, e de tratar de temas como o cronograma de atividades e o orçamento, a Audiência teve como pauta central a definição da composição do NG e a metodologia a ser adotada no processo participativo. Nesta Audiência foi definida a proporção do

Núcleo Gestor municipal²³, de cerca de 60% de representantes da sociedade civil, e de 40% de representantes do Poder Público²⁴.

A composição final acabou envolvendo as seguintes proporções, de acordo o Decreto Municipal Nº 4771, de 26 de março de 2007, o qual nomeou os membros titulares e suplentes do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis:

- Poder Público – 10 representantes;
- Organizações da Sociedade Civil – 16 representantes:
 - Movimentos Sociais e ONGs – 5: Fórum Maciço do Morro da Cruz, Fórum da Bacia do Rio Ratoles, Fórum da Cidade, União Florianopolitana de Entidades Comunitárias, Associação Amigos do Estreito;
 - Entidades Empresariais – 2: Sindicato da Indústria da Construção Civil, Câmara de Dirigentes Lojistas e Associação Comercial e Industrial de Florianópolis;
 - Entidades de Classe e Sindicatos – 2: Instituto de Arquitetos do Brasil, Sindicato dos Trabalhadores nos Transportes Urbanos;
 - Entidades Acadêmicas – 2: Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina;
 - Conselhos Municipais – 1: Conselho Municipal de Segurança;

²³ Em relação à composição das representações da sociedade civil, havia inicialmente três propostas: uma do IPUF; uma da FEEC; e uma da UFECO (elaborada em reuniões subsequentes à do dia 06 de julho, em que estiveram presentes diversas entidades, incluindo o IPUF, o movimento ambientalista, representantes do Pântano do Sul, o Fórum do Maciço do morro da Cruz, o Fórum da Cidade e o Conselho Popular do Campeche). Esta última proposta, em relação à primeira, barganhava mais assentos para as organizações da sociedade civil, sendo a que ao final saiu vencedora, tendo sido submetida à votação na Audiência, juntamente com as demais (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Teatro Álvaro de Carvalho. Ata da primeira Audiência Pública do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Florianópolis, 01 de agosto de 2006).

²⁴ Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Leitura Integrada da Cidade. Volume I. Agosto de 2008.

- Movimentos Ambientalistas – 2: Federação das Entidades Ecológicas Catarinense e Instituto Socioambiental, Grupo Pau Campeche e Instituto Carijó;
- Movimentos Culturais – 1: Comissão de Artes Públicas de Florianópolis e Associação Cultural Brasil;
- Movimento de Mobilidade e Acessibilidade – 1: Floripa Acessível;
- Núcleos Distritais – 13: treze representantes.

Após a definição parcial da composição do NG, faltava ainda eleger os representantes dos Núcleos Distritais. Assim é lançada uma primeira etapa de Audiências Públicas distritais, que ocorrem entre de 23 de novembro e 14 de dezembro de 2006²⁵. Nesta etapa foram realizadas 13 (treze) Audiências Públicas nos distritos do município, que tiveram como objetivos, além da eleição dos representantes e suplentes, prestar esclarecimentos sobre o processo do PDP de Florianópolis e iniciar o processo de composição (material) dos Núcleos Distritais.

Figura 9 - primeira etapa de Audiências Públicas Distritais

²⁵ Cronograma das Audiências Públicas Distritais. Anexo 1.



Audiência Pública no Campeche, em 23 de novembro de 2006 (foto superior à esquerda); Audiência Pública em Ratoles, em 30 de novembro de 2006 (foto superior à direita); Audiência Pública na Barra da Lagoa, em 07 de dezembro de 2006 (foto inferior à esquerda); Audiência Pública no Distrito Sede (Ilha), em 13 de dezembro de 2006 (foto inferior à direita)²⁶.

Nesta primeira etapa de Audiências Públicas, alguns episódios destacaram a autonomia das comunidades organizadas, em algumas localidades específicas de Florianópolis, como o caso do Campeche. De acordo com Moro (2007) a primeira Audiência Pública distrital promovida pelo IPUF, ocorrida no dia 23 de novembro de 2006 no distrito do Campeche, ocorreu apenas para referendar uma escolha de representação que já havia sido realizada em reuniões anteriores de forma autônoma pela comunidade, considerando a tradição de forte envolvimento das organizações populares no Campeche, com a temática do Plano Diretor.

A situação do Pântano do Sul foi também atípica, marcada pelo conflito entre candidatos à representação do bairro. Na Audiência Pública do dia 27 de novembro de 2006 no distrito do Pântano do Sul, a qual determinaria a representação neste distrito, concorriam dois candidatos

²⁶ Fonte: Disponível em:

<http://pdpfpolis.blogspot.com.br/2006_12_01_archive.html>. Acesso em: 16 de abril de 2012.

com perspectivas diferenciadas, uma preservacionista e a outra desenvolvimentista para a localidade. Ao final desta audiência, o candidato da perspectiva preservacionista é eleito titular, ficando o outro candidato como primeiro suplente (MORO, 2007).

4.3 O desenho institucional dos Núcleos Distritais

Os Núcleos Distritais (NDs) se constituíram em espaços públicos, compostos por entidades comunitárias, associações locais, cidadãos, representantes distritais e suplentes eleitos em assembleias, nos quais eram debatidos temas e problemas referentes à sua área de abrangência e entorno, seguindo a divisão político-administrativa do município. Estes espaços públicos foram criados com o objetivo de viabilizar, organizar e facilitar a participação das comunidades, nas discussões sobre o processo de elaboração do PDP.

Em cada um dos distritos do município foram instaladas bases operacionais, as quais receberam equipamento: computadores, telefone, impressora, internet e material gráfico, e pessoal de apoio: cinco secretárias (uma por região: norte, sul, leste e oeste da Ilha, e Continente) e estagiários de áreas como Arquitetura e Geografia (total de vinte e quatro), para exercer funções auxiliares na elaboração do plano. No total, foram vinte e uma bases distritais instaladas, além de aproximadamente sessenta outros espaços de encontros que funcionaram informalmente, dando apoio ao processo de realização das Oficinas Distritais para realização das Leituras Comunitárias²⁷.

As Leituras Comunitárias se constituíram através de uma agenda de trabalho comunitário e institucional interativa, em que se deu a realização de reuniões (Oficinas Temáticas) semanais. Nestas se pretendia capacitar e informar a população, e definir as demandas e diretrizes das comunidades nos distritos, processo que ocorria com o apoio de até dois técnicos do IPUF por distrito²⁸. Neste importante momento do processo se fizeram presentes mais de duzentas entidades

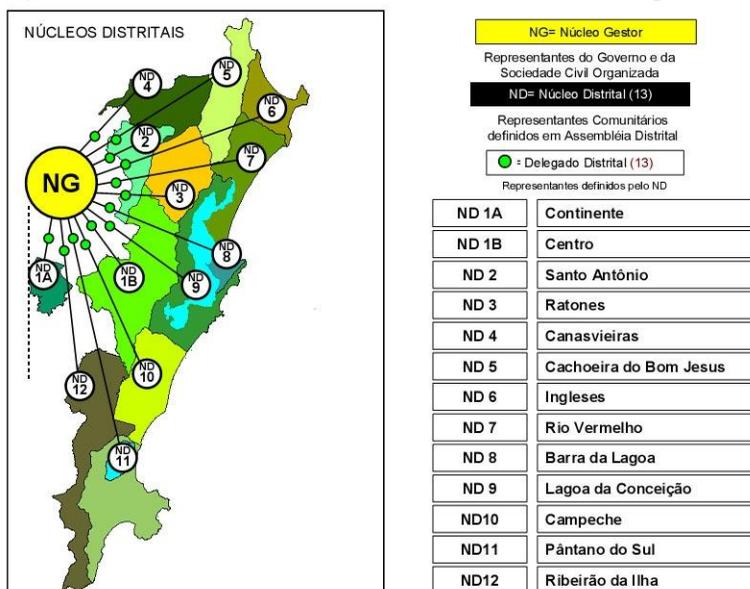
²⁷ Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Diretrizes Construídas Pela Sociedade. Julho de 2008.

²⁸ Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Relatório de Desempenho e Resultados do PDP. Dezembro de 2008.

comunitárias, na discussão sobre as demandas e a elaboração das diretrizes locais²⁹.

O Distrito Sede, dividido entre Continente (ND1A) e Centro (ND1B) seria ainda subdividido em nove “Subnúcleos”. Os representantes dos Núcleos Distritais do Continente (ND 1A) e do Centro (ND 1B) propuseram a criação destes Subnúcleos por se tratar de uma área de estrutura urbana complexa e de alta densidade populacional. A proposta é aceita, e o Distrito Sede fica dividido da seguinte forma: ND1A (Continente): quatro Subnúcleos - Estreito; Coqueiros; Jardim Atlântico e Capoeiras; e ND1B (Centro): cinco Subnúcleos – Centro; Maciço da Costeira; Maciço do Morro da Cruz; Saco Grande; e Baía do Itacorubi.

Figura 10: Núcleos Distritais do Plano Diretor de Florianópolis



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis³⁰.

Os representantes distritais (responsáveis imediatos pelos Núcleos e Subnúcleos Distritais) tiveram o papel de desempenhar a mediação da

²⁹ Idem.

³⁰ Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-chronica-de-uma-morte-anunciada/>>. Acesso em: 05/11/2012

participação nos respectivos distritos, coordenando, e articulando esta ao NG. Os representantes dos Subnúcleos Distritais, também foram eleitos através de votação direta nas Audiências Públicas, e tiveram as mesmas responsabilidades dos representantes distritais, porém a eles não era cabido o direito de voto no NG (apenas de assento).

Nesta pesquisa, foram entrevistados sete atores da sociedade florianopolitana, que fizeram parte da composição da sociedade civil no Núcleo Gestor no processo de elaboração do PDP de Florianópolis³¹. Entre estes atores entrevistados, estão representantes dos movimentos sociais, e dos Núcleos Distritais no processo.

Em entrevista concedida para a realização desta pesquisa, o representante do Núcleo Distrital de Rationes coloca sua visão a respeito da importância da instauração dos Núcleos Distritais³²:

Os Núcleos Distritais deram uma dimensão territorial para o processo do PDP, que normalmente em outros processos você não via isso, por que era uma escolha de setores e de sociedade civil organizada para formar o Núcleo Gestor para participar do processo de elaboração do plano. A dimensão territorial foi dada pelos Núcleos Distritais que foram responsáveis juntamente com o Poder Público em articular a comunidade desses distritos pra fazer num primeiro momento a Leitura Comunitária: discutir potencialidades, debilidades, e, a partir daí transformar em diretrizes; acho que foi um primeiro momento desse processo (...), todo o processo de organização das discussões locais foi feito dentro do Núcleo Distrital.

Em Rationes já havia um processo de organização no Conselho Comunitário. Quando o grupo assumiu a associação, a gente até tinha chamado o pessoal do IPUF pra discutir o Plano Diretor, uma das discussões que a gente tinha feito era justamente ordenar o nosso espaço. Mas foi uma discussão que em um primeiro momento não avançou muito (...), e aí com o Plano Diretor a

³¹ Perguntas realizadas nas entrevistas. Anexo 2.

³² Entrevista realizada em 17 de junho de 2013, gentilmente concedida para a realização desta pesquisa pelo Sr. Flávio de Mori, representante do Núcleo Distrital de Rationes no processo de elaboração do PDP de Florianópolis.

gente viu a oportunidade de retomar a discussão da vocação do nosso Distrito dentro da cidade, qual que é o papel de Ratonés, o que os moradores de Ratonés e proprietários de Ratonés gostariam, em relação à Ratonés, dentro do contexto da cidade, e dentro do contexto do Plano Diretor.

O representante distrital do Subnúcleo da Bacia do Itacorubi³³ no processo de elaboração do PDP colocou na entrevista concedida para esta pesquisa, uma opinião semelhante, em relação à importância da instalação dos Núcleos Distritais no processo de elaboração do Plano:

Pela primeira vez o Plano Diretor está sendo participativo. A Leitura Comunitária, apesar da má vontade do executivo foi relevante, pois expressou a manifestação da população sobre os problemas reais da cidade. Com relação aos Núcleos Distritais houve um erro grave de origem com relação à Bacia do Itacorubi que foi considerada Subnúcleo Distrital do Distrito Centro. Ora a Bacia possui quase 100.000 moradores e características comunitárias e geográficas bem diferentes do Centro e deveria ser um Núcleo Distrital. De qualquer forma considero esta divisão geográfica (13 Núcleos Distritais) importante fazendo com que cada comunidade volte-se para os problemas locais, sem perder a perspectiva da cidade como um todo. Foi o que aconteceu, as comunidades, com todos os problemas de falta de participação conseguiram organizar-se minimamente e fazer um debate coletivo que resultou nas diretrizes para o Plano Diretor.

Estes depoimentos mostram claramente que o processo de elaboração do Plano Diretor concorreu positivamente para a construção de uma arena pública de discussão dos problemas locais. Uma agenda de encontros e debates sobre a cidade, a eleição de temas relevantes, com o objetivo de congrega-los no Plano Diretor através de uma metodologia

³³ Entrevista realizada em 19 de junho de 2013, gentilmente concedida para a realização desta pesquisa pelo Sr. Luiz Cézare Vieira representante do Subnúcleo Distrital da Bacia do Itacorubi no processo de elaboração do PDP de Florianópolis.

participativa, esboçou um momento diferenciado em relação ao planejamento urbano na cidade em décadas anteriores, haja vista a obrigatoriedade de mecanismos de participação dispostos pela legislação.

4.3.1 Autonomia e heterogeneidade na participação

Uma questão que marcou a participação nos Núcleos Distritais foi a forte heterogeneidade entre os Núcleos Distritais, que apresentaram graus de autonomia variáveis em relação ao Poder Público. As características territoriais específicas determinavam um maior ou menor ritmo dos trabalhos, uma maior ou menor presença de público, uma maior ou menor qualidade das reuniões e das proposições elencadas. Um dos problemas ressaltados nas entrevistas se referiu à presença de “assembleísmo” em alguns casos, falta de objetividade, problemas na condução, e falta de definição de metodologias capazes de integrar as propostas distritais em propostas mais globais.

Alguns dos entrevistados nesta pesquisa apresentaram suas opiniões, como a do representante na ocasião do Núcleo Distrital da Lagoa da Conceição³⁴. Ao lhe perguntarmos se houve independência do ND da Lagoa da Conceição em relação ao Poder Público, ele respondeu:

O Poder Público participou no começo pra ajudar a organizar, mas, acho que houve muita independência, não deveria ser tanta independência assim. (...) Quem planeja a cidade é o órgão de planejamento, que é o IPUF, nós estamos aqui desenhando um projeto para a cidade, sem sintonia com o IPUF, que tem os técnicos especializados, então, eles deveriam estar juntos com a gente dando assessoria, (...) deixaram à revelia a comunidade, praticamente (...), a gente pedia a presença deles e não tinha a presença deles aqui; porque, o Plano Diretor é um instrumento técnico-político, né? Não é só um instrumento técnico, não é também só um instrumento político.

³⁴ Entrevista realizada em 22 de junho de 2013, gentilmente concedida para a realização desta pesquisa pelo Sr. Alécio Passos dos Santos, representante do Núcleo Distrital da Lagoa da Conceição no processo de elaboração do PDP de Florianópolis.

Na entrevista realizada com a representante do Núcleo Distrital do Ribeirão da Ilha³⁵ na ocasião, ela também expressou uma opinião em sentido semelhante. Segundo ela responde:

Sim, houve independência das discussões em relação ao Poder Público. Os representantes do poder instituído quase não participaram das reuniões do Núcleo Gestor e a assessoria técnica foi muito restrita. A metodologia para a condução das reuniões não chegou a se consolidar de forma a permitir que os Núcleos Distritais expusessem suas deliberações e houvesse uma deliberação com proposições a serem encaminhadas a Câmara de Vereadores, para ser votada. Os vereadores também não participaram dos debates do Núcleo Gestor Municipal.

Já o representante do ND de Ratoles apresentou na entrevista, um ponto de vista um pouco diferente, o que demonstra o quanto o processo foi heterogêneo neste sentido:

Na realidade o objetivo era único, né? A forma de conduzir foi diferente de Núcleo pra Núcleo, então tinha alguns Núcleos mais estruturados, outros Núcleos menos estruturados, depende muito das pessoas que participavam do processo. Então nós tivemos apoio da prefeitura com a base distrital, com uma bolsista que a gente trabalhou, bastante competente, com o apoio do IPUF, (...) mas a gente ali em Ratoles, tentou pelo menos implementar o conceito do processo participativo ali, para que realmente as pessoas que participavam do processo, pudessem tomar as suas decisões, então, a partir de uma orientação, de Leitura Comunitária, a gente foi construindo junto o processo. (...) Não dá pra falar se teve independência ou não, na realidade a gente construiu um processo junto (...)

³⁵ Entrevista realizada em 20 de junho de 2013, gentilmente concedida para a realização desta pesquisa pela Sra. Vera Lúcia Bridi, representante do Núcleo Distrital do Ribeirão da Ilha no processo de elaboração do PDP de Florianópolis.

o legal ali em Ratonos foi que realmente, enquanto a gente pôde, a gente construiu um processo junto.

Tendo sido realizada uma primeira etapa Audiências Públicas para a eleição dos representantes dos Núcleos Distritais, e a consecução de Oficinas e Reuniões e em que ocorre o processo de construção das Leituras Comunitárias³⁶, dá-se início a uma segunda rodada de Audiências Públicas distritais, a qual ocorre de 12 de dezembro de 2007 a 11 de julho de 2008. Esta segunda rodada teve como objetivo, a exposição, debate e ratificação pública sobre as demandas e diretrizes que emergiram durante o processo de elaboração das Leituras Comunitárias nos Núcleos Distritais.

A proporção da população presente nesta segunda etapa de Audiências Públicas pode ser visualizada na tabela e mapa temático abaixo:

Tabela 1 - Percentuais de participação na segunda etapa de Audiências Públicas Distritais para a definição de diretrizes no PDP de Florianópolis³⁷

³⁶ Para maiores informações sobre o processo de elaboração das Leituras Comunitárias nos Núcleos Distritais, vide Nozaki (2009) e Sampaio (2011).

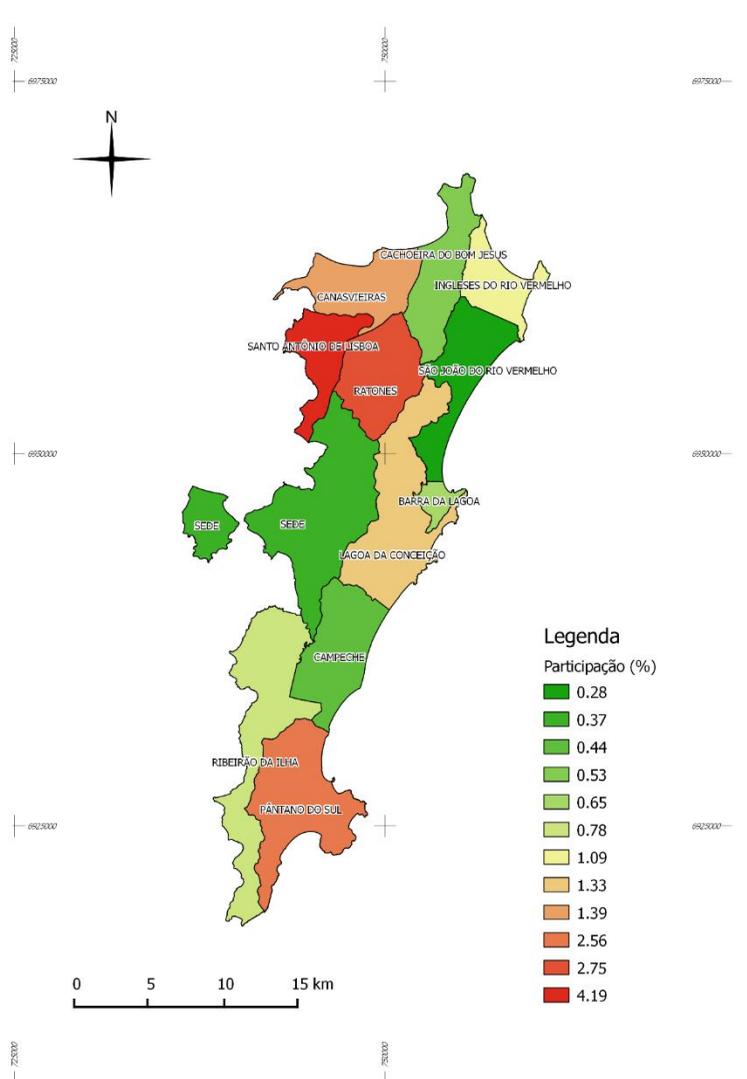
³⁷ *Em caso de mais de uma Audiência foi feito uma média.

** Coqueiros 01/04/2007 = 192 participantes; Estreito, Capoeiras, Jardim Atlântico 22/04/2008 = 76 participantes; Maciço do Morro da Cruz 06/05/2008 = 134 participantes; Bacia do Itacorubi 29/04/2008 = 206 participantes; Saco Grande 07/05/2008 = 166 participantes; Maciço da Costeira 13/05/2008 = 75 participantes; Centro 11/06/2008 = 79 participantes.

	População Distrital (Censo IBGE, 2010)	Data da Audiência	Participantes em Audiência Pública Distrital*	Porcentagem em da Participação
Pântano do Sul	7.397	11/12/2007 e 10/04/2008	190	2,56%
Campeche	30.028	13/12/2007	133	0,44%
São João do Rio Vermelho	13.513	12/12/2007	39	0,28%
Ingleses do Rio Vermelho	30.914	10/03/2008	339	1,09%
Cachoeira do Bom Jesus	18.427	10/03/2008	99	0,53%
Distrito Sede	249.477	**	928	0,37%
Ratones	3.671	10/03/2008	101	2,75%
Canasvieiras	12.091	24/04/2008	252	1,39%
Barra da Lagoa	5.674	25/04/2008	37	0,65%
Lagoa da Conceição	11.811	12 e 20/05/2008	158	1,33%
Santo Antônio de Lisboa	6.343	14/05/2008	266	4,19%
Ribeirão da Ilha	26.994	15/05/2008	211	0,78%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações colhidas no Relatório de Desempenho e Resultados do PDP (de Dezembro de 2008).

Figura 11 - mapa temático com os percentuais de participação na segunda etapa de Audiências Públicas Distritais para a definição de diretrizes no PDP de Florianópolis.



Fonte: elaborado por André Oliveira com base nos dados da Tabela 1.

Tomando-se a cautela de, ao observar o mapa temático, considerar que este permite estabelecer relações a qual, refletem, dados meramente “quantitativos” da participação distrital, - exclusivamente nesta segunda etapa de audiências públicas do processo do PDP -, não refletindo e tampouco pretendendo dar conta da complexidade dos mais variados

espaços públicos ligados às discussões do plano, é possível que realizemos algumas considerações sobre esta etapa do processo: a) a participação é muito baixa em termos percentuais. b) a participação é variável “geometricamente” no território. Estes argumentos podem ser sustentados a partir do desmembramento de alguns fatores pertinentes a cada afirmação.

A primeira constatação, de que, o percentual participativo nestas audiências públicas em geral foi muito pequeno (em média, apenas 1% da população distrital compareceu às audiências), remete à problemática da oposição do modelo representativo em relação à participação direta. De acordo com Lüchmann (2007), no interior das experiências participativas, “(...) muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais” (p. 140). Isto ressalta o papel importante de protagonismo de alguns representantes dos Núcleos Distritais, no sentido de mobilização da sociedade civil para com o modelo de desenvolvimento de seu bairro/distrito.

No segundo caso, é colocado que a participação varia “geometricamente” no território. Em uma publicação recente, Latendresse (2004) já apontara para uma “democracia de geometria variável” na cidade de Montreal, onde a autora avalia a variação territorial em relação ao número de representantes de Conselhos e eleitores nos novos e velhos bairros da cidade canadense, e a relação destes com a escala do governo municipal. Em Florianópolis, a variabilidade da média percentual de presença nas Audiências Públicas analisadas, dá margem para que se possa fazer uma associação entre a heterogeneidade territorial interna ao município e a participação no processo do PDP. Observando-se esta variação, é factível a necessidade de que os distritos em que se evidencia uma menor participação sejam alvo de maior atenção, portanto, num sentido de dinamização das práticas participativas, por exemplo, a partir da disponibilização de condições institucionais nestes territórios.

Para completarmos esta investigação, seria também necessário investigar quais elementos concorrem para esta variação; no entanto o escopo e o tempo desta pesquisa não nos permitiu fazê-la. No entanto, temos algumas hipóteses: a grande participação no Distrito de Santo Antônio de Lisboa, por exemplo, pode estar ligada ao fato que tal distrito havia passado por uma recente discussão da legislação urbanística e que havia uma grande mobilização contra o adensamento e a verticalização do distrito. Já a baixa participação no Distrito do Rio Vermelho deve-se

principalmente à sua recente urbanização, que trouxe para o distrito uma população de origem bastante variada e com poucos vínculos sociais.

A disponibilização de condições institucionais no território é um fator essencial para o sucesso das práticas participativas. Iná Elias Castro (2003) já havia colocado em evidência a questão da necessidade de condições institucionais inscritas no território como elemento importante para o exercício da cidadania. Duas perspectivas são por ela consideradas: a) a de que a cidadania como prática do cotidiano social ocorre no território, e, b) a de que esta prática é influenciada pelo arcabouço institucional à disposição do cidadão. Neste sentido, ela coloca que:

(...) a cidadania é constituída por um conjunto de direitos e deveres garantidos pela lei, mas que se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social, inscritas no tempo e no espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território (CASTRO, 2003, p.8).

De todo modo, consideramos que, tão importante quanto à disponibilização de condições institucionais no território, a pré-existência de uma tradição político-associativa é fundamental para uma participação e qualidade. A pesquisa de Scherer-warren (1999) sobre as evoluções e tendências do associativismo civil em Florianópolis destaca que houve um crescimento considerável (em números absolutos) em todos os tipos de organizações populares do município, especialmente em um período de institucionalidade da democracia (1984-1993). Das 1.547 associações registradas de 1964 a 1993, 62% foram fundadas na última década do período. Destacam-se neste período, por seu crescimento relativo, os novos movimentos sociais, as associações acadêmicas e de pesquisa e as de defesa comunitária e assistencialistas.

Em um estudo anterior da mesma autora (1996), sobre o perfil das organizações populares (voluntárias) em Florianópolis foi feito um mapeamento de associações (entre ONGs, grupos de mútua ajuda e associações de bairro), com 120 associações pesquisadas à época, das quais 24% se dedicavam à resolução de carências urbanas socioespaciais. Em seu estudo, são demonstradas localidades de maior incidência do associativismo comunitário no município de Florianópolis.

A variabilidade que corresponde a uma maior ou menor densidade destas redes de relações e de ações comunicativas no território interage e integra esferas públicas informais as quais, pretendem exercer influência

na esfera pública formal, assim como no sistema político. Há a necessidade de que a esfera pública funcione em seu caráter reflexivo, ou seja, observando atentamente o sistema político, exercendo influência sobre as decisões e temas que percorrem os parlamentos, ao mesmo tempo em que, proporciona retorno e fortalece as bases da sociedade.

Na entrevista com o representante do Núcleo Distrital de Ratonés, é possível se verificar o estabelecimento desta correlação:

(...) aparentemente, me parece que não tem realmente vontade política de fazer um Plano Diretor que seja um Plano Diretor real que possa atender as demandas da comunidade, que a gente possa depois num processo de gestão e controle social, acompanhar a sua aplicação e implementação, que a gente possa acompanhar o crescimento da cidade de uma forma bem transparente. Acho que é isso que tá faltando, né? Acho que é isso que eles não querem, mas a sociedade, ela tem que, de alguma forma, reagir a isso e fazer com que isso vire uma realidade; pode demorar um pouquinho, mas acho que por isso que a gente tá nesse processo há seis anos já, né? A gente como catalizador do processo de participação, cabe à gente também a mobilizar a sociedade, pra que a gente possa ter um projeto de lei que reflita a vontade da sociedade como um todo. E aí a gente espera também que a Câmara de Vereadores homologue essa vontade. (...) Então são dois problemas, um é ter o Plano Diretor que a cidade quer, sobre o qual a cidade vai decidir por ele, e depois aprovar esse Plano dentro de uma Câmara de Vereadores que, por vezes, parece que não tem vontade de aprovar o Plano da sociedade. Agora se a gente tiver um Plano que efetivamente represente a vontade da sociedade, a sociedade vai fazer uma pressão junto à Câmara pra que esse Plano seja aprovado, agora se você tiver um Plano Diretor que foi colocado ali em função de outros interesses, a sociedade também vai contra esse Plano dentro da Câmara. Então esse é um jogo de forças.

4.3.2 Avanços e limites das propostas comunitárias

Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, duas das questões referiam-se ao processo participativo realizado nos Núcleos Distritais, na busca de se obter uma melhor compreensão do papel destes espaços públicos, enquanto resposta ou retorno às demandas comunitárias. Neste sentido, perguntou-se também aos entrevistados, sobre quais teriam sido os avanços e limites das propostas comunitárias, resultantes do processo deflagrado nos Núcleos Distritais.

O representante do Subnúcleo do Maciço do Morro da Cruz, responde às questões que foram direcionadas neste sentido³⁸:

Nem todas as bases distritais funcionaram, (...) reuniões não tinham muitas, nós fazíamos encontros fora, porque a gente já vinha se reunindo, já havia um processo de mais de dez anos, então a gente se reunia toda primeira segunda-feira de cada mês, um processo ligado ao Fórum, e a gente juntou depois um pouco as duas coisas pra discussão do Plano Diretor. Criou-se a expectativa de se fazer um Plano Diretor mais elaborado, mais democrático, mas não influenciou muito, (...) as comunidades que já tinham a tradição de se organizar, algumas continuam, já algumas, tipo o Fórum do Maciço, foi o que, teoricamente, acabou por conta de outro processo, que foram as obras do PAC, que veio com a promessa de resolver as demandas da comunidade, e aí a prefeitura tratou de outra maneira com as lideranças, individualmente com cada comunidade, não foi possível mais fazer o Fórum que reunia as dezesseis comunidades em assembleias pra discutir, a prefeitura individualizou as discussões, com algumas lideranças cooptadas por eles. As pessoas que estavam inicialmente envolvidas com o Fórum, e depois com o Plano Diretor acabaram migrando pro PAC, achando que ali se resolveria tudo, o que acabou dissolvendo a organização comunitária do morro.

³⁸ Entrevista realizada em 11 de junho de 2013, gentilmente concedida para a realização desta pesquisa pelo Sr. Jair Batista Ramos, representante do Subnúcleo Distrital do Maciço do Morro da Cruz no processo de elaboração do PDP de Florianópolis.

(...)

Nós encaminhamos nossas demandas e elas ficaram lá. A gente não conseguiu trazer pra comunidade um retorno do que efetivamente a prefeitura nos apresenta; por conta disso a comunidade criou um descrédito ao processo todo, né? Foi encaminhado as diretrizes, não tem retorno nenhum da prefeitura (...) como está a situação, a gente não consegue nem achar dentro do Plano que nos apresentam, aonde é que estão as nossas demandas; porque foi diluído tudo de uma forma que não aparece muito.

Na realidade a prefeitura não tem projeto, não tem projeto para os morros, não tem projeto nenhum; eles vão atendendo na medida emergencial (...), por exemplo, 2008 deu uma “chuvarada”, que colocou um monte de gente em risco; hoje tem mais de cem famílias morando de aluguel social dos morros daqui, que a prefeitura deveria ter resolvido a questão habitacional pra eles, mas isso até hoje não se resolveu, então como não tem projeto, a prefeitura não apresenta uma proposta do que fazer, e aí quando a gente cobra alguma coisa, eles dizem que o PAC que vai resolver essa situação, só que o PAC já está aí a cinco anos, e a gente vê que não está atendendo, né?

Os entrevistados de modo geral consideraram que, enquanto processo deflagrado pelo lançamento do PDP, as discussões nos Núcleos Distritais propiciaram avanços na qualidade das propostas comunitárias. No entanto o papel desempenhado pelo Poder Público, certamente, não atingiu as expectativas comunitárias. Segundo descreve a representante do Núcleo Distrital do Ribeirão da Ilha:

No Distrito do Ribeirão da Ilha, a questão do impacto advindo da proposta da CASAN em implementar a rede de esgotos e lançar os efluentes no Rio Tavares e no Barro Vermelho (duas localidades sedimentares que favorecem o crescimento de algas vermelhas e não possuem correntes de dispersão) foram debatidas em

Audiências Públicas, chamadas a pedido do Núcleo Distrital, com o intuito de conter a ameaça de contaminação das águas marinhas das baías e da Unidade de Conservação Reserva Extrativista do Pirajubaé. As comunidades do Ribeirão da Ilha são tradicionalmente ligadas ao extrativismo do berbigão, a pesca artesanal e a maricultura familiar. A contaminação destes recursos naturais causaria grande impacto na sustentabilidade não apenas no Distrito, mas às diversas outras comunidades tradicionais da Ilha e do Continente. Além deste, outros impactos foram avaliados como a ocupação da orla, as grandes vias no Carianos, os assentamentos irregulares em áreas de inundação e em áreas de ruído e aterrissagem de aeronaves, a liberação de construções e condomínios em áreas sem esgotamento sanitário, a ocupação do Maciço, o transporte náutico com resíduos de combustíveis contaminando as águas marinhas.

(...)

Promissor assim foi a deliberação de manutenção do Ribeirão como um distrito lento, com núcleos urbanos que propiciassem o deslocamento a pé nas comunidades (...). Os limites estão dados pela fragmentação imposta pela gestão municipal no sentido de não dar suporte, para que as proposições distritais sejam apresentadas em um Fórum e depois se deliberar para que os direitos sociais sejam efetivamente acessados pela população.

Na entrevista com o representante do Núcleo Distrital da Lagoa da Conceição no processo de elaboração do PDP, parece-nos que as propostas comunitárias, também encontraram seus limites, devido à necessidade de maior adesão técnica e de uma proposta científica de estudo territorial congruente ao processo.

Sim, eu acho que a gente avançou bastante, o nível de discussão foi bom, o pessoal estava esperançoso e participando, as propostas foram por um ambiente humanizado. Hoje temos cinco parques naturais criados em Lei dentro da Lagoa da

Conceição, quatro municipais e um estadual; a gente queria formar o anel verde em volta da Lagoa, e transformar a Lagoa num Parque, botando a cidade dentro deste Parque, então aí a humanização dos espaços públicos, ciclovias, calçadas, praças, arborização, recuperação das encostas, (...) a gente tinha essa proposta dentro da discussão do Plano Diretor. E hoje se perguntar para a comunidade, a Lagoa tem algum parque natural, um ponto turístico que a gente possa visitar? Não tem; então, nós temos cinco parques naturais criados em Lei dentro da Lagoa, e a gente queria incorporar isso aí, toda a vez que tu entrasse na cidade ou pelo Morro da Lagoa, ou pelo Rio Tavares, ou pela Barra da Lagoa, tu saberias que estás entrando dentro do Parque, e seria um modelo novo de um conceito de Parque, em que a cidade seria um Parque também. Além disso, nós temos mais de 30 sítios arqueológicos catalogados, e a gente iria botar a questão arqueológica também no “Parque Lagoa”.

(...)

Mas faltou o empresário estar junto com a gente, faltou à comunidade se envolver mais nessa proposta, faltou investimento, (...) faltou essa questão mais técnico-científica de estudar cada espaço, (...) e ter uma proposta técnico-científica da universidade, nós temos uma vantagem aqui, que nós temos o vizinho mais ilustre que é a Universidade Federal, uma das melhores universidades do país, e a Universidade contribui muito pouco para esse ambiente natural aqui, então a Universidade poderia fazer trabalho de pesquisa de extensão dos alunos nesse ambiente aqui (...) então eu acho que, faltou o envolvimento da comunidade nessa proposta.

(...)

As primeiras reuniões, um ano mais ou menos de processo, a gente teve bastante público, depois ficou um grupo bem reduzido porque o pessoal

começou a perder a esperança, então o grupo foi reduzindo, reduzindo, até ficarem as mesmas pessoas. Então, tiveram diversas falhas nesse processo, (...) nesse processo a gente tinha que juntar a questão política com a técnica também, nós tínhamos que ter arquitetos no Núcleo Distrital, nós tínhamos que ter o pessoal que trabalhasse a mobilidade, que fosse especialista em mobilidade e a gente não tinha, nós tínhamos que ter gente em relação à preservação de toda a encosta da lagoa, que conhecesse bem o meio-ambiente, o geógrafo, a gente não tinha, então ficou meio que, as mesmas pessoas, que trabalhavam a questão ambiental da Lagoa no Núcleo Distrital, sem uma proposta mais técnica.

O representante do Subnúcleo Distrital da Bacia do Itacorubi considera que houveram avanços na qualidade das propostas comunitárias, em decorrência do processo deflagrado nos Núcleos Distritais:

Considero que houve avanço. Acho que o único avanço possível na organização de uma cidade é através da organização dos cidadãos. Foi o que aconteceu durante esses anos. O fato de se criar espaços públicos para o debate coletivo já foi um grande avanço, e com o tempo a qualidade política dos indivíduos é aperfeiçoada bem como a qualidade de suas intervenções. Melhora o nível das informações e o conteúdo das propostas. Um exemplo para a Bacia do Itacorubi foi o Defeso, uma proposta que saiu da comunidade e o intenso debate público levou a comunidade a refletir sobre o problema e definir em cada bairro os limites às construções.

É possível considerarmos, a partir dos depoimentos destacados, que, apesar de uma forte tradição participativa na cidade de Florianópolis, outros fatores concorreram negativamente na qualidade do processo de elaboração do Plano. Entre estes fatores, estão: a falta de presença dos representantes do poder político, a insuficiente assistência técnica, e a falta de propostas congruentes com uma “leitura científica” do território. Além disso, o empoderamento de uma visão de cidade alternativa,

possibilitado pelo desenho institucional dos Núcleos Distritais, competia com o conservadorismo das estruturas políticas, e a forte influência dos setores filiados ao mercado sobre a cidade.

Ainda no ano de 2008 é elaborada a “Leitura Integrada da Cidade, Volumes I e II”, supostamente resultante da integração das “Leituras Comunitárias”, realizadas nos Núcleos Distritais, com a “Leitura Técnica”, realizada por uma equipe multidisciplinar de consultorias externas e corpo de técnicos do IPUF³⁹. A Leitura Integrada da Cidade foi, entretanto, apenas discretamente anunciada, sendo que nenhuma Audiência Pública foi realizada para divulgá-la ou para discuti-la; o site do PDP em que se disponibilizou por um período breve a Leitura Integrada foi retirado do ar, e somente no final de 2009 voltou a operar⁴⁰.

No dia 03 de dezembro de 2008, ocorre a segunda Audiência Pública Municipal, na Sede do Clube 12 de Agosto no centro da cidade. O objetivo desta Audiência era definir as diretrizes sínteses que comporiam o PDP. O corpo técnico do IPUF havia preparado anteriormente a esta Audiência, o documento denominado: “Diretrizes Construídas pela Sociedade”, resultante do processo deflagrado nos Núcleos Distritais. Este documento reúne uma primeira sistematização das diretrizes apontadas pelas comunidades, apresentando uma síntese dessas diretrizes, por blocos temáticos: a) Ambiente natural; b) Uso e ocupação do solo; c) Saneamento Básico; d) Mobilidade; e) Infraestrutura urbana; f) Infraestrutura social; g) Geração de emprego e renda; h) Gestão democrática.

O processo de síntese das diretrizes ao longo do ano de 2008 transformou as 3.244 demandas e diretrizes levantadas pelas comunidades nos Núcleos Distritais, em 238 “diretrizes-sínteses”. Com a sistematização utilizada, suprimiu-se ainda 68 destas 238 diretrizes (em razão de serem iguais ou muito parecidas), sendo que as 170 restantes foram organizadas em 33 conjuntos, de onde foram destacadas 33 diretrizes globais denominadas “Macro-diretrizes” do PDP⁴¹. Este

³⁹ Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Exposição de Motivos do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis. Disponível em: <http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/16_03_2010_19.32.41.b6dd9e03c7e97f4cd319ac8f48dbb57b.pdf>. Acesso em: 12 de outubro de 2012.

⁴⁰ Fonte: SABOYA, R, (2010). Crônica de uma morte anunciada. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-chronica-de-uma-morte-anunciada/>>. Acesso em: 05 de novembro 2012.

⁴¹ Fonte: Plano Diretor Participativo. Diretrizes Sínteses. Disponível em:

processo posteriormente acabaria ocasionando diversas dúvidas entre os que participaram ativamente do processo de elaboração do Plano, na fase de elaboração das Leituras Comunitárias; muitas das diretrizes elencadas neste processo não puderam ser localizadas pelas comunidades no texto do “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável”, que viria a ser apresentado posteriormente.

Conforme se evidencia no depoimento do representante do Núcleo Distrital da Lagoa da Conceição na entrevista realizada para esta pesquisa, houve pouca clareza nos critérios e metodologias adotados no processo da síntese das diretrizes. Ao final, as comunidades envolvidas não puderam localizar muitas das diretrizes definidas nas Leituras Comunitárias após o processo de síntese:

(...) a gente entregou a leitura comunitária só que a proposta veio completamente diferente daquilo que a gente entregou. Na hora que eles foram fazer a compilação, compilaram dentro daquilo que estava viável na proposta da prefeitura, e com isso, a maioria das propostas comunitárias “fugiu”, não sabemos pra onde foi, “fugiu” do documento oficial, então isso foi um grande problema.

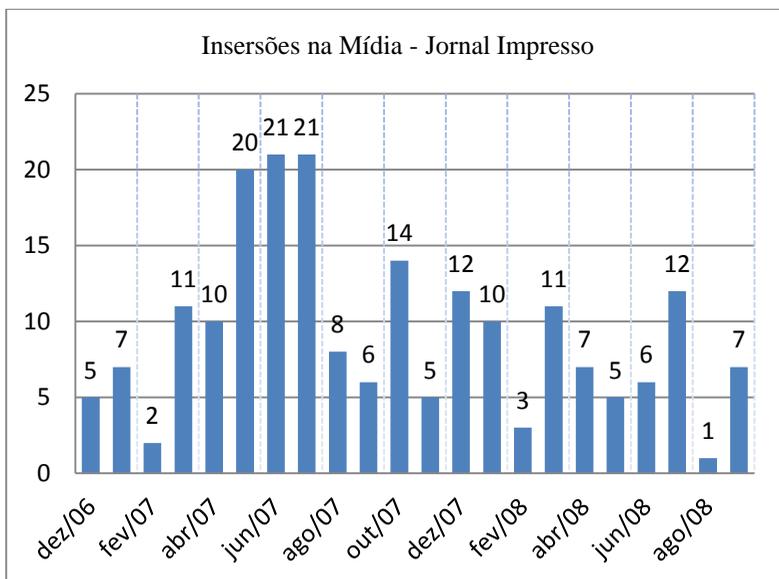
Nestes dois anos em que se seguiu o processo participativo institucionalizado pelo processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis (2006 a 2008), foram realizados inúmeros Fóruns, Oficinas e Seminários, em que se discutiu a cidade e seus problemas e havendo interlocução com a temática do Plano Diretor. Destacaram-se, neste sentido os Seminários: “Jornadas da UFSC”, “Floripa Real”, “IPUF 30 anos”, “Pensando a Cidade”, “Floripa Acessível”, “II Oficina de Desenho Urbano”, “Floripa 2030”, a “3ª Conferência da Cidade”, além de diversos outros espaços de discussão em nível de entidades públicas e movimentos sociais. Nestes eventos, novos temas emergiram, assim como se repetiram muitas das questões que já eram públicas em espaços de discussão tradicionais como o Fórum da Cidade, e outros movimentos sociais na cidade. Estas questões que tocam a problemática do desenvolvimento urbano na cidade seriam debatidas nestes espaços de discussão por especialistas, técnicos, profissionais, intelectuais, habitantes e políticos,

entre outros atores diversos. Somaram-se a esses espaços, as discussões estabelecidas no processo deflagrado nos Núcleos Distritais e nas Audiências Públicas.

O agravamento dos problemas urbanos da cidade, a existência de uma tradição político-associativa atenta às condições urbanas da cidade, e uma (parcial) vontade política na disponibilização de condições institucionais favoráveis à participação da sociedade civil no início do processo de elaboração do PDP de Florianópolis, confluíram para que houvesse a formação de um quadro que esboçou um momento positivo na construção de uma esfera pública ligada ao desenvolvimento e ao planejamento urbano da cidade. Neste momento, a participação da sociedade civil na elaboração do PDP, em sua fase inicial (2006-2008), parece ter representado a necessidade de que a temática urbana passasse a ser tomada de maneira mais aberta na cidade, entre atores políticos, sociais e de mercado.

O gráfico a seguir nos dá uma noção da dimensão que abrangeu a esfera pública em torno do processo de elaboração do PDP. Uma evolução crescente de aparições em notícias sobre a temática até julho de 2007, com 21 (vinte e uma) notícias vinculadas na mídia (em jornal impresso) no referido mês, e a subsequente diminuição gradativa dessas vinculações, à medida que o processo vai entrando em descrédito, até que se tem início à chamada “fase técnica” pela prefeitura, no início de 2009, quando o Plano desaparece quase que totalmente da mídia oficial, e das arenas de debates públicos.

Gráfico 1 - Matérias vinculadas na mídia sobre o PDP



Fonte: IPUF. Adaptado pelo autor de Relatório de Desempenho e Resultados do PDP. Dezembro de 2008.

4.4 2009: a "fase técnica" e o rompimento com o processo participativo

No início de 2009, o processo participativo na elaboração do Plano Diretor de Florianópolis é rompido pela administração municipal. Após as eleições municipais, Dário Berger o então prefeito, tendo sido reeleito, toma uma série de medidas, que alterariam o processo de elaboração do Plano Diretor. Estas medidas consistiram no desmembramento do NG, na "dissolução" dos Núcleos Distritais e na contratação de uma empresa privada para conduzir a elaboração do Plano Diretor de Florianópolis. As consequências disso se fariam notar mais adiante, com a paralização total do processo pelo impasse ocorrido em março de 2010.

Em agosto de 2009, a Fundação CEPA (empresa com sede em La Plata na Argentina, e em Porto Alegre) é contratada pela prefeitura municipal, com o objetivo de dar prosseguimento ao processo de "elaboração técnica" do Plano Diretor, o qual havia sido iniciado pelo IPUF⁴² com o processo de elaboração da Leitura Integrada da Cidade em

⁴² Em 22 de maio de 2009 é lançado pela prefeitura o Edital de Concorrência Pública nº 001/Glc/Ipuf/2009, cujo objetivo era a "(...) elaboração de projetos, estudos e pesquisas, (...) para conclusão da nova etapa do Plano Diretor

2008. A empresa argentina, que já vinha atuando em Florianópolis desde 2005 no projeto piloto para a implantação da Reserva da Biosfera Urbana (RBU) em Florianópolis, passaria, através da contratação pela prefeitura, a conduzir o processo de elaboração do Plano Diretor da cidade, que por sua vez, passaria a ser chamado de “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis” (PDDS).

Com o fechamento das bases distritais, os equipamentos que haviam sido disponibilizados pela prefeitura no início do processo de formação dos Núcleos Distritais (telefones celulares, computadores, material gráfico, móveis, etc.) foram recolhidos, e o pessoal de apoio (estagiários e secretárias) contratado foi dispensado. Houve resistência em alguns casos, e as discussões sobre o plano em algumas comunidades continuaram de forma autônoma, à parte do Plano de elaboração da Fundação CEPA. Na maioria dos casos, porém, a ação tomada pela prefeitura acabou levando a uma desmobilização generalizada e ao descrédito no processo. Neste sentido, a ação autoritária da administração municipal, representou uma subtração nas condições institucionais para a continuidade do processo de elaboração participativa do Plano, remetendo, em breve análise, a um retorno às condições tecnocráticas no planejamento urbano da cidade.

A ação de fechamento das bases distritais por parte da administração municipal contrariava o que estabelece a Resolução nº. 25 do Conselho das Cidades, que a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada entre o poder público e a sociedade civil em todas as etapas do processo de elaboração do Plano Diretor:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, **em todas as etapas do processo**, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de

Participativo Sustentável de Florianópolis, baseado no processo participativo realizado nos anos de 2007 e 2008, e nos avanços técnicos produzidos pelo IPUF, no sentido de garantir a efetividade de sua implementação”.

decisões (BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução n.º. 25, de 30 de março de 2005 – Grifo nosso).

Em entrevista para esta pesquisa, o representante do Fórum da Cidade no Núcleo Gestor municipal, e que também fez parte das discussões do Núcleo Distrital da Lagoa da Conceição, expõe sua opinião sobre o momento:

O desenho dos Núcleos Distritais é um desenho altamente democrático (...) quer dizer, o desenho é bom, agora o resultado do desenho não agradou a eles, por que, na realidade, quando você faz um desenho que realmente as pessoas têm vez e voz, de repente o resultado não é aquele que os grupos de interesses gostariam; e eu acho que essa é a grande questão: o resultado que se chegou, ele não ‘casou’, ele confrontou, ele chocou muito com os interesses já estabelecidos.

(...)

A fundação CEPA, ela pega e faz à parte (...), não era pra ser assim; era uma coisa pra ser acompanhada pelo Núcleo Gestor, e as representações distritais que também estavam no NG. Então isso criou certo mal estar, mas eu acho que a grande questão foi o fechamento das bases distritais. Isso foi o ‘fechamento da porta’ por parte do Poder Público, por que, tudo poderia ser ainda negociado, (...) mesmo a Leitura Técnica que a CEPA fez (...), poderia ser revisto, poderia vir para o Núcleo Gestor e ter algum tipo de acordo, de acerto, né? O que não poderia era chegar simplesmente e dizer: - ‘vocês estão fora’; (...) o processo de acompanhamento do Núcleo Gestor, pelo Estatuto da Cidade, ele vai do começo ao fim do processo; com esse descarte, a gente sabia que o poder econômico estava do lado da prefeitura o tempo todo, estava entrando e saindo todos os dias da prefeitura e do IPUF; (...) era visível que eles estavam exercendo influência, eles estavam sempre lá.

Mediante a situação colocada pela administração municipal, da paralização do processo participativo oficial, enquanto que ao longo do ano de 2009, o PDDS passava a ser elaborado internamente pela Fundação CEPA, um grupo de aproximadamente quinze pessoas passa a se reorganizar autonomamente. Este grupo de pessoas (grande parte, integrantes dos movimentos sociais locais, e/ou integrantes desvinculados dos Núcleos Distritais e do Núcleo Gestor) viria a formar, posteriormente, o que chamariam de “Núcleo Gestor Autoconvocado”. Este grupo passaria a realizar reuniões com o objetivo de propor um projeto alternativo, um contra-projeto, ao qual denominaram de “Substitutivo Global” ao Plano Diretor da prefeitura e da Fundação CEPA.

Em uma entrevista realizada para esta pesquisa, em 14 de novembro de 2012 com a representante do Núcleo Distrital do Campeche, que é também uma das pessoas que integrou o grupo do Núcleo Gestor Autoconvocado⁴³, é possível evidenciar sua opinião sobre o encaminhamento que toma o processo após o rompimento com a participação nos Núcleos Distritais:

Nós passamos a participar, e fomos até a hora em que o Diário interceptou o processo no início de 2009. Fizemos Audiência Pública, aprovamos diretrizes, e quando começaram a ter retorno, eles pararam com o processo; então o que é que nós fizemos, entregamos o nosso Plano Substitutivo de 2009, um dossiê que registramos em cartório, e pedimos para o IPUF avaliar. Depois que passou isso em 2009, a especulação pelo capital imobiliário foi um absurdo! A CEPA, eles fizeram a coisa da maneira que eles queriam, ou seja, “lá” é uma região que permite alta densidade, então, “lá” vai ser a “bola da vez” da ocupação urbana na Ilha; eles estão dizendo que se inspiraram no modelo da Reserva da Biosfera, mas isto não corresponde, (...) nós já fizemos uma análise com um especialista, e eles não seguem os critérios corretamente (...) eles

⁴³ Entrevista realizada em 14 de novembro de 2012, gentilmente concedida para a realização desta pesquisa pelo Sra. Janice Tirelli Ponte de Souza, representante do Núcleo Distrital do Campeche no processo de elaboração do PDP de Florianópolis.

usam isso, como marketing pra vender a cidade, essa que é a realidade.

O *marketing* presente no projeto da RBU para Florianópolis atribuiu um valor supostamente ético, que recobre a intenção do estabelecimento de grandes projetos deflagrantes, parques temáticos, portos, parques tecnológicos, “cidades do conhecimento”, etc. recoberto pelo discurso das boas intenções ecológicas. O termo “desenvolvimento sustentável”, bem como a ideia de “manejo”, frequentemente presentes no texto do PDDS, dá margem a uma interpretação ambígua. Parece-nos claro que por detrás de um discurso preservacionista, há uma grande margem de atuação para que interesses privados sejam fortalecidos, aproveitando-se do “recurso” local, ambiental e paisagístico, para promover um processo de capitalização da natureza, contrário a uma visão de direito à cidade.

Na realização das entrevistas para esta pesquisa, uma hipótese levantada por alguns dos atores entrevistados é o fato de que houve “empoderamento” dos Núcleos Distritais, e que isto teria se tornado um obstáculo ou uma ameaça aos setores de governo e de mercado, na medida em que se erguiam e ganhavam apoio em meio ao processo, vozes contrárias, visões de cidade que comprometiam os interesses dos setores tradicionais.

Como resposta à questão sobre, se o poder político considerou o debate público, mesmo que em parte, o Representante do Núcleo Distrital de Ratonés responde:

Olha, alguma coisa eu acho que sim né? Mas é, na realidade eu não sei exatamente, por que na realidade você pega o mote da participação e constrói o projeto do jeito que você quer. No projeto da CEPA que virou projeto do IPUF e foi apresentado ano passado, você tem umas coisas ali que não fecham muito com a questão que foi estabelecida, por exemplo a “agência de desenvolvimento regional”, os “projetos deflagrantes”, isso é coisa que, salvo melhor juízo, isso não estava nas diretrizes, e isso foi uma coisa que marcou muito a gestão do processo dentro do Plano Diretor, de como construir o processo de gestão da cidade, através dessas agências, desses projetos deflagrantes, que, ao meu ver, não reflete muito as diretrizes que foram estabelecidas.

Parece haver uma troca de referências. Do resultado dos anos de luta da sociedade brasileira na esfera pública, que resultou no paradigma de cidade-direito e no Estatuto da Cidade, para a introdução de uma “fórmula pronta”, produzida externamente e não pactuada com a sociedade, a qual parece ocultar, sob o manto do discurso participativo, os interesses privados de setores de desenvolvimento estratégicos na economia local.

Em 19 de novembro de 2009, é realizada uma terceira Audiência Pública municipal, a qual teve como objetivo, apresentar as Macro-diretrizes sínteses do Plano Diretor. Um dia antes da realização desta Audiência, a UFECO submete uma ação pública contra o município de Florianópolis, com vistas à “(...) sustar quaisquer atos que venham a impedir, desacreditar ou frustrar o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor Participativo de Florianópolis⁴⁴”, requerendo, através da ação que a justiça viesse a suspender a Audiência. O pedido de liminar atestava entre outras incongruências da administração municipal, o fato de haver sido ignorado o prazo de três dias que havia de ter sido deferido pela municipalidade, além de que trazia a alegação de que pela informalização do Núcleo Gestor, a Audiência se reduziria a um caráter meramente informativo, não sendo passíveis de deliberação as discussões expostas na Audiência. O pedido, no entanto, não é deferido, e a Audiência Pública ocorre, tendo validade judicial.

Entre dezembro de 2009 e fevereiro de 2010 ocorre no Hotel Castelmara em Florianópolis, dois “Encontros Participativos” (Oficinas Participativas), promovidos pela prefeitura e pela Fundação CEPA. Estes encontros acabariam sendo considerados por Saboya (2010), de caráter “pseudoparticipativo” e “pseudotecnista”. De caráter pseudoparticipativo, pois, segundo ele, na ocasião, nenhuma das sugestões acabou sendo discutida, muito menos deliberada em conjunto, sendo que “(...) os técnicos no máximo respondiam a um ou outro argumento com colocações imprecisas e, não havia nenhum procedimento para aprofundamento dos pontos de vista⁴⁵”; e pseudotecnista, pois, quando se argumentava sobre a origem de muitas

⁴⁴ Fonte: DIÁRIO DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ação pública n°. 023.09.072721-8. Florianópolis, 23 de novembro de 2009.

⁴⁵ SABOYA, R (2010). Crônica de uma morte anunciada. Urbanidades. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-chronica-de-uma-morte-anunciada/>>. Acesso em: 05 de novembro de 2012.

das proposições técnicas elaboradas, se haviam sido realizados estudos mais aprofundados sobre o território, obtinha-se respostas vagas que apelavam para o “argumento da autoridade”, do tipo, - ‘nós já realizamos planos diretores em mais de quarenta cidades no mundo, nós sabemos o que estamos fazendo’⁴⁶.

4.5 2010: mobilização na esfera pública diante do rompimento do processo

Após um longo período de incertezas por parte da sociedade florianopolitana, sobre a elaboração do Plano durante a “fase técnica”, foi convocada no dia 18 de março de 2010 uma (quarta) Audiência Pública municipal para a exposição de motivos do Anteprojeto de Lei do PDDS de Florianópolis.

A exposição do Anteprojeto de Lei não foi possível, perante a ovação pública e a manifestação popular no auditório do Teatro Álvaro de Carvalho (TAC), onde a exposição seria exibida. A manifestação se dava por conta do desacordo não apenas com o Plano proposto, mas também pela maneira pela qual o processo havia sido conduzido.

Figura 12 - Audiência Pública Municipal no TAC. 18 de março de 2010.

⁴⁶ Idem.



Fonte: elaboradas por Paulo Roberto e Marcelo Cabral⁴⁷

Outras manifestações ocorrem nos dias subsequentes, dentre as mais importantes, a do dia 20 de março de 2010, na Lagoa da Conceição, e a do dia 23 de março de 2010, em frente à Assembleia Legislativa. A substituição das demandas e diretrizes definidas no processo das Leituras Comunitárias pela repetição no Anteprojeto de Lei de uma série de diretrizes que coadunavam com interesses dos setores estratégicos de mercado, bem como, a insatisfação generalizada com a maneira como havia sido conduzido o “retrocesso” no processo participativo, e com as condições de agravamento nos problemas urbanos da cidade, de modo geral, foram os fatores motivadores das manifestações.

Estas manifestações tiveram como objetivos imediatos: a) chamar a atenção da sociedade e da mídia para os problemas referentes ao desenvolvimento e ao planejamento urbano da cidade; e b) exercer pressão e influenciar o sistema político, a respeito das decisões a serem tomadas no Plano Diretor.

Figura 13 - manifestação na Lagoa da Conceição. 20 de março de 2010.

⁴⁷ Disponível em: <www.salvealagoa.org.br>. Acesso em: 06 de março de 2011.



Fonte: elaboradas por Marcelo Cabral e Celso Martins⁴⁸

Figura 14 - manifestações em frente à Assembleia Legislativa. 23 de março de 2010.



Fonte: elaboradas por Ben Kraijnbrink⁴⁹

A Audiência Pública que seria realizada no dia 18 de março de 2010 visava legitimar o Anteprojeto de Lei do PDDS de Florianópolis, para enviá-lo à Câmara de Vereadores. O Plano apresentava uma tipologia de planejamento urbano que se alinha com a perspectiva do “desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico”.

Esta tipologia, que é incorporadora até certo ponto do zoneamento funcional no contexto atual de planejamento urbano, peca pelo “(...) grau de abertura para com a participação popular”, pois apesar do “(...) frequente compromisso retórico para com a participação, não parece haver, normalmente compromisso efetivo com algo que vá além da pseudoparticipação” (SOUZA, 2006 p. 210).

⁴⁸ Disponível em: <www.salvealagoa.org.br>. Acesso em: 06 de março de 2011.

⁴⁹ Disponível em: <www.salvealagoa.org.br>. Acesso em: 06 de março de 2011.

A “pseudoparticipação” aqui referida regrediu ao ponto de “não-participação”, logo, de uma situação de “consulta e informação” na participação do período inicial quando o processo participativo ocorreu nos Núcleos Distritais sendo gerido pelo poder público, para uma situação de “manipulação”, quando a elaboração do plano é terceirizada com a contratação da Fundação CEPA.

Souza (2006) refere-se ao termo “manipulação”, bem aplicável ao processo do PDP de Florianópolis, colocando que se trata de “(...) políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais, com o objetivo imediato de dar impressão de que os governantes estão ‘fazendo a sua parte’ e, via de regra, com o objetivo imediato de ganhar eleições” (p.203). Neste sentido, o mesmo autor define a manipulação como “(...) situações na qual a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção”, e neste caso, “(...) o Estado não tem a menor intenção de estabelecer um diálogo (sequer informando corretamente a população), e muito menos criar [ou manter] canais de participação” (Idem).

Portanto, podemos identificar o “grau de abertura à participação” no processo do PDP de Florianópolis, em uma situação de regressão, ou seja, “(...) o processo de consulta pode ser, algumas vezes, bem organizado e útil para o balizamento da atividade planejadora. O problema é que não há qualquer garantia (...) de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas” (SOUZA, 2006 p. 204).

O processo participativo, portanto, regrediu a “não-participação” quando, após as eleições municipais, a responsabilidade de elaboração do Plano é repassada pela prefeitura ao setor privado. Nesse sentido, o processo de consulta e informação que vinha sendo conduzido pela administração municipal em relação aos Núcleos Distritais, reduziu-se à manipulação, quando se tentou induzir o aceite dos critérios contidos no Anteprojeto de Lei do PDDS na Audiência do dia 18 de março de 2010.

Havendo passado um ano após este impasse, cujo auge foi a Audiência Pública de 18 de março no TAC, a pouca notícia que se expunha na mídia era de que o Plano estava sendo revisto pela consultoria técnica contratada, a CEPA. Em 07 de abril de 2010, o IPUF envia um comunicado à imprensa, manifestando-se em defesa do envio do PDDS à Câmara de Vereadores da maneira em que se encontrava, alegando a justificativa de que a Câmara de Vereadores seria mais representativa do que o Núcleo Gestor. Conforme trecho da carta:

a) Se a Câmara Municipal tem o poder constitucional de avaliar, aprimorar, substituir ou aprovar os projetos de lei elaborados pelo Executivo, por que o temor de encaminhar o projeto do PDP à Câmara Municipal, com certeza, um dos mais importantes projetos de interesse da sociedade?

b) Se o Colégio Eleitoral, que elegeu o denominado Núcleo Gestor, contou com a participação de 2066 habitantes, através de 13 Audiências Públicas, com a média de 159 participantes/audiência, enquanto que os Vereadores foram eleitos com a participação de mais de 305.000 eleitores, por que a insistência em reativar o extinto Núcleo Gestor, com a mesma formação original, e submeter o PDP à sua aprovação, antes que seja encaminhado à Câmara Municipal? (INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS. Disponível em: <<http://floripamanha.org/2010/04/plano-diretor-florianopolis-quer-discutir-o-seu-futuro/>>. Acesso em: 05 de março de 2013).

O Decreto n° 8056 de 12 de abril de 2010, constituiu uma Comissão Especial para a apresentação e revisão do Anteprojeto do Plano Diretor. A Comissão foi presidida na ocasião, pelo Secretário Municipal da Educação e integrada pelo Secretário Municipal da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e por uma servidora do IPUF. Conforme o Decreto, estes como Membros, auxiliados pelos técnicos da Fundação CEPA foram designados a coordenar e realizar os seminários para a “(...) apresentação, discussão e recebimento de novas sugestões sobre o Anteprojeto do novo Plano Diretor da cidade de Florianópolis, recentemente concebido, a fim de (...) remetê-lo à apreciação da Câmara Municipal de Vereadores⁵⁰”.

Em matéria no jornal Notícias do Dia, em 27 de abril de 2011, é publicado que a prefeitura pretendia apresentar o Plano revisado e ajustado até o final de maio de 2011⁵¹. Pouco tempo depois, o grupo do

⁵⁰ DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Decreto n° 8056, De 12 de abril de 2010. Disponível em: <http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/12_04_2010_18.20.07.360bdf6a3101646a1684058f5a4e557c.pdf>. Acesso em: 14 de dezembro de 2012.

⁵¹ CARDOSO, D. Jornal Notícias do Dia. Prefeitura de Florianópolis revê o Plano Diretor. Disponível em:

Núcleo Gestor Autoconvocado envia documentos aos Ministérios Públicos, Federal (MPF) e Estadual (MP-SC), demandando a retomada do processo participativo com a reconstituição imediata do NG. Em um destes documentos, datado de 29 de abril de 2010 enviado à Procuradora República Sra. Analúcia Hartmann, o grupo do NG Autoconvocado requer ao poder público:

3. A reconstituição imediata do NGM-PDP na forma em que foi constituído no início de 2007 em vista da retomada de uma coordenação compartilhada (Núcleo Gestor) para o processo do PDP com efetiva participação do Poder Público Municipal no NG-PDP (Carta ao MPF, Florianópolis, 29 de abril de 2010).
4. A garantia de acesso público à todos os estudos, análises, diagnósticos, relatórios técnicos, mapeamentos e atas e gravações pertinentes à elaboração do PDP;
5. A garantia de uma metodologia efetivamente participativa, para ser validada junto ao NG-PDP, com respectivos planos de ações, orçamentos, cronogramas, editais, contratos e produtos especificados que permitam explicitar todas as etapas do processo, bem como a retomada segura e organizada dos trabalhos, possibilitando um efetivo instrumento de referência para o controle social necessários; (...) (NG-PDP Autoconvocado. Carta ao MPF e ao MP-SC. Florianópolis, 29 de abril de 2010).

A ação civil junto ao Ministério Público traria resultados positivos (mesmo que parciais) para algumas das requisições que vinham sendo feitas. O Decreto nº 9052, de 31 de maio de 2011, revogou o Decreto anterior, e ampliou a Comissão Especial para Coordenação, Acompanhamento e Encaminhamento do Anteprojeto do Plano Diretor “Participativo” Sustentável de Florianópolis⁵². No Artigo 2º. do Decreto, fica sistematizado o trabalho, conforme o que segue: I – Reconstituição do Núcleo Gestor; II – Realização de Audiências Públicas; III – Execução

<<http://www.ndonline.com.br/florianopolis/noticias/prefeitura-de-florianopolis-reve-plano-diretor.html>>. Acesso em: 21 de novembro de 2012.

⁵² O título do Anteprojeto de Lei é mais uma vez alterado.

da Conferência da Cidade ou similar. O Decreto, entretanto, estipula à Comissão, o prazo de sessenta dias para conclusão do trabalho e envio à Câmara de Vereadores Municipal. (Prazo que, por sua vez, era bastante curto para se reestabelecer a discussão sobre o Plano Diretor, com base em um processo de participação legítimo).

Três meses depois, no dia 24 de agosto de 2011, com a presença do Ministério Público, a Comissão Especial para a Apresentação e Revisão do Anteprojeto do Plano Diretor realiza uma reunião na qual se dá início o processo de reintegração do Núcleo Gestor. No entanto, esta recomposição é apenas parcial, pois, o processo de participação nos Núcleos Distritais até o presente momento (junho de 2013), não foi restaurado pela prefeitura municipal.

CONCLUSÃO

Nesta dissertação de mestrado, realizamos um estudo de caso, sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, onde um desenho institucional diferenciado em relação à outros processos similares no Brasil (no que diz respeito à distribuição territorial e à composição representativa do Núcleo Gestor em planos diretores) é

instaurado. Com o processo deflagrado nos Núcleos Distritais, analisamos *de que forma e em que grau um desenho institucional resultante do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, em sua primeira fase (2006-2008), propiciou um espaço de discussão dos problemas urbanos da cidade, na construção de uma esfera pública na sociedade florianopolitana, além dos fóruns tradicionais de discussão.*

Para que isso se tornasse possível, realizamos uma revisão da literatura sobre os conteúdos abordados, e seguimos com os objetivos específicos da pesquisa. Neste sentido: a) caracterizamos a inflexão de um planejamento urbano tecnocrático para um planejamento participativo, tanto na escala mundial como brasileira; b) identificamos processos e ações que caracterizaram a participação da sociedade civil em políticas públicas, para poder compreender o papel dos Núcleos Distritais no processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis; c) identificamos elementos que compõem visões de cidade conflitantes e sua interação, em relação ao desenvolvimento urbano; e, d) analisamos os elementos que concorrem positivamente e negativamente para a qualidade da participação nos processos de elaboração e gestão de políticas públicas.

Na análise de objeto empírico da dissertação, constatamos que a instalação dos Núcleos Distritais no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, bem como sua representação no Núcleo Gestor do Plano, levou a uma superação de um desenho institucional de simples ratificação pública de um projeto definido pelo poder público, para um outro desenho mais representativo, possibilitando um aumento no “peso” da sociedade civil na composição do grupo responsável pela condução política do processo. A proposta aproximou este desenho institucional de um desenho “de baixo pra cima”, sendo que os resultados deste novo desenho acabaram por mostrar um modelo de cidade que confrontou com os interesses dos representantes do poder político aliado ao setor econômico da cidade.

Com o desenho dos Núcleos Distritais instaurado, aumentou-se o grau de fiscalização e do controle social sobre as demandas e diretrizes no processo de elaboração do Plano. O resultado do desenho refletiu-se, em um reforço na pressão exercida pelas esferas públicas da sociedade civil sobre o poder público, e bem como, em um retorno em matéria de aprendizado em relação às lutas urbanas locais.

Entre 2006 e 2008, os Núcleos Distritais exerceram um papel fundamental na deflagração de debates públicos nas bases da sociedade civil florianopolitana, reforçando a qualidade das proposições elencadas,

durante o processo de elaboração do Plano Diretor da cidade. Os Núcleos Distritais propiciaram inclusive, uma experiência de maior aproximação entre representantes eleitos e moradores com o órgão de planejamento urbano municipal, o IPUF. A ausência de vontade política de certos setores do poder executivo e dos vereadores de modo geral, em fortalecer estes espaços públicos ao longo do processo, entretanto, impediu que a articulação entre a sociedade civil e o poder político pudesse se tornar uma articulação mais ampla, que pudesse resultar em ações efetivas para a cidade e para o atendimento das demandas de seus habitantes.

A interrupção do processo participativo na elaboração do Plano Diretor de Florianópolis em 2009, evidenciou a necessidade de que, os “canais” pelos quais a opinião pública pretende ser formalizada e assumida pelos complexos parlamentares – sejam canais deliberativos “permanentes”, e não apenas canais “transitórios” - como no caso analisado. Ou seja, existe assim a necessidade de que, para além de mera influência, a sociedade civil possa exercer efetivamente seu poder de soberania para decidir métodos de incorporação de demandas no sistema político, e de definição de prioridades.

Mais do que a disponibilização de condições institucionais (bases distritais, audiências públicas, assistência de técnicos da prefeitura, divulgação, etc.) durante a “fase participativa” de elaboração do plano, a tradição participativa nos parece que desempenhou um papel de fundamental importância no controle social pela cidadania, ao longo de todo o processo, até seu bloqueio em 2010, e consequente “retomada” (em condições parciais de participação) em 2011. Esta tradição está ligada à *densidade das redes de articulações e emissões comunicativas nas bases da sociedade civil, as quais dão conformidade à esfera pública local*. A esfera pública, se torna um elemento importante nas análises sobre a qualidade participativa dos processos de elaboração de políticas públicas, ao passo em que, torna mais evidente seu papel de fundamental importância em relação aos problemas urbanos e suas soluções.

Através das organizações populares da sociedade civil, em sua atuação política na esfera pública, problematizam-se questões referentes ao desenvolvimento urbano da cidade, o que faz com que estas matérias reforcem seu grau de relevância publicamente. Esta participação é importante, tanto no questionamento da “condução” dos processos de planejamento urbano - inferindo em resistências aos resquícios de práticas tecnocráticas e políticas de desenvolvimento urbano conservadoras -,

quanto na tematização e problematização das propostas sobre as quais o Plano Diretor deve abordar em seu “conteúdo”.

No caso de Florianópolis, mais do que a mera observação destes componentes, as organizações populares vêm inferindo seus esforços na organização de um “contraplanejamento” em relação aos projetos pautados pela prefeitura, buscando que estes contraprojetos se apresentem enquanto alternativas concretas para a cidade, validadas em âmbito institucional.

Como um dos resultados apontados nas entrevistas realizadas nesta pesquisa, ficou constatado que o desenho institucional em pauta, elevou o nível do debate e promoveu um aumento nos níveis de qualidade das discussões. A disponibilização de condições institucionais no território, um conhecimento aprofundado deste, e a esfera pública, são sem dúvida, condições favoráveis à uma participação de qualidade.

O desenho participativo dos Núcleos Distritais distribuiu a participação no território de Florianópolis. Um fator, que marcou a participação neste formato foi a forte heterogeneidade, variável de acordo com as características territoriais em cada distrito. Variadas foram as demandas em cada caso, o número de presentes nas audiências públicas, e assim como, o grau de autonomia nas discussões estabelecidas. A avaliação desta heterogeneidade remeteu a importância, mais uma vez, da pré-existência de uma tradição político associativa nestes territórios e na cidade como um todo. Isto pode iluminar a necessidade de que estas redes de articulações sejam expandidas, tanto em sentido geográfico - em direção às áreas menos “mobilizadas” socialmente - quanto no sentido das possibilidades de inferirem as pautas decorrentes dos debates públicos no sistema político, de forma permanente, dando dinamicidade e fortalecendo uma esfera pública deliberativa.

Como apontado de modo geral nas opiniões colhidas nas entrevistas da pesquisa, algumas ideias debatidas na discussão do Plano Diretor acabaram sendo incorporadas, mesmo que em parte, à pauta dos assuntos que circulam na política oficial. A esfera pública assim realiza, ainda que “precariedade”, (visto os limites à participação no processo em análise), sua função em seu papel reflexivo, e mais do que isso, nos mostra seu verdadeiro potencial. O fato de que a experiência participativa ocorre nos marcos do *status quo* instituído, entretanto, impõe-se frequentemente enquanto limite à incorporação da vontade e da opinião pública na esfera pública formal e no sistema político.

As entrevistas também apontaram para uma hipótese, a de que o desenho dos Núcleos Distritais agiram no “empoderamento” de atores

com uma visão de cidade alternativa, contrária, portanto, aos interesses estabelecidos pelos interesses tradicionais que defendem a cidade-mercado. Isso teria levado ao bloqueio da participação oficializada institucionalmente, no ano de 2009, e a situação de impasse sobre o processo de elaboração do Plano Diretor em 2010.

Se por um lado, os bloqueios no processo indicaram a existência ainda ativa de uma cultura conservadora (tecnocrática) em planejamento urbano, e a forte incidência de perspectivas mercadológicas sobre a cidade, (fatores que se associam, não apenas à “falta” de vontade política nas administrações municipais, mas sim à “presença” de uma vontade política voltada para fins determinados), por outro lado, estes bloqueios significam algo de positivo, pois são resultantes de um processo no qual a sociedade civil (de mera coadjuvante, em planos diretores anteriores) passa a ter um papel de maior protagonismo na elaboração de políticas públicas de planejamento urbano.

A situação do impasse, (diante de um plano até então, seguramente, conivente com interesses do mercado e alheio à participação), significa o reflexo de um novo momento em relação ao planejamento urbano municipal no Brasil, resultante de anos de luta por uma reforma urbana no país. Alguns segmentos da sociedade civil em Florianópolis mostraram uma sintonia com o momento histórico, ao fazerem parte desta construção pela cidade-direito.

O desenho institucional que assume a elaboração de um processo de planejamento urbano, certamente, influi em sua qualidade. Quanto mais participativo e deliberativo for o processo, maiores aparentemente são as chances de que o espaço vivido se torne um espaço melhor para mais pessoas. Todavia, a esfera pública, para desempenhar com virtuosidade seu papel, necessita, ao nosso ver, de uma predisposição espacial, ou seja, de um território coberto pelas redes participativas, solidárias entre si.

Uma maior ou menor qualidade participativa está, assim, associada à uma combinação relativa aos graus (pré-existentes), de vontade política, de condições institucionais e de organização social no território. Na ausência (ou na presença) das duas primeiras, a terceira (a organização social) e a quarta (o território), reafirmam sua importância, também no que diz respeito à necessidade de que o planejamento urbano seja algo, de fato, participativo.

O convívio social na cidade perpassa a necessidade de ampliação da participação dos cidadãos, na formação de uma maior consciência crítica de seu papel no espaço. Perpassa igualmente a necessidade de que

a sociedade civil e suas representações sejam capazes de mediante o debate público e aberto, de essência política, tencionar o poder político - à que sejam acatadas demandas resultantes de processos deliberativos - dentro dos quais a pluralidade de atores sociais deve ter não apenas voz ativa, mas que possamos constatar graus mais significativos de participação popular nas decisões sobre a cidade.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. *Metapolítica*, México, v4, n.14, abr./jun., 2000.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, VOL. 47, nº 4, 2004, pp. 703 a 728.

AZEVEDO, H. P. L. Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores – avanços e alertas na implementação. In. SCHVARSBURG, B., FARIA, R. (Org.) *Políticas Urbanas e Regionais no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 de julho de 2011.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 de julho de 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_33.pdf>. Acesso em: 23 de janeiro de 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução nº. 25, de 30 de março de 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/resolucao-concidades/543-resolucoes-nd-1-a-34>>. Acesso em: 14 de junho de 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução nº. 34, de 01 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/resolucao-concidades/543-resolucoes-nd-1-a-34>>. Acesso em: 20 de junho de 2013.

BÚRGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas os movimentos sociais. Observações a partir de um estudo de caso. In. DAGNINO, E. TATAGIBA, L. (Org.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.

CAMPOS, Edson Telê. *A expansão urbana na região metropolitana de Florianópolis e a dinâmica da indústria da construção civil*. Tese (Doutorado em Geografia). Florianópolis, UFSC, 2009.

CARDOSO, D. Jornal Notícias do Dia. *Prefeitura de Florianópolis revê o Plano Diretor*. Disponível em: <<http://www.ndonline.com.br/florianopolis/noticias/prefeitura-de-florianopolis-reve-plano-diretor.html>>. Acesso em: 21 de novembro de 2012.

CASTRO, I. E. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, Florianópolis, v. 18, n. 36, p 7-28, 2003.

CHALAS, Y. O Urbanismo: pensamento “fraco” e pensamento prático. In: PEREIRA, Elson Manoel. *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: ARGOS, 2008.

CORRÊA, R. L. *O espaço Urbano*. Editora Ática, 2004.

_____. Perspectivas da urbanização brasileira: uma visão geográfica para o futuro próximo. In: *As cidades e a urbanização no Brasil*. PEREIRA, E.; DIAS, L. (organizadores). Florianópolis. Insular, 2011.

DIÁRIO CATARINENSE. Minha Casa Minha Vida não emplaca em Florianópolis. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/editorial-imoveis/19,0,3178373,Minha-Casa-Minha-Vida-nao-emplaca-em-Florianopolis.html>>. Acesso em: 23/12/2012

DIÁRIO CATARINENSE. O Relatório Final Operação Moeda Verde. Publicado em 29/10/2007.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 8056, De 12 de abril de 2010. Disponível em: <http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/12_04_2010_18.20.07.360bdf6a3101646a1684058f5a4e557c.pdf>. Acesso em: 14 de dezembro de 2012.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Edição Nº 488, de 31 de maio de 2011. Disponível em:

<http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/31_05_2011_17.56.03.5a3599020953cd865d5c3e77b9e88056.pdf>. Acesso em: 15/03/2011.

DIÁRIO DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ação pública n°. 023.09.072721-8. Florianópolis, 23 de novembro de 2009.

DIAS, L.C.; GONÇALVES, T.; LENZI, M. H. O processo de publicização de Florianópolis: imagem, turismo e finanças como elementos para uma análise geográfica. In: *Anais do 12º Encuentro de Geógrafos de América Latina*, 2009. Montevideo.

FAGUNDES, J. R. *As mudanças de zoneamento urbano em Florianópolis: processos e contradições*. Florianópolis, GCN/UFSC, 2009.

FANTIN, Márcia. *Cidade Dividida: dilemas e disputas simbólicas em Florianópolis*. Tese Universidade de São Paulo. 1999.

FÓRUM DA CIDADE. 2001. *Documento Final do I Fórum da Cidade*. Florianópolis, mimeografado.

FÓRUM DA CIDADE. 2003. *Relatório Final do II Fórum da Cidade*. Florianópolis, mimeografado.

FUNÇÃO CEPA. Proposta Conceitual para um Projeto Piloto de Implementação do modelo de Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano, no marco da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Florianópolis, maio de 2006.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GÓIS JUNIOR, E.; LOVISOLO, R. H. Descontinuidades e continuidades do movimento higienista no Brasil do século XX. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, Campinas, v. 25, nº1, p. 41-54, 2003.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. v. 2., 1997.

_____. Comunicação política na sociedade midiática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. *Communication Theory*, v. 16, 2006, pp. 411-126.

HASS, M. *Democracia e governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004*. Tese (Doutorado em Sociologia política). Florianópolis, UFSC, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22/10/2012

JACOBS, J. *Morte e vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JORNAL O GLOBO. Os sem-lancha da cidade classe A. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/os-sem-lancha-da-cidade-classe-a-6398816#ixzz2HCm37YtO>>. Acesso em: 11/11/2012

LATENDRESSE, A. La reforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises rupture ou continuité? *Presses de L'Université du Québec*, 2004.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: Modelo teórico e discursos críticos. *Kriterion*, Belo Horizonte, n° 121, Jun./2010.

LUCHMANN, L. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa*, Florianópolis, n° 33, Nov./2002.

_____. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. *Katálise*, 2003. V6 n°2. Florianópolis.

_____. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, pp. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H.; SCHERER-WARREN, I. Desenvolvimento urbano e organizações populares em Florianópolis. In: NUNES, B. F. (Org.); *Sociologia de Capitais Brasileiras: participação e planejamento urbano*. 1. ed. Brasília: Liber Livro Editora Ltda, 2006.

MACHADO, S. M.; SANTOS, S. M. A Organização sócio-comunitária na construção do Plano Diretor Integrado e Participativo de Florianópolis. In: *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis, 2007.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. VAINER, C. MARICATO, E. (org.). *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MIRANDA, R. *Habitação Popular e Favelas: em Biguaçu, São José, Palhoça e Florianópolis*. Disponível em:
<http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24_05_2010_16.48.45.0484708a3bbef731e3721691ef46e10a.pdf>. Acesso em: 10/11/2012.

MORO, J. T. *Breve contribuição sobre a gênese do processo de constituição do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social – Centro Sócio Econômico (CSE) – UFSC. 2007.

NOVARINA, G. Conduite et négociation du projet d'urbanisme. In: Söderstrom, O. et al. *L'usage du projet*. Lausanne: Editions Payot Lausanne. Sd. pp. 54-64.

NOZAKI, Thaís. A prosa dos espaços públicos distritais no Plano diretor Participativo de Florianópolis/SC. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

PEREIRA, E. M. *Histoire d'un outil d'aménagement : le zonage. L'exemple d'une ville brésilienne*. Grenoble : Tese de Doutorado, 1999.

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

_____. *Planejamento Urbano no Brasil: (in) definição do papel dos atores e condições para uma participação efetiva*. Disponível em: <<http://fundamentosparticipacao.blogspot.com.br/2012/06/artigo-planejamento-urbano-no-brasil-in.html>>. Acesso em: 20/12/2012.

PERLATTO, Fernando. Habermas, a esfera pública e o Brasil. *Revista Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, nº 4, 2012.

POZZO, R. Z. *Modernidade capitalista em Florianópolis-SC e a dinâmica do centro urbano*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis. Disponível em: <http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/16_03_2010_19.31.05.d1826483d8e1449a8ce65549f3e818e4.pdf>. Acesso em: 20/06/2011

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Teatro Álvaro de Carvalho (TAC). Ata da primeira Reunião Pública do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Florianópolis, 06 de julho de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Teatro Álvaro de Carvalho (TAC). Ata da primeira Audiência Pública do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Florianópolis, 01 de agosto de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Exposição de Motivos do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis. Disponível em: <http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/16_03_2010_19.32.41.b6dd9e03c7c97f4cd319ac8f48dbb57b.pdf>. Acesso em: 12/09/2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Plano Diretor Participativo. Diretrizes Sínteses. Disponível em:

<http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/21_12_2009_15.18.49.5626f2361b384d5e821c15d64f2de0b3.pdf>. Acesso em: 12/12/2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Diretrizes Construídas Pela Sociedade. Audiência Pública Municipal – 03 de julho de 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Relatório de Desempenho e Resultados do PDP. Dezembro de 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Leitura Integrada da Cidade. Volumes I e II. Agosto de 2008.

REESE-SCHÄFER, W. *Compreender Habermas*. Petrópolis, RJ. Vozes, 2009.

REVISTA VEJA. Cidades: A Flórida brasileira. S. Paulo: Abril, n. 22, 04 jun. 2003.

REZENDE, V. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, L. C. de Q., CARDOSO, A. L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. *Anais do XIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, Caxambu: ANPOCS, 1990.

SABOYA, R. Crônica de uma morte anunciada. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-chronica-de-uma-morte-anunciada/>>. Acesso em: 05/11/2012

SANTOS, O. A. Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S. e FERNANDES, A. (org.), *O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007. 293-314.

SCHERER-WARREN, I. *Organizações Voluntárias de Florianópolis: cadastro e perfil do associativismo civil*. Florianópolis: Insular, 1996.

_____. Associativismo Civil em Florianópolis: evolução e tendências. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, ed. UFSC, n.26, p. 115-134, out. de 1999.

SCHVARSBURG, B. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. In. SCHVARSBURG, B., FARIA, R. (Org.) *Políticas Urbanas e Regionais no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.

SAMPAIO, Juliana B. *Atores sociais e participação: o Plano Diretor Participativo de Florianópolis e os distritos do Leste da Ilha*. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

SOUZA, J. P. *O Plano Diretor e 1952-1955 e as repercussões na estruturação urbana de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010.

SOUZA, M. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. et. al. (Orgs.). In: *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. *A prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

SUGAI, M. I. Ações do poder público na produção da segregação espacial urbana. In. Seminário da História da Cidade e do Urbanismo. *Revista da Anpur* v. 8, n. 4, 2004.

TEIXEIRA, José Paulo & SILVA, Jorge E. (org). *O Futuro da Cidade. A discussão pública do Plano Diretor*. Florianópolis, Instituto Cidade Futura, 1999.

TIRELLI, J.; BARBOSA, T. C.; BÚRGOS, R. Uma experiência de planejamento urbano comunitário. O caso da planície do Campeche – SC – Brasil. *Revista Katálysis*, v. 6, n.2, Florianópolis, 2003.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico. Planejamento Urbano No Brasil. In: ARANTES, Otília, *et al.* *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Utopias urbanas e o desafio democrático. *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n. 105, jul./dez. 2003.

VILLAÇA, F. J. M. *Dilemas do Plano Diretor*. In: *O município no século XXI*. São Paulo, CEPAM & CORREIOS, 1999, p.237/248.

_____. *As Ilusões do Plano Diretor*. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf, 2005>. Acesso em: 23 ago. 2011.

WENDEL, Henrique. Florianópolis/Brasil – A Felicidade não tem preço, tem endereço: condomínios, loteamentos e a apropriação da natureza. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. IX, n. 194(14), p. 01-10, 2005. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-14.htm>>. Acesso em: 09 de nov. de 2011.

XAVIER, M. *Polo Tecnológico de Florianópolis: Origem e Desenvolvimento*. Editora Insular, Florianópolis, 2010.

ANEXOS

Anexo 1 – Cronograma das Audiências Públicas Distritais

CRONOGRAMA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DISTRITAIS		
DISTRITO	DATA	LOCAL DA AUDIÊNCIA
CAMPECHE <i>(Campeche, Morro das Pedras, Rio Tavares)</i>	23/11/06 5ª Feira	Sociedade Amigos do Campeche (SAC) <i>Travessa da Liberdade, S/N</i>
PÂNTANO DO SUL <i>(Armação, Lagoa do Peri, Matadeiro, Pântano, Praia dos Alcores, Praia do Solitário, Saquinho)</i>	27/11/06 2ª Feira	Escola B. M. Dilma Lúcia dos Santos <i>Rodovia Francisco Thomaz dos Santos "Seu Chico", N° 6050</i>
CANASVIEIRAS <i>(Canasvieiras, Canto do Lamin, Daniela, Forte, Jurerê)</i>	28/11/06 3ª Feira	ACADEPOL (Academia de Polícia) <i>Rodovia Tertuliano Brito Xavier, N° 209</i>
STO ANT. DE LISBOA <i>(Barra do Sambaqui, Cacupé, Sambaqui, Sto Antônio de Lisboa)</i>	29/11/06 4ª Feira	Salão Paroquial da Igreja Nª Sª das Necessidades <i>Rua Professor Osni Barbato, N° 168</i>
RATONES <i>(Ratones, Vargem Pequena, Canto do Moreira)</i>	30/11/06 5ª Feira	Salão Paroquial dos Ratonos (Capela Nª Sª dos Remédios) <i>Estrada Intendente Antônio Damasco, N° 2452</i>
SEDE CONTINENTE <i>(Abrão, Balneário, Bom Abrigo, Centro, Copoerua, Colônia, Copoerua, Barro, Itaipava, Jardim Atlântico, Monte Cristo)</i>	04/12/06 2ª Feira	Clube 06 de Janeiro <i>Rua: Prof. João José Souza Cabral, N° 355</i>
INGLESES <i>(Santinho, Ingleses, Capivari)</i>	05/12/06 3ª Feira	Bailão do Albino <i>Rodovia SC 403, N° 5351</i>
RIO VERMELHO <i>(Rio Vermelho, Muquém, Travessão)</i>	06/12/06 4ª Feira	Escola B. M. Maria Conceição Nunes <i>Rua: João Gualberto Soares, N° 6517</i>
BARRA DA LAGOA <i>(Barra da Lagoa, Fortaleza da Barra)</i>	07/12/06 5ª Feira	Conselho Comunitário da Barra <i>Rua: Cantalicio Júlio Gonçalves, N° 125</i>
LAGOA CONCEIÇÃO <i>(Lagoa, Canto da Lagoa, Costa da Lagoa, Joquina, Praia Mole, Retiro)</i>	11/12/06 2ª Feira	Lagoa Iate Clube (LIC) <i>Rua: Hypolito do Valle Pereira, N° 620</i>
CACHOEIRA <i>(Cachoeira do B. Jesus, Ponta das Canas, Lagoinha, Praia Brava, Vargem do B. Jesus, Vargem Grande)</i>	12/12/06 3ª Feira	Escola Sul da CUT <i>Avenida Luiz Boiteux Piazza, N° 4810</i>
SEDE ILHA <i>(Agronômica, Centro, Cônego Graziê, Cateira, Raconibi, João Paulo, José Mendes, Monte Hirak, Pontal, Saco das Lendas, Saco Grande, Santa Mônica, Trindade)</i>	13/12/06 4ª Feira	Ginásio CEFET <i>Rua: Mauro Ramos, N° 950</i>
RIBEIRÃO DA ILHA <i>(Ribeirão, Alto Ribeirão, Tapera da Base, Pinguetea, Caicanga, Costra da Barra do Sul)</i>	14/12/06 5ª Feira	Centro Social Urbano <i>Rodovia Baldicero Filomeno, N° 7792</i>

Todas as reuniões terão início as 19:00hs

Fonte: Disponível em:

<http://pdpfpolis.blogspot.com.br/2006_12_01_archive.html>. Acesso em: 16 de abril de 2012.

Anexo 2 – Perguntas realizadas nas entrevistas:

1. Qual o papel dos Núcleos Distritais para a discussão dos problemas urbanos da cidade?
2. Houve independência das discussões em relação ao Poder Público?
3. Você considera que as discussões travadas no N.D. e as propostas resultantes do processo participativo resultaram em avanços, no sentido de trazer respostas às demandas comunitárias? Quais os avanços? Quais os limites?
4. Você ao longo do processo percebeu que os participantes das discussões nos Núcleos Distritais avançaram na qualidade de suas propostas? Você teria exemplos disto?
5. As discussões sobre o Plano Diretor extrapolaram os Núcleos Distritais?
6. Que ideias debatidas nas comunidades você considera que “chegaram” ao Poder Político?
7. O Poder Político considerou o debate público, mesmo que em parte?
8. Você tem conhecimento de quais Núcleos Distritais continuaram funcionando após o processo participativo do PD (entre 2006-2008)?